

MEĐUNARODNA POLITIKA

OSNOVANA JUNA 1950.
BEOGRAD
GOD. LXIV, BR. 1152.
OKTOBAR–DECEMBAR 2013.

U FOKUSU

Dragoljub Todić

MEĐUNARODNI UGOVORI I (MOGUĆE) SLABOSTI PROCESA POTVRĐIVANJA

Dragan Petrović

BRISELSKI SPORAZUM

*Miroslav Antevski, Sanja Jelisavac Trošić,
Stevan Rapaić*

EKONOMSKI ODNOSI KINE
I EVROPSKE UNIJE

Ana Jović Lazić, Ivona Lađevac

ZAMRZNUTI SUKOBI I PREGOVARAČKI
PROCESI U REGIONU JUŽNOG KAVKAZA

Igor Šćepanović

ISTOČNI TIMOR: OSTVARENJE
DRŽAVNOSTI UPRKOS I UZ POMOC
SPOLJNIH I UNUTRAŠNJIH AKTERA

ANALIZE

Đorđe N. Lopičić

ATAŠE ZA ŠTAMPU

Darko Marković

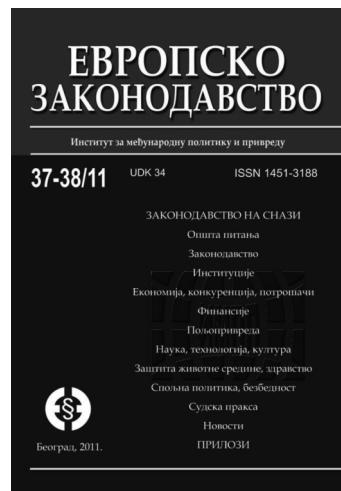
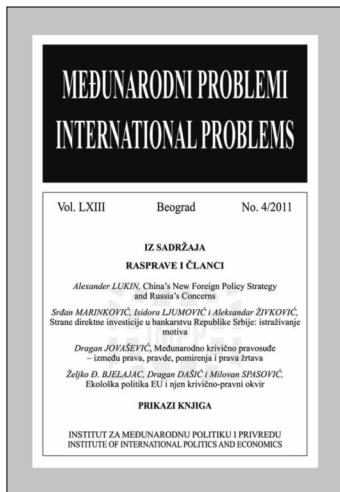
KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA RANJENIKA,
BOLESNIKA I RATNIH ZAROBLJENIKA
U KRIVIČNOM ZAKONIKU REPUBLIKE SRBIJE

DOKUMENTI



Institut za međunarodnu
politiku i privredu

Časopisi Institut za međunarodnu politiku i privredu



Institut za međunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 337 36 33, fax: 337 38 24, E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

MEĐUNARODNA POLITIKA

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

UDK 327

ISSN 0543-3657

Godina LXIV, br. 1152, oktobar-decembar 2013.

Izdavački savet

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

Dr Duško Lopandić, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

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

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

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

Prof. dr Luka Brkić, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, Hrvatska

Dr Hue Li, Institute of World Economics and Politics,
Chinese Academy of Social Sciences, Peking, Kina

Dr Zoltán Hajdú, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, Mađarska

Dr Yiorghos Leventis, United Nations University,
International Security Forum, Lefkosia, Kipar

Dr Mikhail M. Lobanov, Russian Academy of Sciences,
Institute of Economy, Moskva, Rusija

Dr Hrvoje Butković, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, Hrvatska

Prof. Nikoleta Sîrghi, University of the West Timișoara,
Faculty of Economics, Temišvar, Rumunija

Dr Zoila González Maicas, Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Havana, Kuba

Dr Biser Banchev, Bulgarian Academy of Sciences, Institute for Balkan Studies,
Sofija, Bugarska

Prof. dr. Joachim Becker, Institute for International Economics and Development,
Vienna, University of Economics and Business Administration, Austria.

Uredništvo

Dr Dragan Petrović, viši naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

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

Dr Brano Miljuš, viši naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Duško Dimitrijević, viši naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Milovan Radaković, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

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

Direktor Instituta
Dr Duško Dimitrijević

Glavni i odgovorni urednik
Dr Dragan Đukanović

Zamenik glavnog i odgovornog urednika
Dr Dragan Petrović

Prelom
Snežana Vojković

Lektura
Maja Jovanović

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

Oglas
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
„Mala knjiga”, Novi Sad

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

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

MEĐUNARODNA POLITIKA

UDK 327

Godina LXIV, br. 1152, oktobar-decembar

ISSN 0543-3657

Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

Institut za međunarodnu politiku i privrednu (IMPP)

Sadržaj

U FOKUSU

Dragoljub Todić

Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja	5
--	---

Dragan Petrović

Briselski sporazum	20
--------------------------	----

Miroslav Antevski, Sanja Jelisavac Trošić, Stevan Rapaić

Ekonomski odnosi Kine i Evropske unije	36
--	----

Ana Jović Lazić, Ivona Lađevac

Zamrznuti sukobi i pregovarački procesi u regionu Južnog Kavkaza	55
--	----

Slobodan Janković

Arapsko proleće i mogućnost prekrajanja postojećih granica u arapskom svetu	74
---	----

Ognjen Gogić

Palestina nakon Rezolucije 67/19	91
--	----

Igor Šćepanović

Istočni Timor: ostvarenje državnosti uprkos i uz pomoć spoljnih i unutrašnjih aktera	105
--	-----

ANALIZE

Đorđe N. Lopičić

Ataše za štampu	133
-----------------------	-----

<i>Nebojša Praća</i> Globalizacija i regionalizacija kao savremeni procesi svetske privrede	152
<i>Jelena Matijašević, Sanja Vojnić</i> Uloga i značaj tužilačke funkcije u Sjedinjenim Američkim Državama, s posebnim osvrtom na suzbijanje kriminaliteta	173
<i>Darko Marković</i> Krivičnopravna zaštita ranjenika, bolesnika i ratnih zarobljenika u krivičnom zakoniku Republike Srbije	191
<i>Mina Nikolić</i> Odgovornost međunarodnih organizacija u svetlu rada Komisije za međunarodno pravo UN	209

REGION

<i>Ljubinko Dedović</i> Kontroverze crnogorske saobraćajne politike	234
--	-----

PRIKAZI KNJIGA

<i>Ernest Satou, Diplomatska praksa,</i>	245
<i>David Đ. Dašić, Diplomatija: savremena i ekonomска</i>	248

DOKUMENTI

<i>Zajednički radni plan Švajcarske i Srbije u vezi sa predsedavanjem organizacijom za Evropsku bezbednost i saradnju</i>	253
---	-----

UDK: 341.24

Biblid 0543-3657, 64 (2013)

God. LXIV, br. 1152, str. 5-19.

Izvorni naučni članak

Primljen: 25. oktobar 2013. godine.

Dr Dragoljub TODIĆ¹

Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja

SAŽETAK

U radu se ukazuje na odredbe Ustava Republike Srbije (RS) kojima se definišu osnovni elementi od značaja za razumevanje mesta koje međunarodni ugovori imaju u pravnom sistemu RS. Razmatraju se postojeći propisi RS kojima se reguliše postupak potvrđivanja međunarodnih ugovora. Najpre se definije opšti normativni okvir i analiziraju slabe tačke postojećeg sistema pripreme i usvajanja propisa (do momenta usvajanja zakona na sednici Vlade). Za osnovu analize uzimaju se dva kriterijuma: mogućnost učešća javnosti u ovom procesu i dostupnost informacija, odnosno dokumenata kao preduslovu za učešće javnosti. Naglašavaju se, prema mišljenju autora, sporni momenti u postojećoj proceduri. To su: odsustvo jasnih normi u pogledu garancija učešća javnosti u procesu pripreme i donošenja propisa (uključujući i potvrđivanje međunarodnih ugovora), kao i odsustvo garancija transparentnosti postupka, odnosno odsustvo analize efekata propisa i realnog sagledavanja mogućnosti i interesa RS. Osnovna teza, koja se razmatra u radu, je da postojeći normativni okvir kojim se reguliše proces potvrđivanja međunarodnih ugovora ne omogućava odgovarajuće učešće javnosti i sagledavanje efekata međunarodnih ugovora koji se potvrđuju.

¹ Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.
Članak predstavlja rezultat rada na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међunarодни економски, правни и безбедносни аспекти“ (broj 179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije, za period 2011-2014. godine.

Ključne reči: međunarodni ugovori, postupak potvrđivanja međunarodnih ugovora, postupak pripreme i usvajanja propisa, analiza efekata propisa, učeće javnosti, pristup informacijama, Arhuska konvencija, Republika Srbija, Evropska unija.

Uvod

Mesto koje međunarodni ugovori imaju u pravnom sistemu jedne države određeno je različitim činiocima i može biti razmatrano na više načina.² Postupak potvrđivanja (ratifikacije) predstavlja jednu od najosetljivijih faza u „životnom ciklusu“ međunarodnog ugovora, kao izvora prava, zbog ukupnih implikacija koje obaveze i prava iz međunarodnog ugovora mogu imati za državu.³ U tom kontekstu osnovnim pitanjem može se smatrati pitanje načina i kvaliteta sagledavanja i artikulacije interesa države (političkih subjekata koji su na vlasti u jednoj državi, javnosti i drugih zainteresovanih subjekata) u odnosu na ciljeve međunarodnog ugovora i prava i obaveze koje iz njega proističu. Ako se mogućnosti artikulacije interesa političkih subjekata pretpostavljaju (kroz institucije vlasti koju na različite forme i načine vrše), to se učeće javnosti u ovom procesu ponekad dovodi u pitanje.⁴ Zbog toga bi se moglo govoriti o

² Za definiciju pojma međunarodni ugovor uzima se definicija iz člana 2. Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora („Službeni glasnik RS“, br. 32/2013) u kojem se pod ovim pojmom podrazumeva „ugovor koji Republika Srbija zaključi u pisanim obliku sa jednom ili više država ili sa jednom ili više međunarodnih organizacija, regulisan međunarodnim pravom, bez obzira da li je sadržan u jednom ili više međusobno povezanih instrumenata i nezavisno od njegovog naziva.“ Zakon, istvorenem, razlikuje „posebne međunarodne ugovore o saradnji“ koje zaključuju organi državne uprave sa nadležnim organima drugih država (čl. 19), kao i „protokole, zapisnike i druge međunarodnopravne akte koje, radi izvršavanja međunarodnih ugovora, zaključuju, odnosno usvajaju organi ovlašćeni ili osnovani tim ugovorima, kojima se ne preuzimaju nove obaveze ne smatraju se, u smislu ovog zakona, međunarodnim ugovorima.“ (čl. 2. st.2). Za šire o međunarodnim ugovorima videti i Stevan Đordjević, Duško Dimitrijević, *Pravo međunarodnih ugovora*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2011. str. 35–62.

³ Bečka konvencija o ugovornom pravu kao načine izražavanja pristanka na obvezivanje ugovorom predviđa potpis, razmenu instrumenata koji sačinjavaju ugovor, ratifikaciju, prihvatanje, odobravanje, pristupanje ili bilo koji drugi ugovoren način. (čl. 11). Ratifikacija, prihvatanje, odobravanje i pristupanje označavaju, „prema prilikama, međunarodni akt tako nazvan, kojim država daje na međunarodnom planu svoj pristanak na obvezivanje jednim ugovorom.“ (čl. 2. t.b). U Zakonu o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora odredbe o potvrđivanju međunarodnih ugovora sadržane su u III delu (čl. 11-16) i njima su regulisani: priprema zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora, sadržina zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora, pokretanje postupka za potvrđivanje međunarodnog ugovora, potvrđivanje međunarodnog ugovora, instrumenti o potvrđivanju međunarodnih ugovora i objavljivanje zakona o potvrđivanju.

⁴ Za razumevanje sadržaja pojma „javnost“ ovde bi, verovatno, bilo najpodesnije koristiti odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010). Arhuska konvencija u članu 2. tačka 4. pod ovim pojmom podrazumeva „jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe.“ Problem može predstavljati pitanje praktičnog definisanja „zainteresovane javnosti“ kao dela „javnosti koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka ...“ Automatsko priznavanje

determinantama formalnog i materijalnog karaktera (materijalne determinante prava, nivo ekonomske razvijenosti, dominantne karakteristike društvenih odnosa, kulturološke osobenosti, specifičnosti pravnog sistema, funkcionisanje i nadležnost pojedinih institucija političkog sistema, veze između procedure pristupanja međunarodnim ugovorima i načina sprovođenja međunarodnih ugovora, itd.⁵ U formalnom smislu, obično se, u razmatranju ovih pitanja, za polaznu pretpostavku uzimaju odredbe najvišeg akta jedne države kojima se definišu pojedina pitanja od značaja za međunarodne ugovore (odnos između međunarodnog i unutrašnjeg prava, nadležnost pojedinih organa u vezi sa potvrđivanjem međunarodnih ugovora, procedura potvrđivanja, primena međunarodnih ugovora, itd). Značaj obezbeđivanja transparentne procedure potvrđivanja međunarodnog ugovora povezan je sa različitim činiocima uključujući i činjenicu da „jednom zaključeni ugovor od strane određene države vezuje tu državu i koristi joj odnosno šteti bez obzira na ustavne promene koje mogu nastupiti u toj državi.“⁶

U ovom radu postupak zaključivanja međunarodnih ugovora posmatra se sa stanovišta mogućnosti učešća javnosti u procesu pripreme njihovog potvrđivanja i ukazuje na slabosti postojećih normativnih rešenja u pravnom sistemu Republike Srbije (RS). Pitanje značaja ove dimenzije procedure potvrđivanja međunarodnih ugovora povezano je, kako sa praktičnom primenom međunarodnih ugovora tako i sa širim pitanjima funkcionisanja pravnog sistema, legitimeta odluka, položaja države u međunarodnoj saradnji, članstva u međunarodnim organizacijama, itd. Ovome bi trebalo dodati još dve opšte okolnosti i pitanja. Pristupanje RS Evropskoj uniji (EU) otvara dileme koje proističu ne samo iz činjenice da pristupanje ovoj organizaciji podrazumeva zaključivanje međunarodnih ugovora, već i zbog toga što se u pravni sistem države uvode, u nekim oblastima, potpuno nove norme, novi instituti, itd. U takvim okolnostima pravila procedure potvrđivanja međunarodnih ugovora mogu imati poseban značaj sa stanovišta mogućnosti države (naročito pojedinih subjekata unutar države) da sprovode određene obaveze.⁷ Drugo pitanje

ovakvog statusa „nevladinim organizacijama koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom“ (tačka 5) dalje nas upućuje na potrebu uvažavanja propisa kojima se reguliše oblast udruživanja građana, zatim dela propisa u oblasti poslovнog prava, itd.

⁵ U detaljnijem istraživanju mogli bi da se obuhvate, na primer, neki specifični činoci koji determinišu određeni odnos subjekata međunarodnog prava prema pojedinim pitanjima koje reguliše međunarodni ugovor (ili odnos prema ugovoru u celini). Tako, na primer, razmatrajući ekonomske činioce (pored političkih) koji određuju odnos prema ratifikaciji ugovora Međunarodne organizacije rada, Boockmann obrazlaže da stopa nezaposlenosti i „sektorska struktura zaposlenosti“ imaju značajan uticaj. Države se ustručavaju da ratifikuju konvencije u vreme visoke nezaposlenosti, a vlade koje su leve orientacije slabije reaguju na izmenjene ekonomske uslove od onih iz partija desne orijentacije. Bernhard Boockmann, Partisan politics and treaty ratification: The acceptance of International Labour Organisation conventions by industrialized democracies, 1960–1996, *European Journal of Political Research*, Vol. 45, No. 1/2006, p. 173.

⁶ Stevan Đordjević, Dejstvo međunarodnih ugovora, *Međunarodni problemi*, br. 1/2007, str. 51.

⁷ Ovde se ne ulazi u posebnu raspravu o okolnostima koje mogu da nastanu u slučaju konstatovanja nepoštovanja međunarodnih obaveza usled sukoba pravila međunarodnog

odnosi se na pravila kojima se reguliše javnost rada organa javne uprave, odnosno učešće javnosti u procedurama pripreme i usvajanja propisa i donošenja odluka od javnog značaja.⁸

I

Ustavno određenje mesta međunarodnih ugovora

Opštom odredbom stava 2. člana 16. Ustava RS („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006) propisano je da su „opštеприhvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretku Republike Srbije i neposredno se primenjuju,“ kao i da „potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.“ Ova mogućnost „neposredne primene“ dodatno naglašava značaj pitanja načina potvrđivanja međunarodnih ugovora, ali otvara i različite dileme. Ozbiljan „tehnički“ problem u vezi sa „neposrednom primenom“ može biti povezan sa tumačenjem značenja ovog pojma imajući u vidu činjenicu da primena (nekih) međunarodnih ugovora podrazumeva prethodno donošenje unutrašnjih propisa država koje postaju članice međunarodnog ugovora.⁹ Otuda se može govoriti i o prelivanju značaja međunarodnih ugovora na značaj procedure donošenja brojnih drugih propisa koji, na prvi pogled, ne moraju biti direktno povezani sa konkretnim međunarodnim ugovorom.

Složenost različitih situacija u vezi sa „neposrednom“ primenom međunarodnih ugovora Etinski analizira konstatujući da se može pojaviti

prava i normi unutrašnjeg prava, a posebno ne u okolnosti koje mogu nastati u slučaju postojanja „protivustavnih međunarodnih ugovora“. Za šire videti: Milenko Kreća, Manifestacija dualističko-monističke kontroverze u materiji formalno protivustavnih međunarodnih ugovora, u Novaković Marko (ed), *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Belgrade: Faculty of Law, Institute of Comparative Law, Institute of International Politics and Economics, 2013. pp. 174–190.

⁸ Nekoliko odredbi Ustava RS odnosi se na pojedine aspekte „javnosti“ od značaja ili potencijalnog značaja za pojedine elemente procedure potvrđivanja međunarodnih ugovora. Verovatno bi se u detaljnijoj raspravi član 51. Ustava mogao smatrati samo polaznom osnovom („Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.“). Zakon o državnoj upravi u članu 11. propisuje da je „rad organa državne uprave javan“ i da su „organi državne uprave dužni ... da javnosti omoguće uvid u svoj rad, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Videti i: Ana Grbić, Dragoljub Todić, Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju, *Megatrend revija*, Vol. 8 (2) 2011, str. 379–407.

⁹ Interesantno je da Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ne spominje ova pitanja, osim kada govori o “tehničkim propisima donetim na osnovu međunarodnog ugovora” (član 24) i, indirektno, kada govori o “obezbeđivanju finansijskih sredstava potrebnih za izvršavanje međunarodnog ugovora,” kao obaveznom delu sadržine zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora (član 12. tačka 2). Praksu SAD da potpisuju a ne ratifikuju međunarodne ugovore u oblasti životne sredine, Bang upravo objašnjava odsustvom kompromisa među političkim činiocima ove države u pogledu donošenja propisa kojima se obezbeđuje sprovodenje međunarodnih ugovora. Guri Bang, *Signed but Not Ratified: Limits to U.S. Participation in International Environmental Agreements*, *Review of Policy Research*, Volume 28, Number 1 (2011) p. 69.

nekoliko okolnosti.¹⁰ Za ovakvo ustavno rešenje položaja potvrđenog međunarodnog ugovora „sa stanovišta prijema u EU“ Vukadinović procenjuje da ono „ne mora predstavljati prepreku sve do potpisivanja sporazuma o prijemu u EU.“ Autor istovremeno ukazuje na mogućnost da bi „odredba o blanku neposrednoj primeni“ mogla „isprovocirati pitanje međusobne usaglašenosti odredbi Ustava.“¹¹

Poseban značaj mogle bi imati odredbe Ustava koje se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode u vezi sa kojima stav 2. člana 18. propisuje da se Ustavom „jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima.“¹² Ustav predviđa mogućnost da se Zakonom može propisati način ostvarivanja ovih prava „samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.“

U vezi sa sprovođenjem međunarodnih ugovora je i odredba člana 142. (načela sudstva) kojom je propisano da su sudovi „samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora,“ a da se „sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona“ (član 145. st. 2). Istovremeno je propisano da „javno tužilaštvo

prava i normi unutrašnjeg prava, a posebno ne u okolini koje mogu nastati u slučaju postojanja „protivustavnih međunarodnih ugovora“. Za šire videti: Milenko Kreća, Manifestacija dualističko-monističke kontroverze u materiji formalno protivustavnih međunarodnih ugovora, u Novaković Marko (ed), *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Belgrade: Faculty of Law, Institute of Comparative Law, Institute of International Politics and Economics, 2013. pp. 174–190.

¹⁰ „U slučaju kada ne postoji odgovarajuće nacionalno pravno pravilo, jasno je da se neposredno primenjuje pravilo međunarodnog ugovora. Ukoliko postoji domaće pravilo, koje ne protivureči međunarodnom, moguće su opet različite situacije. Ako je domaće pravilo jednako po svom dejstvu sa pravilom iz međunarodnog ugovora, primenjuje se domaće pravilo uz uzimanje u obzir i međunarodnog pravila, ... Ukoliko domaće pravilo nije jednako po obimu i sadržaju svog dejstva sa pravilom iz međunarodnog ugovora, pravilo iz međunarodnog ugovora primenjuje se neposredno kao dopuna domaćeg pravila. Ako se, međutim, domaćim pravilom obezbeđuje viša zaštita osnovnih ljudskih prava, primenom pravila iz međunarodnog ugovora ne može da se smanji ta zaštita. Treću grupu situacija čine situacije u kojima postoji suprotnost između domaćeg pravila i pravila iz međunarodnog ugovora... Najsloženija situacija je ona kada domaće pravilo protivreči pravilu iz međunarodnog ugovora, koje se ne javlja kao *les specialis*“ Rodoljub Etinski, Neposredna primena međunarodnog ugovora u pravnom poretku Republike Srbije, i Marko Novaković (ed), *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Belgrade: Faculty of Law, Institute of Comparative Law, Institute of International Politics and Economics, 2013. pp. 755. Za neke dileme videti i kod Radovan D. Vukadinović, Ustavni okvir harmonizacije domaćih propisa i neka pitanja direktnе primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i Duško Dimitrijević, Brano Miljuš (pr) *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privrednu, 2010, str. 32–36.

¹¹ Vukadinović, *op. cit.* str. 31.

vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona.“ (član 156. st. 2) (aut. pod).

Odredbe o nadležnosti Ustavnog suda ukazuju na način kao je određeno mesto međunarodnih ugovora u hijerarhiji pravnih propisa. U tom smislu prve dve tačke stava 1. člana 167. Ustava predviđaju da Ustavni sud odlučuje o: „saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima,“ odnosno o „saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom.“ Na tragu ovakvog rešenja je i formulacija odredbe člana 194. Ustava.¹³

Kada je u pitanju članstvo u međunarodnim organizacijama, odnosno zaključivanje ugovora o pridruživanju nekoj međunarodnoj organizaciji, Ustav RS u prvom stavu člana 97. propisuje da nadležnost Republike Srbije uključuje, između ostalog, i „uređivanje i obezbeđivanje“ njenog „međunarodnog položaja i odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.“ Iako već u članu 1. govori o „pripadnosti evropskim principima i vrednostima,“ Ustav ne sadrži posebne odredbe o pridruživanju EU.

I na kraju, kada je u pitanju nadležnost za potvrđivanje međunarodnih ugovora, Ustav propisuje da je za potvrđivanje međunarodnih ugovora nadležna Narodna skupština „kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja“ (član 99. t. 4).¹⁴ Ustav ne pravi nikakve razlike između međunarodnih ugovora kada propisuje broj glasova narodnih poslanika koji su potrebni za pozitivnu odluku o prihvatanju nekog međunarodnog ugovora. U članu 105. st. 3. t. 6. Propisano je da se o „zakonima kojima se uređuju: ... zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora“ odlučuje „većinom glasova svih narodnih poslanika.“¹⁵

¹² Što, naravno, ne znači da ustavno garantovanje nekog od ljudskih prava isključuje potrebu ratifikacije nekog međunarodnog ugovora koji se odnosi na ovo pravo. Zachary *et al.* u zaključku svog istraživanja dokazuju, na primeru Unverzalne deklaracije o ljudskim pravima i Pakta o građanskim i političkim pravima, da ratifikacija međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava i unošenje ovih prava u ustavne tekstove doprinosi unapređenju „mogućnosti efektivnog poštovanja.“ Zachary Elkins, Tom Ginsburg & Beth Simmons, Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice, *Harvard International Law Journal* / Vol. 54, Number 1, Winter 2013, pp. 61-95.

¹³ Gde se u stavovima 4. i 5. propisuje, između ostalog, da „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom,“ odnosno da „Zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.“

¹⁴ Član 14. Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora razlikuje nekoliko vrsta međunarodnih ugovora koje potvrđuje Narodna skupština. To su: (1) „ugovori vojne, političke i ekonomске prirode“, 2) „ugovori kojima se stvaraju finansijske obaveze za RS“, 3) „ugovori koji zahtevaju donošenje novih ili izmenu važećih zakona“ i 4) „ugovore kojima se odstupa od postojećih zakonskih rešenja.“ Zakon istovremeno predviđa da ostali međunarodni ugovori „ne podležu postupku potvrđivanja,“ iako nije baš potpuno jasno na šta bi se to moglo odnositi imajući u vidu prethodno opisane kategorije.

¹⁵ Za prikaz rešenja koja su predviđali srpski i jugoslovenski ustavi videti kod: Momir Milojević, Constitutional competence for conclusion and enactment of international treaties, *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics Vol. 3, No 1, 2005, pp. 3-7.

II

Moguće slabosti procesa potvrđivanja međunarodnih ugovora

Osim normi koje sadrže Ustav i Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, najznačajniji opšti deo pravila koja se odnose na potvrđivanje međunarodnih ugovora u pravnom sistemu RS propisan je Poslovnikom Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13).¹⁶ Osim toga, za proceduru pripreme, izrade i usvajanja predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora mogu biti relevantne i odredbe nekoliko drugih zakona i podzakonskih akata kao što su: Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010), Zakon o vlasti („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12), Zakon o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik RS“, br. 9/10), Poslovnik Narodne skupštine RS („Službeni glasnik RS“, br. 52/10), Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS“, br. 21/10), itd.¹⁷

1. Moguće slabosti procesa pripreme i usvajanja propisa u RS – opšti kontekst

Mada se može konstatovati da su poslednjim izmenama Poslovnika Vlade (2013) načinjene značajne izmene u proceduri pripreme i usvajanja propisa, ova procedura je i dalje u jednom delu opterećena odredbama koje ostavljaju prostor za diskreciono odlučivanje predlagачa propisa, bez mogućnosti (ili značajno suženim mogućnostima) kontrole.¹⁸ Osnovna kritika postojećih rešenja, za potrebe ovog rada, zasnovana je na dva kriterijuma. Prvi je mogućnost učešća javnosti u procesu pripreme i usvajanja propisa, a drugi je dostupnost informacija, odnosno dokumenata koji se pripremaju za usvajanje ili prate postupak usvajanja nekog propisa. Poslovnik Vlade, kao osnovni propis koji reguliše proceduru pripreme i usvajanja propisa do momenta usvajanja na sednici Vlade, u nekoliko svojih odredbi posebno govori o javnosti rada i dostupnosti informacija o radu Vlade, uključujući i proces pripreme i usvajanja propisa RS.

¹⁶ Autor stoji na stanovištu da se ključnim elementima procesa pripreme i usvajanja propisa mogu smatrati oni koji su obuhvaćeni fazom do usvajanja predloga zakona na sednici Vlade. Bez umanjivanja značaja ovog procesa u kasnijoj fazi (naročito uloge Narodne skupštine) procenjuje se da su efektivne mogućnosti učešća i uticaja javnosti na sadržaj normi sve manje i manje nakon toga. Zbog toga se u radu ne analizira deo procesa usvajanja zakona nakon njegovog usvajanja na sednici Vlade. Verovatno bi posebno istraživanje na osnovu, u ovom duhu formulisane teze, moglo doprineti jasnijem profilisanju napora u reformi zakonodavnog procesa.

¹⁷ Za jedno viđenje i procenu zakonodavnog procesa u RS videti: *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena*, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odihr/87871>. (27.11.2012).

¹⁸ Neka dalja unaprednja predviđena su Predlogom strategije regulatorne reforme. Za više informacija o planovima u oblasti regulatorne reforme videti Predlog strategije regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2013-2016. godine. [http://www.ria.gov.rs/strategija-regulatorne-reforme/t. \(22.9.2013\).](http://www.ria.gov.rs/strategija-regulatorne-reforme/t. (22.9.2013).)

a) Jednim od neprecizno definisanih elemenata u procesu pripreme i usvajanja propisa u pravnom sistemu RS mogli bi se smatrati oni delovi koji se odnose na mogućnost učešća javnosti u ovom procesu. Ceo član 41. Poslovnika Vlade posvećen je pitanju javne rasprave, odnosno obavezama predлагаča zakona u vezi sa ovim.¹⁹ Nejasnom bi se mogla smatrati formulacija iz stava 1, gde se kroz izuzetno široko i neodređeno formulisanje obaveze predлагаča da sproveđe javnu raspravu (u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sproveđe javnu raspravu“) mogućnost sprovođenja javne rasprave, značajno relativizuje.²⁰ A onda se, u stavu 2. istog člana, na prvi pogled relativno precizno nabrajaju obaveze da se to ipak učini. Takva obaveza se odnosi na četiri sledeća slučaja: 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predлагаča ne odluči drugačije; 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predлагаča, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sproveđe javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.²¹ Iz ovako formulisanih odredbi proizilazi nekoliko dilema koje mogu biti od uticaja na sužavanje mogućnosti za učešće javnosti u procesu pripreme i usvajanja propisa. Najpre, u vezi sa prvom tačkom, postavlja se pitanje ko i na osnovu čega procenjuje šta se smatra „novim sistemskim zakonom“.²² U pogledu formulacije iz tačke 2. Poslovnika izgleda da bi se, na prvi pogled, moglo zaključiti da od opšte obaveze organizovanja javne rasprave (prilikom pripreme novog zakona) javnost deli jedino odluka „nadležnog odbora“ koji može odlučiti da se ne organizuje javna rasprava ako to „obrazloženo

¹⁹ Generalno, izgleda da ovakva rešenja iz Poslovnika u osnovi prate u javnosti već snažno prisutnu tendenciju da se „javna rasprava“ izjednačava sa učešćem javnosti na način da se organizovanje javne rasprave smatra ispunjavanjem zahteva koji se tiču učešća javnosti. Ako bi se za osnovu sadržaja pojma učešće javnosti uzela rešenja iz Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, onda ne bi trebalo da bude nikakvog sporu da se „javna rasprava“ može smatrati samo jednim od elemenata učešća javnosti. Relevantnost ovog međunarodnog ugovora trebalo bi posmatrati u kontekstu širokog spektra pitanja koje ovaj međunarodni ugovor ima za svoj predmet regulisanja, zatim kroz formulaciju člana 1. (cilj), definicije pojedinih pojmoveva, sadržaj prava i obaveza država članica, itd.

²⁰ Procena da se radi o relativizaciji zasniva se na široko formulisanim uslovima, bez prepoznatljivih kriterijuma, o čemu će kasnije biti nešto više reči.

²¹ Na sadržaj tačke 4. kasnije će posebno biti ukazano.

²² Ovako kako je formulisano moglo bi se zaključiti da je to toliko jasno kao da nema nikakve potrebe da se dodatno pojašnjava. Naravno, u nekim slučajevima to i ne bi trebalo biti sporno (širina predmeta regulisanja, broj subjekata koji su uključeni, povezanost sa različitim sektorima privrede i društva, infrastrukturni značaj, itd), ali u nekim slučajevima bi to mogao biti predmet rasprave. U praksi to bi moglo da znači da predlagач zakona i/ili nadležni odbor o tome donose odluku uz ograničene (ili nikakve) mogućnosti javnosti da bitno utiče na nju.

predloži“ predлагаč.²³ Obaveza organizovanja javne rasprave u slučaju pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona značajno je smanjenja formulacijom da takva obaveza postoji jedino „ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, zbog sličnog problema kao i u slučaju tačke 1.“²⁴

Ono što bi verovatno moglo biti sporno je i rešenje sadržano u stavu 2. člana 41. kojim je propisano da „odluku o sprovodenju javne rasprave, program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predлагаča,“ što bi trebalo da znači da se javna rasprava vodi tek kada je predlog zakona dospeo u nadležni vladin odbor. Ovo bi se moglo tumačiti da ovakva formulacija ne podrazumeva uključivanje javnosti „u ranoj fazi“ pripreme propisa na šta, jednim delom, upućuje i član 8. već spominjane Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.²⁵

Jednom od spornih tačaka procesa bi se moglo smatrati i to što Poslovnikom nije predviđeno do koje mere i na koji način je predлагаč zakona obavezan da uvaži mišljenja izнетa tokom sprovodenja postupka učešća javnosti. Standard koji koristi stav 2. člana 8. Arhuske konvencije sastoji se u propisanoj obavezi države članice da se rezultat učešća javnosti „uzme u obzir u najvećoj mogućoj meri.“²⁶ Sa ovim pitanjem povezana je i čirjenica da Poslovnikom nije predviđena obaveza predлагаča zakona da uz nacrt zakona dostavi i informaciju (izveštaj) o rezultatima učešća javnosti (član 40), kao i to što nisu potpuno poznate posledice obaveze predлагаča da „izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.“ (član 41. stav 10. Poslovnika).²⁷ Obaveza dostavljanja priloga uz nacrt zakona propisana je detaljnije članom 39a, odnosno 40, ali se ona ne odnosi na rezultate učešća

²³ Ovde bi moglo biti interesantno analizirati moguće razloge koje će predлагаč zakona koristiti u praksi (verovatno prvenstveno „hitnost“ postupka) kao i učestalost takve prakse imajući u vidu predstojeće zakonodavne aktivnosti u vezi sa pridruživanjem RS EU. Sa stanovišta javnosti ostaje pitanje kako se zaštiti od eventualnih zloupotreba koje ovakva mogućnost pruža predlagajućem zakonom.

²⁴ Dakle, na osnovu čega se procenjuje da se predloženim izmenama i dopunama nekog zakona „bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona“ i koji mehanizmi zaštite javnosti stope na raspolaaganju u slučaju da se osporava odluka predlagajuća zakona, odnosno nadležnog odbora?

²⁵ Pomenutom odredbom člana 8. propisuje se obaveza država članica da „tokom pripreme izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenjivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu“ „nastoje da promovišu efektivno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene.“ (aut. pod).

²⁶ Za razliku od postupka učešća javnosti koji se odnosi na neka druga pitanja gde je formulisan standard koji obavezuje države članice da prilikom donošenja odluke „uzmu u obzir ishod učešća javnosti.“ Dakle, jasno se pravi razlika kroz izostavljanje dela formulacije koji definiše meru obaveznosti kakva je upotrebljena u slučaju pripreme i usvajanja propisa i koja glasi „u najvećoj mogućoj meri.“

²⁷ Ovi elementi učešća javnosti mogu biti naročito važni zbog (moguće) primene neke od odredbi iz člana 9. Konvencije koja se odnosi na mehanizme pravne zaštite prava koje ovaj međunarodni ugovor garantuje.

javnosti ili bar javne rasprave. Zbog svega ovoga ovaj element procesa mogao bi imati presudan značaj sa stanovišta garancija kvaliteta učešća javnosti.

b) Dostupnost informacija, odnosno dokumenata koji predstavljaju deo procesa pripreme i usvajanja propisa, odnosno učešća javnosti u ovom procesu predstavlja drugu slabu kariku u ovom procesu. Najpre, spornom bi se mogla smatrati odredba člana 42. Poslovnika kojom je predviđeno da „ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da doneše akt ili da utvrди predlog akta.“ Dakle, ovom odredbom se garantuje jedino to da će predlog zakona, za koji nije obavezno sprovođenje javne rasprave, postati dostupan javnosti kada nadležni odbor „doneše akt kojim Vladi predlaže da doneše akt ili da utvrdi predlog akta,“ tj. potpuno na kraju procesa (u delu procesa koji se odnosi na Vladu).²⁸

Jedan od problema u vezi sa postojećim rešenjima koja sadrži Poslovnik Vlade proistiće i iz toga što nije predviđena obaveza predлагаča zakona da javnosti stavi na uvid analizu efekata zakona, onda kada se ona pravi.²⁹ Ovo se, na sličan način, odnosi i na Izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabelu usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije, što može biti od presudnog značaja za celovito sagledavanje stanja i mogućnosti primene propisa koji se usaglašavaju.

2. Specifične slabosti procesa pripreme i potvrđivanja međunarodnih ugovora u RS

Pored prethodnih napomena koje se odnose na opšte karakteristike i slabosti zakonodavnog procesa, za nekoliko elemenata procesa pripreme i potvrđivanja međunarodnih ugovora može se reći da imaju specifične karakteristike.

a) Ozbiljnim problemom mogla bi se smatrati činjenica, da u proceduri pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora nije predviđena obaveza predлагаča propisa da izradi analizu efekata zakona.³⁰ Članom 11. već spomenutog Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora predviđeno je da se „uz nacrt zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora

²⁸ Ovde se može postaviti pitanje da li se u ovoj fazi procesa može očekivati bilo kakvo učešće javnosti?

²⁹ Poslovnik Vlade u članu 40. predviđa da „kao prilog uz nacrt zakona predlač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurenca, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava.“ Ovde se ne ulazi u posebnu raspravu o dilemama u postojećoj regulativi koja se odnosi na sadržaj analize efekata propisa.

³⁰ Ovde se ne ulazi u posebnu raspravu o dilemama u postojećoj regulativi koja se odnosi na analizu efekata propisa.

dostavljaju ... i mišljenja organa državne uprave nadležnih za spoljne poslove, finansije i zakonodavstvo, kao i organa državne uprave u čiji delokrug spadaju pojedina pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom.“ (stav 2). Dakle, Zakon ne predviđa obavezu dostavljanja analize efekata zakona iz čega bi se mogli izvući različiti zaključci o mogućim posledicama postojećeg sistema potvrđivanja međunarodnih ugovora koji ne podrazumeva nikakvu obavezu predлагаča propisa da sagleda moguće posledice primene nekog međunarodnog ugovora, preduzme odgovarajuće mere kako bi zainteresovao javnost, a posebno zainteresovane subjekte na koje će se odredbe pojedinih međunarodnih ugovora neposredno i posredno odnositi, itd.³¹ Sagledavanje efekata primene nekog međunarodnog ugovora ima poseban značaj u slučajevima kada međunarodni ugovor ima (ili može da ima) izvesne uticaje na pojedine subjekte u državi i pre njegovog stupanja na snagu.³² Pored toga, van ovako definisane obaveze predлагаča ostaje i više subjekata na koje se potencijalno odnosi međunarodni ugovor, odnosno na koje može imati uticaj. Ovo se, pre svega, odnosi na privredne subjekte i pojedine specifične kategorije stanovništva.³³

b) Osim što nije predviđena obaveza izrade analize efekata otvorenim se može smatrati pitanje procene relevantnosti pojedinih organa (čije mišljenje predлагаč ima obavezu da pribavi), sa stanovišta „pojedinih pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom“³⁴ Predлагаč nacrta zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora nema kriterijume na osnovu čega procenjuje koji su to organi državne uprave od koji treba da zatraži mišljenje već je prepusteno proceni predлагаča koji za početne kriterijume procene uzima propisanu nadležnost pojedinih organa i organizacija.³⁵ U vezi sa ovim je i „mogućnost“ određivanja organa nadležnog za sprovođenje međunarodnog ugovora i navođenje ove činjenice u zakon o potvrđivanju (čl. 12. t. 3). Odsustvo obaveze da se navede organ koji je nadležan za koordinaciju sprovođenja može da izazove različite dileme između pojedinih organa (od negiranja nadležnosti do

³¹ Ovakav zaključak ne umanjuje i propisana „mogućnost“ da se u sadržinu zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora ugrade i „odredbe o obezbeđivanju finansijskih sredstava potrebnih za izvršavanje međunarodnog ugovora.“ (čl. 12. t.3). Dakle, radi se o „mogućnosti“.

³² Za temeljno analizirane argumente u slučaju nekih standarda u oblasti životne sredine i automobilske industrije videti: Guri Bang, Signed but Not Ratified: Limits to U.S. Participation in International Environmental Agreements, *Review of Policy Research*, Volume 28, No. 1/2011, pp. 65–81.

³³ Argumenti koji se ponekad navode, kao razlog zbog čega se ne predviđa izrade analize efekata zakona (da se najčešće radi o multilateralnim ugovorima kod kojih i nije predviđena mogućnost uticaja na sadržaj već pripremljenih ili zaključenih ugovora) autoru ovog članka više liči na argument u prilog izrade analize efekata.

³⁴ Isto i u članu 5. Zakona o potvrđivanju i sprovođenju međunarodnih ugovora koji se odnosi na „Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnog ugovora“. U ovom delu zakona bi se moglo postaviti pitanje potrebe da se posebno reguliše priprema predloga osnova za zaključivanje međunarodnih ugovora koji imaju bilateralni karakter, od onih multilateralnih.

³⁵ Videti, na primer, Zakon o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 72/12, 76/13).

toga da više organa tvrdi da je nadležno), sa svim praktičnim problemima koje takvo stanje može da stvori u zainteresovanoj javnosti.

c) Kao što je već naznačeno, mogućnosti učešća javnosti u proceduri pripreme zakona o potvrđivanju nekog međunarodnog ugovora značajno su ograničene činjenicom da je postojećom odredbom člana 41. Poslovnika Vlade predviđeno da je predlagač obavezan da „sproveđe javnu raspravu“, između ostalog, i „prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sproveđe javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.“ (stav 2. tačka 4). Dakle, organizovanje javne rasprave prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora je izuzetak od pravila i to samo ako se ispunе prethodno definisani uslovi (predlozi nadležnih organa i odluka nadležnog odbora). Nije poznato na osnovu kojih kriterijuma bi se nadležni organi mogli rukovoditi prilikom donošenja odluka pa da predlože organizovanje javne rasprave. Istovremeno, treba naglasiti činjenicu da Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora uopšte ne spominje ni reč „javnost,“ ni reč „javna rasprava“. ³⁶

d) Spornom bi se, do izvesne mere, mogla smatrati i odredba člana 38a. Poslovnika Vlade koja se odnosi na „platforme za međunarodne susrete“ gde nije propisana obaveza nadležnog organa koji priprema ovaj dokument da ga (u celini i delimično) na neki način stavi na raspolaganje javnosti.³⁷ Izostaje i obaveza nadležnih organa državne uprave koji prate izvršavanje međunarodnih ugovora i o tome obaveštavaju Vladi (čl. 25) da, makar na izvestan način, takve izveštaje stave na uvid javnosti.

Zaključak

Odredbama Ustava RS definisani su mesto međunarodnih ugovora u hijerarhiji propisa i nadležnost za potvrđivanje međunarodnih ugovora. Odredba kojom se predviđena njihova „neposredna“ primena osnov je rasprave u odnosu na više pitanja koja mogu biti značajna i za postupak potvrđivanja međunarodnih ugovora. Moguće slabosti postojećih rešenja, u vezi sa potvrđivanjem međunarodnih ugovora, deo su ukupnih slabosti zakonodavnog procesa u delu koji se odnosi na učešće javnosti u ovom procesu i dostupnost informacija i dokumenata. Obaveza sproveđenja javne rasprave u postupku pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, samo uz prethodno ispunjavanje propisanih uslova i odsustvo obaveze izrade analize efekata ovog zakona, mogli bi se smatrati ozbiljnijim nedostatkom. Bez obzira što nije u potpunosti jasno kakve sve posledice može imati stanje u

³⁶ Naravno, Zakon sadrži neke odredbe koje mogu biti od značaja za javnost i pri tom se misli, pre svega, na odredbe kojima se reguliše objavljivanje zakona o potvrđivanju (član 16) i objavljivanje međunarodnih ugovora koji ne podležu potvrđivanju i posebnih međunarodnih ugovora o saradnji (član 20). Dakle, tek na kraju procesa donošenja zakona.

zakonodavnoj proceduri koje ne garantuje transparentnost postupka i učešće javnosti na dosledan i jasan način, može se pretpostaviti da intenziviranje pregovora o članstvu RS u EU mogu uticati na kvalitet donetih zakona i aktuelizovanje pojedinih pitanja u vezi sa potvrđivanjem međunarodnih ugovora.

Bibliografija

1. Baccini Leonardo, Urpelainen Johannes, Before Ratification: Understanding the Timing of International Treaty Effects on Domestic Policies, *International Studies Quarterly* (2013), doi: 10.1111/isqu.12080, 1-15.
2. Bang Guri, Signed but Not Ratified: Limits to U.S. Participation in International Environmental Agreements, *Review of Policy Research*, Volume 28, Number 1 (2011) p. 65-81.
3. Boockmann Bernhard, Partisan politics and treaty ratification: The acceptance of International Labour Organisation conventions by industrialized democracies, 1960-1996, *European Journal of Political Research*, Vol. 45, No. 1/2006, pp. 153-180.
4. Đorđević Stevan, Dejstvo međunarodnih ugovora, *Međunarodni problemi*, br. 1/2007, str. 49-70.
5. Đorđević Stevan, Dimitrijević Duško, *Pravo međunarodnih ugovora*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2011.
6. Elkins Zachary, Ginsburg Tom & Simmons Beth, Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice, *Harvard International Law Journal* / Vol. 54, Number 1, Winter 2013, pp. 61-95.
7. Etinski Rodoljub, „Neposredna primena međunarodnog ugovora u pravnom poretku Republike Srbije”, i Novaković Marko (ed), *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Belgrade: Faculty of Law, Institute of Comparative Law, Institute of International Politics and Economics, 2013. pp. 729-756.
8. Grbić, A., Todić, D., Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju, *Megatrend revija*, Vol. 8 (2) 2011, str. 379-407.
9. Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odihr/87871>. (27.11.2012).
10. Kreća, Milenko, Manifestacija dualističko-monističke kontroverze u materiji formalno protivustavnih međunarodnih ugovora, i Novaković Marko (ed), *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Belgrade: Faculty of Law, Institute of Comparative Law, Institute of International Politics and Economics, 2013. Pp. 174-190.
11. Milojević Momir, Constitutional competence for conclusion and enactment of international treaties, *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics Vol. 3, No 1, 2005, pp. 1-15.
12. Obradović Konstantin, Račić Obrad, Vukasović Vid, *Izvršenje međunarodnih ugovora u praksi Jugoslavije*, Beograd, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1988.
13. Poslovnik Vlade (“Službeni glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013)
14. Predlog strategije regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2013-2016. godine. [http://www.ria.gov.rs-strategija-regulatorne-reforme/t. \(22.9.2013\).](http://www.ria.gov.rs-strategija-regulatorne-reforme/t. (22.9.2013).)

15. Predlog Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, Narodna skupština Republike Srbije, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/299-13.pdf. 16.7.2013. (6.9.2013).
16. Simmons A. Beth. Ratification rules, in *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press; 2009. http://scholar.harvard.edu/files/bsimmons/files/APP_3.2_Ratification_rules.pdf. (13.12.2012).
17. Todić Dragoljub, "Neki problemi u zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine", i Kavran Dragoljub, Petković Gordana (ur), "Pravo i životna sredina", Udruženje pravnika Jugoslavije i Jugoslovensko udruženje za javnu upravu, Beograd, 1997, str. 203–222.
18. Todić Dragoljub, *Međunarodne konvencije u oblasti životne sredine u SR Jugoslaviji*, Beograd, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, 2002.
19. Todić, Dragoljub, Vukasović Vid, Ignjatić Mladenka, Čavoški Aleksandra, *Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine u funkciji evropskih integracija i region jugoistočne Evrope*, Evropski pokret Srbija, Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2011.
20. Uloga nacionalnih parlamenta u ratifikaciji međunarodnih ugovora, Narodna skupština Republike Srbije, Odjeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove, Odsek za informativno-istraživačke poslove, Beograd, 21.05.08.
21. Velat, Dubravka, (Pr.) *Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji*, Beograd: Građanske inicijative, 2012. Dostupno na: <http://www.civilno-drustvo.gov.rs/wp-content/uploads/2012/02/Istrazivanje-OCD-Sektor-u-Srbiji-Građanske-inicijative-web.pdf>. (14.9.2012).
22. Vukadinović D. Radovan, Ustavni okvir harmonizacije domaćih propisa i neka pitanja direktnе primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i Dimitrijević Duško, Miljuš Brano (pr) *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2010, str. 21–36.
22. Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 32/2013).

Dragoljub TODIĆ, Ph.D.

INTERNATIONAL TREATIES AND (POSSIBLE) WEAKNESSES OF THE RATIFICATION PROCESS

ABSTRACT

The paper points out the provisions of the Constitution of the Republic of Serbia (RS) which define the basic elements of importance for the understanding of the place that international agreements have in the legal system of the RS. Furthermore, it discusses the existing regulations governing the RS process of ratification of international treaties. Firstly, it provides the general normative framework analysing the weaknesses of the current system of preparation and adoption of legislation (until the adoption of the law at the Government session). Two criteria are taken for the analysis: the ability of public participation in this process and the availability of information and documents as a prerequisite for public participation.

According to the author, the weak points in the existing procedures have been stressed. These are the absence of clear rules concerning the guarantees of public participation in the preparation and adoption of regulations (including the ratification of international treaties) and the lack of guarantees of the transparency of the procedure, the absence of the regulatory impact assessment and realistic assessment of the possibilities and interests of the RS. The main thesis, which is discussed in the paper, is that the current regulatory framework governing the process of ratification of international treaties does not allow for adequate public participation and observation of the effects of the international agreements that are ratified.

Key words: international agreements, process of ratification of international treaties, process of preparation and adoption of regulations, regulatory impact assessment, public participation, access to information, Aarhus Convention, Republic of Serbia, European Union.

UDK: 341.24(497.115)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 20-35.
Pregledni članak
Primljen: 14. novembar 2013. godine

Dr Dragan PETROVIĆ¹

Briselski sporazum: jedno viđenje

SAŽETAK

U radu se analiziraju rezultati pregovora Beograda i Prištine pod posredništvom EU poslednjih godina, sa akcentom na potpisani sporazum u Briselu aprila 2013. godine. Imajući u vidu da je 2006-2007. od strane Srbije, i uz pomoć pre svega Rusije, odbijen Ahtisarijev plan, postavlja se pitanje zašto je sada prihvaćen ovaj sporazum, koji se suštinski ne razlikuje od Ahtisarijevog plana. To je utoliko čudnije, ako se zna da je u međunarodnom poretku upravo u ovom periodu od 2007. došlo do vrlo ozbiljnih promena odnosa snaga, na štetu promotera kosovske nezavisnosti. Amerika, kao glavni promoter kosovske nezavisnosti, i dalje je vodeća svetska sila, ali sada u sve više multipolarnom svetskom poretku gde paralelno sa njom egzistiraju i druge svetske sile, poput zemalja BRIK-a koje ne podržavaju kosovsku nezavisnost. Zvanični Beograd, odnosno aktuelna i prethodna vlada Srbije, opredelio se na ovako veliki ustupak, dobrim delom iz ideologije pridruživanja Evropskoj uniji i to pod veoma neizvesnim i otežanim okolnostima u kojoj se nalaze i Unija i daljnji „evropski put“ Srbije. Stoga autor rada smatra da bi ovako rizičan poduhvat, koji se u isto vreme i protivi aktuelnom Ustavu Srbije za šta vladajuća garnitura nije dobila mandat naroda, morao da ima test demokratski izražene volje građana. Oni bi na adekvatan način morali da se upoznaju sa svim okolnostima, vezanim za Briselski sporazum, i da se na demokratski organizovanom referendumu u tom pravcu i izjasne.

Ključne reči: Kosovo i Metohija, Briselski sporazum, Međunarodni posrednici, pritisak na Srbiju.

Briselski sporazum i međunarodno okruženje

Rezultat pregovora između „Beograda i Prištine“ u proteklih nekoliko godina, sa akcentom na tzv. Briselski paraf koji je postignut uz posredovanje

¹ Dr Dragan Petrović, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E mail: draganp@diplomacy.bg.ac.rs. Pogledi izneti u članku odražavaju lične stavove autora.

EU aprila 2013. godine, analiziran je u ovom radu, a veća pažnja će se обратити на међunarodno okruženje.

Svetski trendovi

Ukoliko se uporedi međunarodni momenat u odbijanju Ahtisarijevog plana 2006-2007. i sadašnje međunarodno okruženje Srbije kada je Briselski sporazum usvojen, primećuju se izrazito velike promene u relativno kratkom roku na štetu međunarodnih promotera Kosovske nezavisnosti. SAD i njihovi najbliži saveznici, koji stoje iza kosovske nezavisnosti, upravo u ovom višegodišnjem periodu značajno su oslabljeni, najviše nastankom i razvojem svetske ekonomske krize, kao i još nekim procesima i događajima u međunarodnim odnosima.

Nastanak i razvoj svetske ekonomske krize od 2008. najviše je pogodio SAD i neke druge zapadne sile, kako sa aspekta tvrde, tako i sa aspekta tzv. meke moći. Neoliberalna ekonomija, bila je oruđe u rukama angloameričke meke moći, nametana od ovih sila u poslednje gotovo tri decenije. Praktičnim i teoretskim krahom ovog koncepta zato su najviše uzdrmane upravo SAD i Britanija, dok su strukturalno i po materijalnim posledicama velikom krizom od 2008. najviše pogodjene upravo ekonomije ovih sila, iako se kriza potom proširila i na druge zemlje sveta. Nasuprot tome, sile BRIK-a su daleko manje i strukturalno i praktično pogodjene svetskom ekonomskom krizom. Zahvaljujući njihovoj veličini, i pre svega elementima tvrde moći, napredak se ubrzava i polako pristiže, a po bruto pokazateljima negde i prestiže, razvijene zapadne zemlje. U tom pravcu može se konstatovati da je tzv. Svetska, a po svojim strukturnim i posledičnim elementima pre svega američka i zapadna kriza, zapravo bitno ubrzala već započeti proces prerastanja svetskog poretku od monopolarnog sa dominacijom samo jedne svetske sile, ka multipolarnom, gde je Amerika i dalje vodeća, ali gde paralelno egzistira više svetskih sila.²

Još nekoliko, istina manje bitnih procesa i događaja u međunarodnim odnosima proteklih godina, takođe je uticalo na pokretanje procesa prerastanja svetskog poretku ka multipolarizmu. Poraz tzv. narandžaste revolucije u Ukrajini, zaključno sa početkom 2010. godine i jačanje proruskih snaga u njoj³, poraz Sarkozija na predsedničkim izborima u Francuskoj⁴ i

² Slobodan Komazec, *Globalna finansijska kriza i ekonomska kriza u Srbiji*, Biblioteka naučno istraživačkih radova „Savremena kriza i izazovi budućnosti“, Beograd, 2010.

Komazec Slobodan, *Dolar Evro i kriza svetskog monetarnog sistema, studija o budućnosti dolara i evrozone*, Biblioteka naučno-istraživačkih radova: „Savremena kriza i izazovi budućnosti“, Beograd, 2011; Dragan Petrović, *Ka multipolarnom svetskom poretku*, Pešić i sinovi; Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2010.

³ Dragan Petrović, Goran Nikolić, *Geopolitika savremene Ukrajine*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2009; Dragan Petrović, *Predsednički izbori u Ukrajini*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2010.

⁴ Dragan Petrović, *Francuska na raskrsću*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2011; Dragan Petrović, *Geopolitika Francuske*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2013.

njegovo povlačenje sa političke scene, kao i ubrzavanje integracije na postsovjetskom prostoru, paralelno sa pojavom krize u EU, takođe utiču na ubrzavanje procesa prelaska svetskog poretku ka multipolarnom.

Situacija na Balkanu

Na samom Balkanskom poluostrvu, posmatrano geopolitički, albanski faktor, koji podstiče i organizuje revizionističke projekte i poduhvate u odnosu na sve svoje susede, daleko je od toga da može računati na povoljnosti u okruženju. Prvo, Albanci su, posmatrano etničkim poreklom, narod na Balkanu i Evropi bez srodnih i sličnih poreklom naroda. Tako na primer, Srbi pripadaju slovenskoj grupi naroda koja je veoma rasprostranjena u Istočnoj, Srednjoj i samoj Jugoistočnoj Evropi (Balkanu), računajući i tako moćnu silu kao što je Rusija, ali i Ukrajina, Poljska, Češka, Slovačka, Bugarska i dr. Albanci, računajući i Albance na Kosovu i Metohiji po veroispovesti su većinski muslimani, što je gotovo među usamljenim slučajevima te vrste u odnosu na druge evropske narode, a delom i na Balkanu. Četiri srodne države Srbija, Crna Gora, Makedonija i Grčka su, svaka na svoj način, stvarno ili potencijalno ugrožene od albanskog revizionizma. Pored Srbije i slučaja njene južne pokrajine Kosova i Metohije, Crna Gora se nalazi pred najvećim izazovom upravo u odnosu na albanski faktor. U samoj Crnoj Gori pravoslavni živalj koji broji oko 450 000 ljudi i čini oko 75 % stanovništva zemlje, okružen je sa istoka i severoistoka albanskom populacijom (Albanija, Kosovo i Metohija, zapadna Makedonija) koja broji i preko pet miliona ljudi, ne računajući Albance u samoj Crnoj Gori. Iako ireidentizam prema Crnoj Gori do sada nije posebno razvijan u samoj Crnoj Gori, na kartama Velike Albanije redovno su obuhvaćeni i delovi crnogorske teritorije, nekad i van stvarne većinske etničke rasprostranjenosti Albanaca. Makedonija se nalazi pred evidentnim izazovom u pogledu zapadnog dela zemlje većinski nastanjenim Albancima, gde postoje određena trivenja i gde je 2001. došlo do oružanih sukoba. Grčka takođe ima određene probleme sa Albancima, kako na svojoj teritoriji (deo Epira), tako i po pitanju pravoslavnog stanovništva grčkog porekla u južnoj Albaniji.⁵

Čak i samo tehnička saradnja četiri prestonice - Beograda, Podgorice, Skoplja i Atine, po pitanju zajedničkog osućeivanja albanskog revizionizma koji na svoj način sada ili potencijalno ugrožava integritet i interes ovih zemalja, mogao bi znatno da umanji stvarnu opasnost po tom pitanju za ove zemlje. Uostalom, između dva svetska rata, Mala antanta prevashodno je nastala na zajedničkom interesu tri zemlje (Jugoslavije, Čehoslovačke i Rumunije) da eliminišu revizionističke opasnosti od suseda - Mađarske.

Međutim, ono što zaista usložnjava čitavu poziciju je prisustvo i politika Amerike koja, kao i Britanija, predstavlja glavni oslonac i podršku albanskom

⁵ Dragan Petrović, Vladan Stanković, *Zajednička država Srbije i Crne Gore*, Institut za političke studije, Beograd, 2006; Miloš Knežević, *Iznevena država*, Institut za političke studije, Beograd, 2009.

revizionizmu na Balkanu. U tom pravcu srpski faktor može računati na podršku Rusije, potom Kine i drugih zemalja BRIKS-a, što je posebno važno imajući u vidu Savet bezbednosti UN, gde je blokiran pokušaj Amerike i drugih zapadnih sila da se podupre kosovska nezavisnost (2006-2007).

Februara 2008. godine SAD i druge zapadne sile jednostrano priznaju nezavisnost Kosova, međutim veći deo zemalja UN odbija da to prizna kao i zvanični Beograd. Srpski faktor u celini, tokom poslednje dve decenije, izlaze se pritiscima i jednostranoj politici zapadnih sila, pre svega SAD-a, a potom i Britanije, Nemačke. One pokazuju suštinsku geopolitičku nenaklonost prema srpskom faktoru u celini.

Za srpski faktor Kosovo i Metohija imaju ogroman značaj. Samo četiri opštine na severu, koje kontroliše srpska strana i koje pored svih etničkih čišćenja koje su sproveli Albanci, posebno od 1999. godine, još uvek imaju isključivo srpski etnički karakter: Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić. Veličina ovog prostora je preko 1200 km i ono obuhvata nešto preko 11 % teritorije Kosova i Metohije. Postavlja se pitanje zašto je za SAD, kada su već prekršili postulat Badinterove komisije upravo na štetu Srbije, važno da otuđe čitavu teritoriju bivše Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, čak i taj najseverniji deo koji je nakon svih etničkih čišćenja ostao etnički srpski. I što je veoma važno, njegov veći deo, opštine Leposavić i Zubin potok, bile u sastavu tzv. „uze Srbije“, dakle van Autonomne Oblasti Kosova i Metohije, sve do 1959. kada se rešenjem Petra Stambolića taj prostor poklanja AO Kosmeta, što je činjenica koju srpski pregovarači i srpska javnost nisu dovoljno koristili. Posebno je geopolitički značajno, da se taj sever kao špic zariva u ostatak teritorije „Srbije van Kosova“. Naročito je važno da susedna Raška oblast ima šest opština i da su u tri zapadne pravoslavni Srbi većina (Nova Varoš, Priboj i Prijepolje), a da su u preostale tri istočne muslimani većina (Novi Pazar, Tutin, Sjenica).⁶ Geografski međutim, ove tri opštine Sandžaka, graniče se na sve strane sveta srpskim etničkim teritorijama (severna Crna Gora na jugu, na zapadu pomenuće tri srpske većinske pravoslavne opštine Raške oblasti, plus Republika Srpska, na severu Kraljevački region, i što je posebno važno na istoku četiri opštine sa srpskom većinom severnog Kosova – Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić). Da li žestoki naporovi američke politike, da čak i ovaj patriljak Kosova i Metohije gde su Srbi većina i koji faktički ne kontroliše albanska vlast u Prištini, potpadanjem pod centralnu vlast Prištine i izloženošću dalnjim pritiscima, gde se svakako ne može računati na američku (NATO) nepristrasnost, zapravo odaju želju za nastavkom postojeće politike na terenu, i daljim slabljenjem Srbije. Raška oblast (Sandžak) u geopolitičkom smislu još uvek predstavlja oblast koja spaja Srbiju, Crnu Goru i Republiku Srpsku. Ovde je ipak moguće izgraditi tzv. transverzalu povezivanja islamskog faktora na Balkanu sa muslimanskim delom Bosne. U svakom slučaju, čak i samo ove četiri kompaktne srpske opštine na severu Kosova imaju

⁶ Između ostalog o ovome videti i u Dušan Proroković, *Geopolitika Srbije, Položaj i perspektive na početku HHI veka*, Službeni glasnik; Geopolitika; Beograd, 2012, str. 688-689.

neprocenjiv značaj za geopolitičku bezbednost i budućnost Srbije i srpskog faktora u celini.

Badinterova komisija i Kosovo

Nakon raspada SFRJ i krize nastale na prostoru bivše Jugoslavije, izazvane pre svega jednostranim secesijama Hrvatske i Slovenije, (a potom i nekih drugih bivših republika), međunarodni faktor pokušao je da pronađe univerzalno rešenje za čitav region, oličen pre svega u rešenjima Badinterove komisije. Po tom rešenju međurepubličke granice unutar SFRJ proglašene su za međunarodno-pravne. To je tokom devedesetih najviše i izuzetno pogodilo srpski faktor, koji je recimo po Ustavu SFRJ bio konstitutivni narod u Hrvatskoj, zajedno sa Hrvatima, a u Bosni i Hercegovini, jedan od tri naroda nosioca konstitutivnosti, zajedno sa Hrvatima i Muslimanima. Konkretno, kasnije ni Republika Srpska a ni Republika Srpska Krajina, nisu imale na osnovu Badinterove komisije pravo na državnost van republičkih, a sada i međudržavnih granica Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Srpska strana je teško, ali ipak prihvatile Badinterovu komisiju kao univerzalni parametar u rešavanju granica na postjugoslovenskom prostoru, a iza rešenja i pravila Badinterove komisije pre svega su stajale zapadne sile, na čelu sa SAD kao jednim od garanta.

Priznavanjem nezavisnosti Kosova i Metohije 2008. od strane SAD-a i drugih zapadnih sila, srušeno je u praksi pravilo Badinterove komisije, i to na štetu Srbije, kao što je i poštovanje tog pravila do tada, po pitanju nepriko-snovenosti granica bivše Socijalističke Republike Hrvatske i Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (Republika Srpska koja nije dobila pravo na samoopredeljenje), učinjeno na srpsku štetu. Da ne podsećamo i na sledeću činjenicu da je na putu ka EU, Bosna i Hercegovina u više navrata centralizovana nametnutim rešenjima u odnosu na Republiku Srpsku i suprotno Dejtonskim rešenjima. Da je na tom istom putu ka EU Srbija i Crna Gora razlabljena do te mere, da je to u jednom trenutku bilo na „dva koloseka“, a potom je Crna Gora dobila referendum za samoopredeljenje 2006, iako je samo 14 godina ranije sa preko 80 % glasova za, izabrala zajedničku državu sa Srbijom. Interesantno je da Republika Srpska kao bosansko-hercegovački entitet, nikada nije imala priliku da se na demokratskom referendumu izjasni, poput Crne Gore ili Kosova i Metohije, o svom dalnjem državnom opredeljenju.

Strategija zvanične Srbije

Dakle, od 2008. godine Srbija se nalazi u situaciji da promene i procesi u međunarodnom okruženju slabe promotere kosovske nezavisnosti, dok u isto vreme uticaj Rusije, Kine i drugih sila (pre svega BRIK-a) koje podržavaju teritorijalni integritet Srbije jačaju. Kako je upravo 2007. odbijen Ahtisarijev plan u Savetu bezbednosti UN, bilo je jasno da promoteri kosovske nezavisnosti, a pre svega SAD, nailaze na ozbiljan problem u svom naumu

promovisanja Kosova kao nezavisne države. Međutim, obe vlade formirane nakon izbora 2008, i ona na čijem je čelu bio Mirko Cvetković, i aktuelna na čelu sa Dačićem, od 2012. stavile su načelno u istu ravan – nastavak EU puta i u isto vreme odbranu teritorijalnog integriteta Srbije – deviza „i Kosovo i Evropa“. Iako sve zemlje članice EU nisu priznale nezavisnost Kosova, jasno je da je većinska i dominantna volja na nivou EU u pravcu podržavanja kosovske nezavisnosti. Tako se zvanični Beograd našao u paradoksalnoj situaciji, da zbog dalnjih koraka pridruživanja ka EU, inače u datim okolnostima krize u samoj Uniji i u isto vreme zasićenosti dalnjim pridruživanjem, dakle krajnje neizvesnim poduhvatom, postepeno ugrozi svoje vitalne nacionalne i državne interese po pitanju Kosova i Metohije, što je između ostalog i u suprotnosti sa sopstvenim Ustavom zemlje.

U periodu vlade Cvetkovića, dva momenta vezana za Kosovo i Metohiju, posebno iziskuju pažnju po svojim lošim posledicama po srpske interese. Prvi je iz septembra 2010. kada je srpska strana, a pre svega tadašnji predsednik Boris Tadić, povukla predlog Rezolucije o Kosovu i Metohiji u UN koji je imao podršku u Narodnoj skupštini Srbije i saglasnost zemalja koje još nisu priznale Kosovo, i predala novu koja je urađena u saglasnosti sa zemljama EU. Uopšte, nekoliko rešenja tadašnjih vlasti Srbije u vezi Kosova i Metohije, postepeno je izvlačilo težište rešavanja ovog pitanja iz Saveta bezbednosti UN, gde su bile Rusija i Kina i gde je već bio blokiran Ahtisarijev plan, i prebacivala u domen Evropske unije.

Dруго, Borko Stefanović, bivši funkcioner MSP-a imenovan za tehničke pregovore sa Prištinom, postigao je nekoliko sporazuma tokom 2011-2012. koji u tada nisu bili prošli kroz Narodnu skupštinu Republike Srbije.

Naime, na osnovu briselskih sporazuma Stefanović-Tahiri, Vlada Republike Srbije donela je četiri uredbe i to:

1. Uredba o kontroli prelaska administrativne linije prema Autonomnoj Pokrajini Kosovo i Metohija
2. Uredba o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u matičnim knjigama za područje AP Kosovo i Metohija.
3. Uredba o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u katastru zemljišta za AP Kosovo i Metohija
4. Uredba o posebnom načinu priznavanja visokoškolskih isprava i vrednovanja studijskih programa univerziteta sa teritorije Augonomne Pokrajine Kosovo i Metohija koji ne obavljaju delatnosti po propisima Republike Srbije.

Sve četiri Uredbe Vlade Republike Srbije su predmet ocene ustavnosti u postupku koji je pokrenula Demokratska stranka Srbije još u oktobru 2012. godine, o čemu poslednju reč treba da kaže Ustavni sud Republike Srbije.

I pored toga što se odluka Ustavnog suda već mesecima isčekuje, ista još uvek nije doneta, što je dovelo do negativne reakcije javnosti i, čak sumnje u samostalnost i nezavisnost ovog suda.

„**Prvom Uredbom** koja se odnosi na prelazak administrativne linije prekršen je član 8. st. 1 Ustava Republike Srbije prema kojem je teritorija Republike jedinstvena i nedeljiva, kao i član 194. st. 1 Ustava koji određuje da je pravni poredak RS takođe jedinstven. Granica Republike Srbije je nepovrediva, a menja se po postupku predviđenom za promenu Ustava (čl. 8. st. 2 Ustava). Parafiranjem ovog briselskog sporazuma, te naknadno donetom Uredbom Vlade, povređeno je i Ustavom zajemčeno pravo koje se odnosi na slobodu kretanja prema kojem svako ima osnovno pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji, da je napusti i da se u nju vrati.

Drugom Uredbom koja se odnosi na obradu podataka u matičnim knjigama, Vlada RS je takođe, mimo svojih nadležnosti, usurpirajući nadležnost Narodne skupštine, propisala da se podaci iz matičnih knjiga koriste u skladu sa dogовором Тима за дијалог са tzv. Privremenim institucijama samouprave у Prištini и nadležnih organa Evropske unije и Уједињених нација, чиме су prekršena osnovna načela Ustava izražena u čl. 1 (Republika Srbija), 2 (носиоци суверености), 3 (vladavina prava), 4 (podela vlasti) i 8 (jedinstvenost i nedeljivost teritorije) Ustava.

Treća Uredba odnosi se na obradu podataka sadržanih u katastru zemljišta. I ova Uredba doneta je mimo Ustavom određene nadležnosti Vlade Republike Srbije tj. usurpacijom dela nadležnosti Narodne skupštine kao zakonodavnog tela. Tako je Vlada regulišući pitanja koja se uređuju zakonom, usurpirala zakonodavnu vlast Narodne skupštine, što je suprotno članu 98. i 99. Ustava, ali je postupila i suprotno članu 122. i članu 123. Ustava. Takođe, donošenjem Uredbe povređena su i osnovna načela Ustava iz čl. 1, 2, 3, 4 i 8.⁷

I četvrta Uredba doneta je uz iste povrede Ustava Republike Srbije, protivno zakonom uređenoj nadležnosti Vlade Republike Srbije. Radi se o priznavanju visokoškolskih isprava i vrednovanju studijskih programa ustanova koje ne obavljaju delatnost po propisima Republike Srbije. Ustav u čl. 194 predviđa da je pravni poredak RS jedinstven. „I pored očigledne nesaglasnosti navedenih Uredbi sa Ustavom RS, postupak pred Ustavnim sudom traje neprimereno dugo. Iako je imao efikasne procesne mehanizme, da bar spreči sprovođenje tzv. Borkovih sporazuma (tj. sporazuma Stefanović-Tahiri) donošenjem privremenih mera, Ustavni sud ništa nije preuzeo po tom pitanju, pa su sporazumi u međuvremenu uveliko počeli da se sprovode. Tako su praktično na terenu nikli granični prelazi, te se otpočelo i sa naplatom carina na tim prelazima!“⁸

Nova vlada Srbije, na čelu sa premijerom Ivicom Dačićem, insistirala je na svojoj „međunarodnoj obavezi“ da prihvati prethodno postignute sporazume Stefanović-Tahiri, iako oni nisu prošli zakonom predviđenu proceduru,

⁷ <http://dss.rs/wp-content/uploads/2012/10/Predlog-za-ocenu-ustavnosti-Uredbe-o-katastru-za-KiM.pdf>; Takođe u Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. briselskih parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013, str. 2-3.

⁸ <http://dss.rs/wp-content/uploads/2012/10/Predlog-za-ocenu-ustavnosti-uredbe-o-priznavanju-visokoskolskih-diploma-sa-KiM.pdf>.

pored toga što su svojom sadržinom suštinski protivni postojećem Ustavu Srbije. Između ostalih i vodeći srpski stručnjaci za ustavno i međunarodno pravo oštro su se suprotstavili ovim tvrdnjama, da je država Srbija, odnosno nova vlada premijera Dačića, u nedvosmislenoj obavezi da prihvati postignute sporazume Stefanović-Tahiri koji nisu bili prošli potrebnu zakonsku proceduru i protivni su Ustavu, što je prizano u Narodnoj skupštini čak i sam Stefanović. Kosta Čavoški, Smilja Avramov, Ratko Marković, Branko Rakić i dr. su se tim povodom obratili javnosti stručnim radovima ili saopštenjima u ovom pravcu.⁹

Briselski sporazum postignut aprila 2013.

Prava ocena Briselskog sporazuma moguća je samo detaljnou analizom onog što u njemu stoji, ali i onog što u njemu izričito ne stoji, a jasno je da se između redova nalazi, jer predstavlja uslove i pretpostavke bez kojih Sporazuma ne bi ni bilo.

U Briselskom sporazumu govori se o dve strane, a nigde se ne spominju dve države. Tako se kaže da dve strane neće jedna drugu blokirati, niti podsticati druge da blokiraju napredak neke od strane na njenom evropskom putu. Međutim, uzimajući u obzir da evropski put vodi ka evropskim integracijama, a članovi tih integracija mogu biti samo suverene države.

Pristalice Briselskog sporazuma kao najvažniju pozitivnu tekovinu istog ističu Zajednicu većinskih srpskih opština, smatrajući da su baš te odrebe Sporazuma perjanica pregovaračkog uspeha srpske vlasti. A upravo je obrnuto.

Besmisленo bi bilo formirati Zajednicu većinskih srpskih opština u Srbiji, jer je Republika Srbija matična država srpskog naroda (čl. 1 Ustava). Savršeno je jasno da se ova Zajednica može formirati samo negde van Srbije, gde Srbi dobijaju status nacionalne manjine. Sporazum podrazumeva odvojen kosovski pravni sistem u odnosu na pravni sistem Republike Srbije. Ta dva pravna sistema više neće imati nikakvu vezu jer Sporazum predviđa ustav i zakone Kosova, što nije u skladu sa našim Ustavom koji predviđa da je statut najviši pravni akt pokrajine. Nadalje, navodi se da su pravne garancije ZSO zakoni i ustavno pravo („kosovsko“). Nikakve posebne nadležnosti nisu predviđene za Zajednice srpskih opština u vršenju zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

⁹ Tako profesor Ustavnog prava Ratko Marković navodi za Briselske sporazume Stefanović-Tahiri, kao i za one koje je do tada sklopila nova vlada Dačića sledeće: „Zajedničko obeležje svih briselskih dogovora je da se njima upotpunjuje državnost Kosova i uređuje i sređuje država Kosovo. Između Srbije i Kosova uspostavlja se državna granica sa svim pratećim obeležjima (carina, policija). Sređuje se vođenje matičnih knjiga, katastra i priznavanje univerzitetskih diploma Kosova. Utvrđuje se način regionalnog predstavljanja Kosova na regionalnim sastancima. Srbija tim dogovorima ništa ne dobija. Ona samo daje..“ Marković u nastavku osporava da postoji obaveza nove Dačiceve vlade da prihvati sporazume Stefanović-Tahiri, koji su postignuti van zakonske procedure i protivni su postojećem Ustavu Srbije. Videti u „Pečat magazin“, prof. Ratko Marković, „Kosovo i Metohija normalizacija nenormalnog“, 20. septembar 2012.

Nadležnosti ZSO odgovaraju nadležnostima koje imaju i ostale opštine na teritoriji tzv. Kosova, osim što imaju puni nadzor (samo nadzor) u oblasti ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja. Ona ima i dodatne nadležnosti koje na nju mogu (a ne moraju) da prenesu centralne vlasti u Prištini. Ovom odredbom, na jasan i nedvosmislen način, stavljeno je do znanja šta se smatra centralnom vlašću za Zajednicu srpskih opština. To je vlast u Prištini, a ne vlast u Beogradu. Zato se kosovska-metohijski Srbi i tretiraju kao manjinski narod.¹⁰

U tački 1. Sporazuma govori se o tome¹¹ da se pored četiri spomenute opštine na severu, ZSO mogu priključiti i druge opštine.

Izvestan (dodatni) nespokoj za srpsku stranu može izazvati tumačenje pojedinih tačaka. Tako u tački 2. spominje se garancija za opstanak ZSO u vidu postojećeg pravnog okvira na Kosovu i navodi se dvotrećinski njegov okvir. Kako sa jedne strane nema dodatne garancije međunarodnog faktora, podozrenje i tumačenje ove tačke može pretpostaviti mogućnosti da albanska strana na osnovu dvotrećinske većine može jednog dana doneti novi zakonski okvir na Kosovu i Metohiji kojim bi bile umanjene, ili čak izbrisane, pojedine tačke na koje se naslanja ZSO, kako to tumači advokat Branko Pavlović.¹²

Pavlović ukazuje na protivrečnosti u okviru 3. tačke, između srpske i engleske verzije Briselskog sporazuma, ukazujući da zapravo i ne postoje suštinske razlike između skupa srpskih opština, koje po tumačenju zvaničnog Beograda predstavljaju „regionalnu autonomiju”, i ostalih opština na Kosovu sa albanskim većinom. Odnosno, on tvrdi „da će Statut ZSO biti identičan Statutu bilo koje pojedinačne opštine (asocijacije opština) u okviru tzv. države Kosovo.“¹³ Iako se u ovom slučaju ne bi mogli složiti u potpunosti sa Pavlovićevim tumačenjem, jasno je da postoje protivrečnosti u tumačenju i interpretaciji Briselskog sporazuma. O ovome je govorio i predstavnik EU u Srbiji Vensan Deržer, koji je naveo da će EU po potrebi biti arbitar u primeni Briselskog sporazuma između Beograda i Prištine. U tom pravcu predstavnici opozicije ukazuju da je ovo još jedan dokaz da zvanični Brisel tretira i Srbiju i Kosovo kao dve nezavisne države.¹⁴ Međutim, i Tačka 15 Sporazuma govori o

¹⁰ Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u krešenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 4.

¹¹ 1. *There will be an Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo. Membership will be open to any other municipality provided the members are in agreement.*

¹² 2. *The Community/Association will be created by statute. Its dissolution shall only take place by a decision of the participating municipalities. Legal guarantees will be provided by applicable law and constitutional law (including the 2/3 majority rule).* – Branko Pavlović tumači ovu tačku kao mogućnost da albanska strana može u slučaju dvotrećinske većine na Kosovu, što za nju nije problem u praksi, da ospori neke elemente Statuta ZSO u perspektivi, videti u Branko Pavlović, „Petnaest tačaka tzv. Briselskog sporazuma i prateća kratka analiza“, u Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013.

¹³ Videti u Branko Pavlović, „Petnaest tačaka tzv. Briselskog sporazuma i prateća kratka analiza“, u Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 10.

¹⁴ *Večernje novosti*, 14. maj, „Arbitraža Briselskog sporazuma za i protiv“, Beograd.

EU kao strani koja posreduje u sproveđenju sporazuma. Na taj način je srpska strana u praksi ovim sporazumom lišena mogućnosti da implementaciju sporazuma nadgledaju i one sile koje su naklonjene geopolitički Srbima, poput Rusije, Kine i drugih sila koje nisu priznale Kosovo kao nezavisnu državu. Ovo je redak slučaj da se u slučaju nekog spora jedna strana lišava medijacije i nadzora sile koje su joj naklonjene, ili joj u startu nisu nenaklonjene u tom sporu, kao što se zvanični Beograd, odnosno ova, i prethodna vlast, odnose po pitanju problema Kosova i Metohije. I prilikom pregovaranja sa Prištinom, od formiranja postojeće vlade Dačića, ruska strana, kao i Kina i druge sile koje nisu priznale Kosovo, praktično su bile isključene iz nadgledanja neposrednih pregovora Beograda sa Prištinom, u šta su bile uključene EU i SAD, dakle upravo sile koje su promotori kosovske nezavisnosti.

Koliko je zvanični Beograd podlegao, da li zbog međunarodnog pritiska ili zbog sopstvene opterećenosti ideologijom pristupanja EU kao nečemu što je i iznad teritorijalnog integriteta zemlje i poštovanja sopstvenog Ustava, govori i Tačka 14, koja kaže „Usaglašeno je da nijedna strana neće blokirati ni podsticati druge da blokiraju drugu stranu u napretku na njenom putu prema EU.“¹⁵

U Četvrtoj tački govori se da će ZSO imati pravo punog nadzora u oblasti ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja. Pavlović s pravom ukazuje da se radi samo o „punom nadzoru“, ali ne i o izvornim ovlašćenjima.

Pavlović s punim pravom ukazuje i na tačku 10, gde se u vezi sudstva navodi da će srpska strana imati većinu po nacionalnoj osnovi u odeljenju Apelacionog suda u Prištini i Okružnom sudu u Severnoj Mitrovici. Dakle, radi se o prostoj većini u tim telima, ali ne i većini koja je proporcionalna etničkom sastavu stanovništva u ZSO. To može biti i prosta većina od samo jednog člana više, što bi u praksi, raznim zloupotrebama, lako moglo da se izmeni na srpsku štetu. Pored toga u prvoj rečenici Desete tačke kaže se „Pravosudne vlasti biće integrisane i radiće u sklopu pravnog okvira Kosova.“¹⁶

Što se tiče policije, predviđa se jedna policijska snaga – Kosovska policija. Policija sa severa Kosova i Metohije, prema Sporazumu, moraće da se integriše u okvire Kosovske policije koja će jedina isplaćivati plate. Četiri opštine na severu Kosova dobiće regionalnog komandanta policije koji će biti Srbin. Njega će imenovati ministar unutrašnjih poslova Prištine. Sastav policije na severu održavaće etnički sastav stanovništva ove četiri oštine. Međutim, ne kaže se šta će biti sa južnim opštinama koje imaju većinsko srpsko stanovništvo. U tim opštinama, po svoj prilici, dakle ukoliko se ne formiraju i druge opštine ZSO van napred navedenih, sastav policije neće odražavati etnički sastav niti će imati regionalnog komandanta policije.¹⁷

¹⁵ Ova tačka je u direktnoj suprotnosti sa nacionalnim interesom države Srbije da se blokira pokušaj da Kosovo dobije međunarodnu afirmaciju i priznavanje.

¹⁶ Branko Pavlović, „Petnaest tačaka tzv. Briselskog sporazuma i prateća kratka analza“, u Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 13.

¹⁷ Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 4-5.

Što se tiče pravosuđa ono će u celosti biti integrisano u pravni sistem Kosova, s tim da Srbi imaju neke svoje sudove. To znači da će se suditi po zakonima Kosova, po uloženim pravnim lekovima odlučivaće se isključivo u okviru tog pravosudnog sistema bez ikakve mogućnosti da dopre do bilo kojeg suda u Republici Srbiji. Pravosudni sistem Kosova više nema nikakve veze sa pravosudnim sistemom Srbije. U odeljenju Apelacionog suda u Prištini, zaduženom za srpske opštine, neće biti primenjen princip nacionalne zastupljenosti koji bi odražavao etnički sastav, već se predviđa da će Srbi biti većina, što znači da je dovoljno da bude jedan više u odnosu na Albance.

Tačka 11. Sporazuma je dokaz da je Srbija digla ruke od legalno i legitimno izabranih organa lokalne samouprave u četiri opštine na severu Kosova i Metohije. U toj tački Srbija se saglasila da se opštinski izbori održe na severu Kosova i Metohije tokom 2013. godine uz podršku OEBS-a i po zakonima Kosova i međunarodnim standardima. To istovremeno znači da će Srbi biti primorani da zatraže državljanstvo Kosova, jer u suprotnom neće moći da imaju ni lokalnu samoupravu, a ni Zajednicu srpskih opština.¹⁸ Srbi sa Kosova i Metohije po Briselskom sporazumu nemaju više nikakvu istinsku državnu vezu sa svojom matičnom zemljom Srbijom.

U trinaestoj tački Sporazuma strane su se obavezale da intenziviraju razgovore o telekomunikacijama i energetici koji se imaju završiti do 15. juna 2013. godine. Imajući u vidu sadržinu celokupnog Sporazuma, to bi moglo da se tumači kao manje-više obavezu da se ova imovina Republike Srbije (imovina Telekoma, EPS-a i dr.) preda Prištini. Primena sporazuma odvijaće se pod budnim okom Evropske unije.

Demokratska stranka Srbije podnела je Ustavnom суду Republike Srbije predlog za ocenu ustavnosti Briselskog sporazuma. I Srpska radikalna stranka podnela je inicijativu za ocenu ustavnosti odluke Narodne skupštine Srbije o prihvatanju izveštaja o dosadašnjem procesu političkog i tehničkog dijaloga sa Prištinom, uz posredovanje EU i odluke Vlade Srbije o prihvatanju sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine.¹⁹

Ukoliko bismo postavili pitanje ekonomске komponente u vezi Kosova i Metohije, koja je samo jedna od važnih elemenata srpskog interesa da očuva

¹⁸ Aleksandar Pavić, Slavko Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 5.

¹⁹ Međutim, sudeći po do sada pokazanoj dinamici rada Ustavnog suda, nije nerealno očekivati da odluke tog Suda okasne, te da se Sporazum u celosti sproveđe. Zakasnela pravda ne bi imala nikakav efekat. Rad Ustavnog suda morao bi da bude takav da spreči bilo kakvu primenu Sporazuma, bar dok postupak teče. Ustavni sud ima procesne mehanizme da zabrani svaki akt i radnju koja se donosi na osnovu osporenog opštег akta, a i sam je dužan da to učini samostalno, bez bilo čijeg predloga ili inicijative, jer se radi o odredbi koja bi mogla da izazove ustavnu krizu nesagledivih razmara. Isto tako Ustavni sud bio bi dužan da po službenoj dužnosti, postupajući po odredbi čl. 56 st. 1 Zakona o ustavnom судu, do donošenja konačne odluke o oceni ustavnosti, obustavi izvršenje svakog pojedinačnog akta i radnje koje se vrše na osnovu opštег akta čija ustavnost se ocenjuje, ako nalazi da bi njihovim izvršavanjem mogle nastupiti neotklonjive posledice. Očigledno je, kako je već konstatovano, da je rad Ustavnog suda paralizovan, i da se ne može isključiti sumnja da je do pomenute paralize došlo usled neprimerenih političkih pritisaka.

svoju ustavom definisanu južnu pokrajinu u svom sastavu, možemo konstatovati da je ona daleko, daleko iznad bilo kakve dobiti od evropskih i sličnih integracija, uključujući i neposredne dobitke od predpristupnih fondova. U tom pravcu bi se mogli osvrnuti na niz radova istaknutih ekonomista i geografa koji svojim istraživanjima to nedvosmisleno potvrđuju.²⁰ Tako analitičar Tomislav Kresović navodi: «Sadašnja vlada Srbije u borbi za datum za EU, a u kontinuitetu sa pređašnjom vladom rešila je da poništi rezoluciju 1244 SBUN i da se strateški odrekne svojih geoekonomskih i nacionalnih interesa na Kosovu i Metohiji i posebno na severu Kosova...»²¹. Zoran Milinković u svojoj studiji «Kosovo - Koncesija kao rešenje za spor» kaže da bi odvajanjem Kosova i Metohije, Srbija samo na osnovu rezervi uglja lignita ostala bez 400 milijardi evra. Rezerve lignita na Kosovu su pete po veličini u svetu i čini ih oko 15 milijardi tona što je 75 odsto ukupnih rezervi tog uglja u Srbiji. Bez tih kosovskih rezervi, Srbija bi već polovinom XXI veka svoj energetski razvoj morala da zasniva na uvozu. Rezerve cinka i olova su oko 46 miliona tona, a magnezita osam miliona, što se procenjuje na 8 milijardi, dok rezerve boksita premašuju 1,6 miliona tona. Značajni su i izvori vode, bogata ležišta geotermalne energije, kao i oko 580.000 hektara poljoprivrednog zemljišta. U vlasništvu Srbija i Srbije je 58 odsto nepokretnosti na Kosmetu, gde je usurpirano milion katastarskih parcela obradivog zemljišta, livada i šuma vrednih 50 milijardi evra, a imovina 1.358 srpskih preduzeća procenjuje se na više od 1,5 milijardi dolara. Vrednost ukupne nepokretnosti društvenih i javnih preduzeća na Kosovu i Metohiji, na koju pravo polaže država Srbija, iznosi oko 220 milijardi dolara.²² Verovatno je u pravu Kresović kad na osnovu prethodnog zaključuje: «Dakle Srbija se odriče desetina milijardi dolara svojih interesa zarad dobijanja ili čekanja na datum za EU i dobijanja ne više od nekoliko stotina miliona iz pristupnih fondova EU u narednim godinama.»²³

Ukoliko bi se postignuti Briselski sporazum podveo pod "suštinsku autonomiju" to bi značilo prenos svih nadležnosti Republike Srbije na tu Autonomnu Pokrajinu, što zadire u sam suverenitet Republike Srbije koja je, inače, po važećem ustavu, uređena kao unitarna država. Nakon takve eventualne ugradnje Briselskog sporazuma u Zakon o suštinskoj autonomiji, Republici Srbiji ne bi ostalo ništa od nadležnosti. Dakle, tu se ne bi radilo ni o kakvoj o suštinskoj autonomiji, već o suštinskoj državi. Najtužnije je što se

²⁰ Poput profesora geografa Milomira Stepića, Zorana Milinkovića, Dušana Prorokovića, Miloša Kneževića i dr. Međutim, kao najrelevantniji izdvojili bi Specijalni plan Republike Srbije iz 2000. koji je uradilo Ministarstvo nauke i tehnologije – *Spatial plan of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Ministry of Science and Technology. IGP. Prometej, Novi Sad 2000.

²¹ http://www.vidovdan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=45517:baga_telna-rasprodaja-uoi-vidovdana_2013&catid=37:politika&Itemid=40#yvComment45517.

²² Zoran Milinković, *Koncesija kao rešenje za spor*, Srpski institut za javnu diplomaciju, 2012. U ovu sumu, dodaje Milinković, nije uračunata imovina više od 30 000 prognanih srpskih porodica samo od 1999. godine, koja premašuje četiri milijarde dolara. Slični podaci u *Spatial plan of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Ministry of Science and Technology. IGP. Prometej, Novi Sad 2000.

²³ http://www.vidovdan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=45517:baga_telna-rasprodaja-uoi-vidovdana_2013&catid=37:politika&Itemid=40#yvComment45517.

donošenje tog zakona planira u samoj Republici Srbiji, pod firmom navodne „suštinske autonomije“. Jasno je da takav Zakon o „suštinskoj autonomiji“ nikako ne može biti u skladu sa važećim Ustavom, jer bi kršio, pre svega preambulu Ustava, osnovna ustavna načela, ljudska prava i slobode, odredbe koje se odnose na uređenje vlasti, a što prema odredbi čl. 203 st. 7 Ustava podrazumeva obavezu raspisivanja republičkog referendumu. Zakon koji menja navedene odredbe Ustava mora proći potvrdu na republičkom referendumu, nezavisno od toga kakav će mu se naziv dati.²⁴

Postoji jedan dodatni momenat. Naime, sadašnja vladajuća većina jednostavno ne poseduje politički legitimitet za vođenje ovakve vrste politike prema Kosovu i Metohiji. Oni su obezbedili glasove na izborima koji su im omogućili stvaranje skupštinske većine na osnovu izbornih obećanja da će napraviti diskontinuitet sa politikom prethodne vlasti.²⁵ Ovde ne treba brkati proces evropeizacije sa pristankom nastavka pridruživanja ka EU pod uslovom, između ostalog, gubitka dela državne teritorije.²⁶ Nasuprot tome, sadašnja vlast ne samo da je pogazila to izborne obećanje i nastavila politiku prethodnika, već je čak sprovodi na mnogo radikalniji način. Dakle, ni Vlada ni predsednik, nisu dobili mandat za ovakvu politiku prema Kosovu i Metohiji.

Možda bi prihvatljivo rešenje da se izade iz krize bilo raspisivanje referendumu o ovom pitanju pred građane Srbije, kome bi moralno prethoditi višemesecno oslobođanje medija i javna stručna debata na ovu temu, koja je do sada, u iole ravnopravnom vidu izostala, bar kad su u pitanju najfrekventniji mediji. Po pitanju referendumu (sa pažljivo odabranim pitanjem koje se ne tiče toliko ustavno-pravne materije već uopšte

²⁴ Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 5–6.

²⁵ O tome između ostalog govori i prof. Ratko Marković „To je, dakle, ta konačna cena članstva Srbije u EU – voljni gubitak Kosova i Metohije. Dogodila se za Srbiju kapitalna stvar – saopštena joj je cena ulaska u EU. A članstvo u EU je udarna tačka njene sveopšte politike. U osvedočenim demokratijama bi, s obzirom na to da se nedavnim izborima ova cena nije znala, bilo neophodno pitati građane da li su za to da Srbija po tu cenu hoće da uđe u EU ili ne. Tehničko je pitanje hoće li se građani o tome izjasniti na referendumu ili na novim parlamentarnim izborima, na kojima bi se političke stranke grupisale u dva stranačka bloka u zavisnosti od stava koji imaju u vezi sa tim pitanjem. U tom slučaju, Vlada bi trebalo da predloži predsedniku Republike raspuštanje Narodne skupštine, s obrazloženjem da je dobila mandat da Srbiju vodi u EU pod jednim uslovima, a da su po dobijenom mandatu ti uslovi promjenjeni. Sada, kada su oni poznati, građani bi se morali izjasniti o tome da li su i dalje za istu politiku ili nisu...“ Pečat magazin, prof. Ratko Marković, „Kosovo i Metohija normalizacija nenormalnog“, 20. septembar 2012.

²⁶ „Ovim se nipošto ne dovodi u pitanje evropeizacija Srbije. Dovodi se u pitanje samo teza da evropeizacije nema bez članstva u EU, i da to članstvo nema cenu. Posledice poslušničke politike prethodne vlade polako pristižu. Posle besmislenog pitanja Srbije postavljenog Međunarodnom судu pravde, odustajanja od najavljenog teksta rezolucije Generalne skupštine UN septembra 2010. godine i pristajanja na kapitulantsku Rezoluciju Generalne skupštine UN, u kojoj se Srbija obavezuje na dijalog s Prištinom uz posredovanje EU, usledili su dogovori proizašli iz ovih dijaloga kojima je Srbija uvršćena u proces priznavanja Kosova. Od nje se sada traži da te dijaloge nastavi („normalizacija“), da bi sada Martin Šulc rekao koji se krajnji ishod od tih dijaloga očekuje.“, Pečat magazin, prof. Ratko Marković, Kosovo i Metohija normalizacija nenormalnog“, 20. septembar 2012.

opredeljenosti prema Kosovu i Metohiji i državnoj orijentaciji same Srbije), ili u obliku novih izbora, na kojima bi pripadnici sadašnje vladajuće koalicije imali priliku da otvoreno ponude svoju kosovsko-metohijsku politiku glasačkom telu Srbije. Naravno, mimo svega ovoga, potrebno je, pre daljeg sprovođenja dosad postignutih sporazuma/dogovora i bilo kakvog referendumu, sačekati mišljenje Ustavnog suda.²⁷

Zaključak

Složeno pitanje Kosova i Metohije, južne srpske pokrajine koja je pod međunarodnim mandatom po Rezoluciji 1244 iz 1999. i formalno u sastavu SRJ, dodatno se komplikuje jednostranim priznanjem nezavisnosti zapadnih sila od 2008. godine. Do danas veći deo država sveta nije priznao nezavisnost Kosova, a u isto vreme njegov severni deo, gde i pored etničkog čišćenja koji sprovodi albanska strana, Srbi i dalje čine ubedljivu većinu i ovaj prostor ne kontroliše vlast u Prištini. Postignuti Briselski sporazum aprila 2013. između predstavnika vlasti u Beogradu i Prištini, izložen je kritici srpske opozicione javnosti, jer prema njihovom tumačenju, nije u skladu sa postojećim Ustavom, a njegova implementacija vrlo je otežana i diskutabilna.

Bibliografija

1. Bogdanović Dimitrije, *Knjiga o Kosovu*, Srpska književna zadruga, Beograd, 1986.
2. Knežević Miloš, *Otmica Kosova*, Institut za političke studije, Beograd, 2006.
3. Knežević Miloš, *Izneverena država*, Institut za političke studije, Beograd, 2007;
4. Komazec Slobodan, *Globalna finansijska kriza i ekonomска kriza u Srbiji*, Biblioteka naučno istraživačkih radova „Savremena kriza i izazovi budućnosti”, Beograd, 2010.
5. Komazec Slobodan, *Dolar Evro i kriza svetskog monetarnog sistema, studija o budućnosti dolara i evrozone*, Biblioteka naučno-istraživačkih radova: „Savremena kriza i izazovi budućnosti”, Beograd, 2011.
6. Kosovo i Metohija, izazovi i odgovori (međunarodni zbornik), Institut za geopolitičke studije, Beograd, 1998.
7. Milinković Zoran, *Koncesija kao rešenje za spor*, Srpski institut za javnu diplomaciju, 2012.
8. Pavić Aleksandar, Kojić Slavka, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013.
9. Pavlović Branko, „Petnaest tačaka tzv. Briselskog sporazuma i prateća kratka analiza” u Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u krešenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013.

²⁷ Aleksandar Pavić, Slavka Kojić, *O ustavnosti tzv. Briselskog parafa i sporazuma i nemogućnosti jedinstva u kršenju Ustava i izbornoj obmani*, Nikad granica, Beograd, 2013. str. 5–6.

10. Petrović Dragan, Stanković Vlaadan, *Zajednička država Srbije i Crne Gore*, Institut za političke studije, Beograd, 2006.
11. Petrović Dragan, Goran Nikolić, *Geopolitika savremene Ukrajine*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009.
12. Petrović Dragan, *Ka multipolarnom svetskom poretku*, Pešić i sinovi; Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2010.
13. Petrović Dragan, *Predsednički izbori u Ukrajini*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.
14. Petrović Dragan, *Francuska na raskršću*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Centar za razvoj međunarodne saradnje, Beograd, 2011.
15. Petrović Dragan, «Rossiya i Balkany – istoričeskoe nasledie i sovremennye otnošenija, v *Vystraivaya dobrososedstvo, Rossija na prostranstvah Evropy*, Asociacijā Evropeiskih issledovanij, Institut Evropy, Rossijskoj Akademii nauk, Moskva, 2013, str. 119-132.
16. Petrović Dragan, *Geopolitika Francuske*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
17. Proroković Dušan, *Geopolitika Srbije, Položaj i perspektive na početku HHI veka*, Službeni glasnik; Geopolitika; Beograd, 2012.
18. *Spatial plan of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Ministry of Science and Technology. IGP. Prometej, Novi Sad 2000.

Dragan PETROVIĆ, Ph.D.

THE BRUSSELS AGREEMENT

ABSTRACT

The paper analyses the results of the negotiations between Belgrade and Priština that have been mediated by the EU in recent years pointing to the agreement which was signed in Brussels in April 2013. Bearing in mind the fact that in the 2006-2007 period the Ahtisaari Plan was rejected by Serbia with the help of Russia above all, one can wonder why this agreement has been accepted at this moment since it is not substantially different from the Ahtisaari Plan. This is even more unusual since it has just been in the period since 2007 that some very serious changes in the balance of power have occurred to disadvantage of the promoters of Kosovo's independence. The USA, as the main promoter of Kosovo's independence, is still the leading world power but within an increasingly multipolar world order where also exist in parallel some other world powers such as BRIC countries which do not support Kosovo's independence. The official Belgrade or actually the current and previous Serbia's government, has made such a big national concession mostly as the result of the ideology of EU integration under very uncertain and aggravated

conditions the Union and „Serbia’s EU path“ are facing. For this reason, the author is of the opinion that such a risky undertaking, which is at the same opposite to the current Constitution of Serbia, for which it has not received mandate from the people, should be verified by citizens who would express their will in a democratic way. Citizens should be adequately informed with all the circumstances related to the Brussels Agreement and they should express their will referendum that would be organised in accordance with democratic norms.

Key words: Kosovo and Metohija, Brussels Agreement, international mediators, pressure on Serbia.

UDK: 339.9(510)(4-672EU)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 36–54.
Izvorni naučni članak
Primljen: 8. novembar 2013. godine

***Dr Miroslav ANTEVSKI, MA Sanja JELISAVAC TROŠIĆ,
MA Stevan RAPAIĆ¹***

Ekonomski odnosi Kine i Evropske unije

SAŽETAK

Dominantan deo ukupnih odnosa između Kine i Evropske unije je robna trgovina, u kojoj Kina ima pozitivan saldo. Trgovina uslugama značajno je iza robne trgovine, u kojoj Evropska unija ima pozitivan saldo, i ima veliki potencijal za povećanje obima trgovine. Tokovi FDI između ove dve velike ekonomije takođe su značajno iza robne trgovine, ne prate tokove roba, a stok FDI Evropske unije u Kini mnogo je veći od stoka FDI Kine u Evropskoj uniji. Nezvanična podela, koja postoji u Evropskoj uniji (stare i nove zemlje članice EU), ogleda se u njihovim pojedinačnim odnosima sa Kinom. Dominantnu ulogu ima Nemačka, koju slede Francuska i Velika Britanija. Među novim članicama, određen uspeh u razvoju ekonomskih odnosa sa Kinom imaju Poljska, Mađarska i Rumunija.

Ključne reči: Kina, Evropska unija, trgovina, usluge, investicije

1. Uvod

Odnosi između Kine i Evropske unije (*European Union - EU*), pre svega u ekonomskoj sferi, imaju prvorazredni značaj za oba učesnika, a od velike su važnosti za celu svetsku ekonomiju. U razvojnim strategijama Kine i EU ima određenih sličnosti, ali i značajnih razlika, uslovljenih, pre svega, različitim razvojnim nivoima. Sličnosti se ogledaju u izvoznoj ekspanziji kao bitnom elementu ekonomskog rasta, u EU na prvom mestu Nemačke, i Kine na drugoj strani. Pored toga, energetska zavisnost i bezbednost upućuje EU na bližu saradnju sa Rusijom, zemljama Severne Afrike, Bliskog i Srednjeg Istoka i Centralne Azije. Kina, sa svoje strane, nastoji da diversifikuje svoje izvore

¹ Dr Miroslav Antevski, viši naučni saradnik; miroslav@diplomacy.bg.ac.rs; Stevan Rapaić, MA, istraživač saradnik; stevan@diplomacy.bg.ac.rs; Sanja Jelisavac Trošić, MA, istraživač saradnik; sanja@diplomacy.bg.ac.rs; Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Ovaj rad je deo rezultata istraživanja u okviru naučnog projekta IMPP, Beograd, br. 179029, i naučnog projekta IMPP: Ekonomski odnosi Kine sa Regionom Jugoistočne Evrope.

snabdevanja i transportne rute, pa u ovoj oblasti razvija saradnju sa Rusijom, zemljama Centralne i Jugoistočne Azije, Srednjeg istoka i Afrike.

Istorijski kinesko-evropski odnosi mogla bi se istraživati od vremena osnivanja Evropske ekonomske zajednice (*European Economic Community - EEC*)² što bi dalo kompletnejre rezultate. Pošto je današnja EU vremenom menjala svoj sastav, šireći se na veći deo Evrope, i uvećala broj država članica od prvobitnih šest na današnjih 28, imalo je analitičkog smisla uzeti u obzir podelu na stare i nove članice Unije, koja neformalno, ali realno postoji.³ Diplomatski odnosi između Kine i Evropske zajednice (*European Community - EC*) uspostavljeni su 1975. godine.

Rad je prvenstveno usmeren na istraživanje ekonomskih odnosa između Kine i EU, jer su oni dominantan deo njihovih ukupnih odnosa. Zbog toga je organizovan tako da, najpre, razmatra pozicije Kine i EU u međunarodnoj trgovini i svetskoj ekonomiji, zatim strukturu robne razmene Kine. Sledi analiza geografske distribucije, dinamike i karakteristika robne razmene između ove dve velike ekonomije, a potom same strukture njihove međusobne robne razmene i sporna pitanja u međusobnoj trgovini. Poslednji delovi teksta posvećeni su trgovini uslugama i tokovima investicionog kapitala između Kine i EU.

2. Pozicije Kine i Evropske unije u međunarodnoj trgovini

U proteklih nekoliko godina Kina je postala dominantna svetska trgovinska sila, naročito ako posmatramo robni izvoz i uvoz. Svetska ekonomska kriza, koja je 2009. godine devastirala međunarodne trgovinske tokove, značajno je uticala na preraspodelu snaga na globalnoj listi najvećih svetskih trgovinskih sila u korist Kine. U jeku krize, naročito je Kina zabeležila dobre rezultate, prevashodno relativno niskim padom uvoza od svega 11%, a zatim i izvoza od 16% u 2009. godini. Iste godine, Kina je izvezla robu u vrednosti od 1,2 biliona US\$, dok je vrednost uvezene robe iznosila bilion US\$. Ovim je Kina 2009. godine, prvi put svojoj savremenoj trgovinskoj istoriji, postala najveći svetski izvoznik sa udelom od 9,2% u ukupnoj vrednosti svetskog robnog izvoza, čime je Nemačku, sa udelom od 9%, stavila na drugo mesto. Takođe, Kina je 2009. godine postala i drugi najveći svetski robni uvoznik, sa udelom od 7,9% u vrednosti ukupnog svetskog robnog uvoza.⁴

² Izuzetno koristan izvor za istraživanje istorije ukupnih odnosa između Kine, Evropske unije i njenih članica, sa brojnim dokumentima (na 1.103 strane), predstavlja: Francis Snyder, ed., *The European Union and China, 1949–2008: Basic Documents and Commentary*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.

³ Kao „nove“ članice Evropske unije posmatraćemo: zemlje koje su pristupile 1. maja 2004. godine (Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Češka, Malta, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija), 1. januara 2007. godine (Rumunija i Bugarska) i najnovije 1. jula 2013. godine Hrvatska.

⁴ WTO, *World Trade Report 2010, Trade in natural resources*, World Trade Organization, Geneva, 2010, p. 26.

Do kraja 2012. godine, izvoz kineske robe dodatno je porastao na više od dva biliona US\$, što je činilo udeo od 11,2% u ukupnom svetskom robnom izvozu. Ovim je Kina dodatano odskočila u odnosu na Nemačku i SAD, koje su iste godine izvezle robe u vrednosti od 1,4 biliona US\$ i 1,5 biliona US\$, respektivno.⁵ Do kraja 2012, Kina je zadržala drugu poziciju na mestu uvoznika, uvozeći robu u vrednosti od 1,8 biliona US\$, čime je svoj udeo povećala na 9,8%. SAD nastavljaju da drže primat u uvozu sa ukupnom vrednošću od 2,3 biliona US\$ u 2012. godini. Ipak, ako posmatramo EU kao jedinstveni trgovinski entitet, i zanemarimo intra-regionalnu trgovinu u okviru nje, Kina i dalje zaostaje za EU, kako u izvozu tako i u uvozu.

Po podacima Svetske trgovinske organizacije (*World Trade Organization – WTO*), EU je najveći svetski izvoznik. U 2012. godini, EU izvezla je robu u vrednosti od 2,1 bilion US\$, što je iznos viši za 117 milijardi US\$ u odnosu na ostvareni izvoz Kine.⁶ Kada je reč o uvozu, Kina se i ovde nalazi na jednoj lestvici ispod EU, jer je 2012. Unija uvezla robu u vrednosti od 2,3 biliona US\$, dok je Kina iste godine ostvarila uvoz od 1,8 biliona US\$. Iako EU prednjači, kako po vrednosti uvoza, tako i vrednosti izvoza, ona beleži značajan spoljnotrgovinski deficit u robnoj trgovini od 135 milijardi US\$, za razliku od Kine, koja je 2012. ostvarila suficit trgovinskog bilansa od 231 milijarde US\$.⁷ Ipak, sa rezervom treba pristupati ovom podatku, imajući u vidu da značajan procenat kineskog izvoza potпадa pod takozvani *processing trade*. U okviru *processing trade*, preduzeća uvoze komponente bez troškova carinjenja radi oplemenjivanja i prerade u specijalnim proizvodnim zonama, nakon čega se vrši izvoz prerađene robe. Od ukupnog izvoza iz Kine, na izvoz iz slobodnih proizvodnih zona otpadalo je više od 44% u 2011. godini. Drugim rečima, skoro polovina kineskog izvoza nastala je u slobodnim proizvodnim zonama, u kojima deluju transnacionalne korporacije čija su sedišta u najrazvijenijim državama, a koje po povlašćenim uslovima uvoze sirovine i poluproizvode, prerađuju ih i izvoze najčešće nazad u zemlje iz kojih dolaze.

Ako međunarodnu trgovinu posmatramo isključivo kroz tradicionalnu statistiku robne razmene, koja uzima u obzir isključivo ukupnu vrednost izvezene robe, a kao zemlju porekla navodi zadnju zemlju u globalnom proizvodnom lancu, onda se ispostavlja da Kina ima značajne spoljnotrgovinske deficite u razmeni sa Tajvanom, Korejom i Japanom, odakle najviše uvozi sirovine, odnosno ogromne spoljnotrgovinske suficite u rameni sa SAD i EU, gde izvozi najveći deo svojih proizvoda. Ipak, ovi trgovinski suficiti značajno su manji ako se od vrednosti izvezene robe odbije vrednost uvezenih poluproizvoda i sirovina koji učestvuju u proizvodnji. Ovo je važan pokazatelj kineske ekonomije i izvoza, jer podaci iz 2008. godine govore da oko 40% proizvodnje u Kini potiče od uvoza.⁸

⁵ WTO, *World Trade Report 2013, Factors shaping the future of world trade*, Appendix Table 1.2, World Trade Organization, Geneva, 2013, p. 33.

⁶ WTO, *World Trade Report 2013, Factors shaping the future of world trade*, Appendix Table 1.3, World Trade Organization, Geneva, 2013, p. 34.

⁷ Ibid., p. 34.

⁸ WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/264, 2012, World Trade Organization, Geneva, 2012a, p. 9.

3. Glavne karakteristike strukture robne razmene Kine

Globalno posmatrajući, EU i dalje dominira u proizvodnji i izvozu vozila i automobilske opreme. Više od polovine svetskog izvoza vozila i transportne opreme otpada na EU, koja je 2011. ostvarila povećanje izvoza u ovom sektoru od 21%, a ukupna vrednost ovog izvoza iznosila je približno 660 milijardi US\$. Iako Kina nije ni blizu EU, posmatrano u vrednosti izvoza automobilskih proizvoda (37,5 milijardi US\$), ona je 2011. zabeležila neverovatan rast izvoza u ovom sektoru od čak 34%.⁹ Sa druge strane, Kina je 2010. izvezla telekomunikacione opreme u vrednosti od 180 milijardi

US\$, čime je postala najveći svetski izvoznik ove opreme, pretičući EU, koja je dugo godina držala primat u proizvodnji i izvozu ove visoko tehnološke robe.¹⁰ Godinu dana kasnije Kina je povećala izvoz telekomunikacione opreme na 208 milijardi US\$.¹¹ Pored ovog značajnog napretka, Kina je EU pretekla i u proizvodnji i izvozu tekstila i odeće, i u ovom sektoru postala svetski lider. Kineski ideo u svetskom izvozu odeće povećao se sa 18,3%, koliko je iznosio 2000, na 37% u 2011. godini. Udeo odeće u ukupnom kineskom izvozu smanjio se sa 14,5%, koliko je iznosio 2000, na 8,1% u 2011. godini.¹² Ovo je jasan pokazatelj koliko se struktura kineskog izvoza promenila. Dok je na početku prve dekade ovog veka Kina i dalje važila za izvoznika niskokvalitetnih proizvoda, ona je danas postala lider u proizvodnji i izvozu artikala visoke tehnologije i visoke dodate vrednosti. Danas u strukturi kineskog izvoza preovlađuju industrijski proizvodi, odnosno proizvodi više faze prerade, koji u ukupnom izvozu učestvuju sa čak 93,3%, dok primarni proizvodi učestvuju sa svega 6,5%. U okviru industrijskih proizvoda, najveći deo otpada na maštine i transportna sredstva, među kojima se ističe, kao što smo već napomenuli, telekomunikaciona oprema sa udelom u ukupnom izvozu od 26,2% u 2011. godini. Značajnu stavku zauzima i roba široke potrošnje sa udelom u izvozu od 16%, u koju, pored ostalog, spada i obuća, sedišta, laseri i diode, kao i nakit od zlata, srebra i platine.¹³

Na svetskom nivou, najznačajniji segment u okviru industrijskih proizvoda jesu hemijski proizvodi, u koje spadaju farmaceutski proizvodi i ostali hemijski proizvodi organskog i neorganskog porekla. Sa udelom hemijskih proizvoda u ukupnom izvozu od svega 6%, možemo zaključiti da Kini tek predstoje značajna ulaganja u ovaj sektor. Ipak, Kina je 2010. postala treći najveći izvoznik hemijskih proizvoda, čija je vrednost iznosila 87,6 milijardi US\$.¹⁴ Kina je ovim rezultatom pretekla Švajcarsku, a ispred nje se nalaze još samo EU i SAD. Hemijski proizvodi zahtevaju angažovanje

⁹ WTO, *International Trade Statistics 2012*, Geneva: World Trade Organization, 2012b, p. 56.

¹⁰ Ibid., p. 55.

¹¹ Ibid., p. 57.

¹² WTO, *International Trade Statistics 2012*, 2012b, op. cit., p.56 and WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, 2012a, op. cit., p. 185.

¹³ WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, 2012a, op. cit., p. 185

¹⁴ WTO, *International Trade Statistics 2011*, World Trade Organization, Geneva, 2011, p. 53.

visokokvalifikovane radne snage, odnosno stručnjaka iz raznih oblasti, kao i postojanje savremenih istraživačkih laboratorijskih i sofisticiranih proizvodnih postrojenja, a što je najvažnije, kontinuirano i dugogodišnje ulaganje u istraživanje i razvoj. Stoga je jasno da ovakvi visoko tehnološko intenzivni proizvodi mogu nastati samo u istraživačkim centrima transnacionalnih korporacija, koji se najčešće nalaze u najrazvijenijim državama sveta. Iako su najrazvijenije zemlje poput Nemačke i SAD izgubile dominaciju na svetskom tržištu industrijskih proizvoda u korist Kine, ove zemlje i dalje zadržavaju dominantan položaj izvoznika hemijskih proizvoda. U ukupnom svetskom robnom izvozu 2010. godine, na hemijske proizvode otpadalo je 11,5%, dok je druga najznačajnija grupa industrijskih proizvoda bila kancelarijska i telekomunikaciona oprema, čiji je udeo iznosio 10,8%, i gde Kina već dominira.¹⁵

Primarni proizvodi imaju daleko značajniji udeo u uvozu nego u izvozu Kine. Kina je neto uvoznik poljoprivrednih proizvoda, a naročito hrane. U ukupnom uvozu, hrana je učestvovala sa 8,3% u 2011. godini. Kina je 2010. izvezla poljoprivrednih proizvoda u vrednosti od 36 milijardi US\$, a uvezla u vrednosti od 67 milijardi US\$. U ukupnom uvozu, primarni proizvodi učestvuju sa 38%, a unutar ove kategorije proizvoda ističu se goriva na koje je otpadalo skoro 16% ukupnog uvoza u Kinu u 2011. godini.¹⁶ Takođe, Kina je i veliki svetski uvoznik ruda gvožđa i bakra. Posmatrano na svetskom nivou, jedino još EU uvozi više ovih minerala od Kine, dok je uvoz minerala i goriva u Kinu 2010. porastao za 50%.¹⁷

4. Geografska distribucija, dinamika i karakteristike robne trgovine Kine i Evropske unije

Najveći deo kineskog izvoza završava na prostoru EU, koja predstavlja najznačajnije tržište za kinesku robu. Po podacima WTO, EU apsorbuje oko 19% ukupnog kineskog izvoza, što je više i od vrednosti robe koju SAD uvezu iz Kine na godišnjem nivou.¹⁸ U okviru EU, Nemačka zauzima najznačajnije mesto, gde Kina upućuje oko 4% svog izvoza, ali je svakako EU kao jedinstvena carinska teritorija najvažnija destinacija za kinesku robu. Podaci koje nam daje Evropska komisija, a koji potiču od IMF, donekle se razlikuju, pa se tako tvrdi da je 2012. godine vrednost kineskog izvoza u SAD premašila izvoz u EU, ali se svakako kao najznačajniji trgovinski partner Kine navodi EU, na koju otpada više od 13% ukupne spoljne trgovine Kine. Po ovim podacima, Kina je u EU 2012. godine izvezla robe u vrednosti od 260 milijardi €, što predstavlja udeo od 16,2% u ukupnom izvozu Kine. Imajući u vidu da je uvoz iste godine iz EU iznosio 165 milijardi €, ovo praktično znači da je ukupna

¹⁵ Ibid., p. 59.

¹⁶ WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, 2012a, op. cit., p. 186.

¹⁷ WTO, *International Trade Statistics 2011*, 2011, op. cit., p. 53

¹⁸ WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, 2012a, op. cit., p. 187.

trgovinska razmena sa EU iznosila blizu 426 milijardi €.¹⁹ Primećujemo da EU nije samo izvozno tržište za kinesku robu, već još važniji partner kada je reč o uvozu u Kinu. Od ukupnog uvoza u Kinu, najveći procenat (11%) otpada na EU kao trgovinskog partnera. Ipak, posmatrano po državama, Kina najviše uvozi iz azijskih zemalja, gde se ističu: Japan sa udelom od 9,2% u ukupnom robnom uvozu, kao i Republika Koreja sa udelom od 8,6%. U strukturi kineskog uvoza, industrijski proizvodi zauzimaju najznačajnije mesto, te je njihov ideo u 2010. godini iznosio 64%. Svakako, kao najznačajnija kategorija industrijskih proizvoda ističu se mašine i transportna sredstva, koja su 2011. godine učestvovala sa 36,2% u ukupnom robnom uvozu u Kinu.²⁰

Tabela 1.

Geografska distribucija robnog izvoza i uvoza Kine u 2012. godini.

	Zemlje uvoza			Zemlje izvoza			Glavni partneri		
	partneri	€ mlrd.	%	partneri	€ mlrd.	%	partneri	€ mlrd.	%
	sve države	1.510	100	sve države	1.696	100	sve države	3.206	100
1	EU 27	165	11	SAD	274	16,2	EU27	425	13,3
2	Japan	138	9,2	EU27	260	15,4	SAD	374	11,7
3	Koreja, Rep.	129	8,6	Hong Kong	252	14,9	Hong Kong	266	8,3
4	SAD	100	6,6	Japan	117	7	Japan	256	8
5	Australija	61	4,1	Koreja. Rep.	68	4	Koreja, Rep.	197	6,2

Izvor: European Commission, DG Trade, China EU Bilateral Trade and Trade with the World, Trade G.2, 5-Jul-13, 2013b, Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, 6/9/2013.

EU najviše izvozi u SAD, gde je 2012. godine izvezla robe u vrednosti od 291 milijardu €, što predstavlja 17,3% od njenog ukupnog izvoza. Kina prati SAD, i druga je na listi glavnih izvoznih destinacija EU, sa ostvarenih 143 milijarde €, odnosno 8,5% od ukupnog izvoza Unije. Za razliku od Kine, kojoj je EU glavni trgovinski partner, za EU još uvek su SAD na prvom mestu, sa ukupnom vrednosti robne razmene od 495 milijardi € u 2012. godini. Sa druge strane, uvoz iz Kine je u konstantnom porastu, i već nekoliko godina Kina je glavni uvozni partner EU. Iz Kine je 2012. godine uveženo robe u vrednosti od skoro 290 milijardi €, što je oko 16% od ukupnog uvoza u Uniju, dok je ukupna trgovinska razmena sa Kinom iznosila je 433 milijarde €. Više od polovine od ukupnog uvoza iz Kine otpada na mašine i transportna sredstva. Samo u 2010. godini, uvoz ove kategorije proizvoda u EU porastao je za 30%.²¹

¹⁹ European Commission, DG Trade, China EU Bilateral Trade and Trade with the World, Trade G.2, 5-Jul-13, 2013b, Internet, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, p. 4, 6/9/2013.

²⁰ WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, 2012a, op. cit., p. 187.

²¹ European Commission, *International trade and foreign direct investment, 2013 edition*, Eurostat, Luxembourg, 2013c, p. 29.

Tabela 2.
**Geografska distribucija robnog izvoza i uvoza Evropske unije
u 2012. godini.**

	Zemlje uvoza			Zemlje izvoza			Glavni partneri		
	partneri	mlrd. EUR	%	partneri	mlrd. EUR	%	partneri	mlrd. EUR	%
	sve države	1791	100	sve države	1686	100	sve države	3478	100
1	Kina	289	16,2	SAD	291	17,3	SAD	497	14,3
2	Rusija	213	11,9	Kina	143	8,5	Kina	433	12,5
3	SAD	205	11,5	Švajcarska	133	7,9	Rusija	336	9,7
4	Švajcarska	104	5,8	Rusija	123	7,3	Švajcarska	237	6,8
5	Norveška	100	5,6	Turska	75	4,5	Norveška	150	4,3

Izvor: European Commission, DG Trade, China EU Bilateral Trade and Trade with the World, Trade G.2, 5-Jul-13, 2013b, Internet, http://trade.ec.europa.beu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, 6/9/2013.

Već smo napomenuli negativan uticaj svetske ekonomske krize, koji je 2009. godine drastično smanjio obim i vrednost trgovinske razmene EU. Ispostavilo se da je ovaj pad bio samo kratkoročan, jer se ukupna vrednost trgovinske razmene EU u 2010. povećala za 547 milijardi € u odnosu na 2009. godinu.²² EU je 2010. izvezla robe u do tada rekordnoj vrednosti od 1,3 biliona €, što predstavlja povećanje od 23% u odnosu na prethodnu godinu. Ovaj porast vrednosti izvoza, koji se nastavio i u naredne dve godine, prouzrokovani je globalnom tražnjom za industrijskim proizvodima, a posebno onom grupom proizvoda koji potpadaju pod mašine i transportnu opremu. Najveći deo ovih mašina i transportne opreme iz EU izvezen je 2011. u SAD (16%), ali i Kinu (13%). Sa druge strane, uvoz u EU takođe je porastao, prevashodno zahvaljujući domaćoj tražnji za mašinama i transportnim sredstvima, koja su uvežena najvećim delom iz Kine (33%).²³ Tabela 3.

Trgovinska razmena EU sa Kinom ubrzano raste u proteklih nekoliko godina. Od 2007. Kina postaje glavni robni dobavljač u evro zoni, a kasnije i u celoj EU. U periodu od 2008–2012, robna razmena između EU i Kine raste, sa izuzetkom 2009. godine, kada zbog delovanja svetske ekonomske krize i pada tražnje u Evropi, dolazi do pada uvoza iz Kine od 13,5%, odnosno 133 milijarde €. Ipak, već sledeće, 2010. godine, uvoz iz Kine porastao je za 32%, odnosno za 68 milijardi €. U periodu koji karakteriše kolaps međunarodne

²² European Commission (2012), *Europe in figures – Eurostat yearbook 2012*, Eurostat, Luxembourg, 2012, p. 423.

²³ European Commission, *International trade and foreign direct investment, 2013 edition*, 2013c, op. cit., p. 30.

Tabela 3.

Trgovinski bilans Evropske unije sa Kinom (2008–2012)
 (milijarde € i %)

godina	Uvoz mlrd. €	godišnja procentualna promena	udeo u ukupnom uvozu EU27 (%)	izvoz mlrd. €	godišnja procentualna promena	udeo u ukup. izvozu EU 27 (%)	saldo tr.bil. mlrd. €	ukupna trg. razmene mlrd. €
2008	247	6,5	15,7	78	9	5,9	-169	326
2009	214	-13,5	17,4	82	5,3	7,5	-131	296
2010	282	31,9	18,5	113	37,7	8,3	-169	395
2011	293	4	17	136	20,2	8,7	-157	430
2012	289	-1,3	16,2	143	5,5	8,5	-146	433

Izvor: European Commission, DG Trade, China EU Bilateral Trade and Trade with the World, Trade G.2, 5-Jul-13, 2013b, Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, 6/9/2013.

robne razmene na svetskom nivou, izvoz iz EU u Kinu ne opada, već raste za 5%, što predstavlja jasan pokazatelj rasta kineske ekonomije. U ovom periodu najviše se izvozilo automobila iz Nemačke, pa brojni stručnjaci tvrde da je za relativno dobro stanje Nemačke privrede u kriznom periodu zaslužna kineska tražnja za mašinama i transportnim sredstvima. Ipak, možemo primetiti da i pored značajnog rasta izvoza u Kinu, naročito u periodu od 2010. do 2011, kada je izvoz skočio za čitavih 58%, EU konstantno beleži deficit u trgovinskoj razmeni sa Kinom. Vidljivo je da EU umerenim tempom uspeva da smanji deficit svog trgovinskog bilansa sa Kinom, sa 169 milijardi €, koliko je iznosio 2008., na 146 milijardi € u 2012. godini.²⁴ Ovaj deficit je interesantan zbog činjenice da EU najvećim delom uvozi iz Kine iste one proizvode koje izvozi u Kinu. Drugim rečima, trgovinskom odnosu između Kine i EU ne mogu se pripisati svojstva zavisnosti od uvoza deficitarne robe. Klasičan primer ovakvog trgovinskog odnosa ogleda se u spoljnotrgovinskom deficitu koji EU beleži u odnosu na Rusiju, gde uvozi velike količine ruskog gasa i nafte, dok u Rusiju izvozi mahom industrijske proizvode. Zato se moramo zadržati na analizi strukture robne razmene između Kine i EU.

5. Struktura međusobne robne trgovine Kine i Evropske unije

EU najviše uvozi iz Kine industrijskih proizvoda. U 2012. godini, uvezla je iz Kine industrijskih proizvoda u vrednosti od blizu 280 milijardi €. Na industrijske proizvode otpada više od 96% od ukupnog robnog uvoza iz Kine, a među industrijskim proizvodima ističu se mašine i transportna sredstva.

²⁴ European Commission, DG Trade, China EU Bilateral Trade and Trade with the World, 2013b, op. cit.

Mašine i transportna sredstva su najznačajnija kategorija proizvoda u njihovoj bilateralnoj trgovini. Tu spadaju: generatori za proizvodnju energije, industrijske mašine, kompjuteri, električna i elektronska oprema, u koju spada i telekomunikaciona oprema, transportna vozila, delovi za vozila, kao i plovila, avioni i železnička oprema. Uvoz mašina i transportnih sredstava iz Kine u EU iznosio je 2012. godine više od 145 milijardi €, što predstavlja ideo od 50% od ukupnog uvoza iz Kine. U ovom uvozu dominiraju kancelarijska i telekomunikaciona oprema, čija je vrednost iznosila preko 92 milijarde €. Sa druge strane, najveći deo kineskog uvoza iz EU odnosio se opet na industrijske proizvode. EU izvezla je u Kinu industrijskih proizvoda u vrednosti od blizu 122 milijarde €. I ovaj put najveći ideo odnosi se na mašine i transportna sredstva. Već smo napomenuli da EU, osim Kine, jedino izvozi više mašina i transportne opreme u SAD. Najveći deo kineskog uvoza ove opreme potiče iz EU, a samo u 2012. Kina je uvezla iz EU mašina i transportnih sredstava u vrednosti od 84 milijarde €, što predstavlja vrednosno najveću stavku u ukupnom uvozu Kine. Drugim rečima, skoro dve trećine od ukupnog izvoza EU u Kinu otpada na mašine i transportna sredstva.²⁵ Možemo zaključiti da je u trgovini mašinama i transportnom opremom, kao najznačajnijom grupom industrijskih proizvoda, EU 2012. godine zabeležila spoljnotrgovinski deficit sa Kinom od 61,4 milijarde €. Tabela 4.

Primećujemo da EU sa Kinom trguje prvenstveno industrijskim proizvodima, gde se najveća disproportcija u bilateralnoj trgovini javlja u podgupama kao što su kancelarijska i telekomunikaciona oprema, odnosno automobili i vozila. Sa jedne strane, EU je 2012. uvezla iz Kine telekomunikacione i kancelarijske opreme u vrednosti od 92 milijarde €, a izvezla u Kinu iste robe u vrednosti od svega 5 milijardi €. Sa druge strane, EU je prodala na kineskom tržištu automobila u vrednosti od 38 milijardi €, a uvezla iz Kine vozila vrednih 9,6 milijardi €. U izvozu automobila EU i dalje dominira, ne samo u razmeni sa Kinom, već i sa ostatkom sveta. Kina je, za uzvrat, najveći svetski izvoznik telekomunikacione opreme, kao i odeće. Uvoz odeće u EU iz Kine u 2012. isnosio je blizu 30 milijardi €, dok je EU izvezla u Kinu iste robe u vrednosti manjoj od 1 milijarde €.

Posmatrano po državama članicama EU, Nemačka svojim izvozom i uvozom robe daleko prevazilazi ostale članice. U 2011. godini gotovo se trećina robnog izvoza iz EU odnosila nemačku robu, dok je na ovu članicu iste godine otpadalo 20% ukupnog uvoza u EU.²⁶ Tako se i trgovina između EU i Kine najvećim delom može podvesti pod trgovinu između Nemačke i Kine. Nemačka je najveći trgovinski partner Kine sa izvozom od 36,4 milijarde € i uvozom od 46 milijardi € u 2009, a prate je Holandija, Velika Britanija, Italija i Francuska. Nemačka je u Kinu najviše izvozila automobila, a uvozila kompjutere i telekomunikacionu opremu. Sve ove zemlje beleže negativan saldo trgovinskog bilansa u razmeni sa Kinom, a najveći deficit ostvaruje

²⁵ Ibid., p. 5.

²⁶ European Commission, *International trade and foreign direct investment, 2013 edition*, 2013c, op. cit., p. 39.

Tabela 4.

**Evropska unija: robna struktura uvoza i izvoza u Kinu, 2012. godine
(mlrd. € i %)**

Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

	uvoz iz Kine (mlrd. €)	% od ukupnog uvoza iz Kine	% od ukupnog uvoza EU27	izvoz u Kinu (mlrd. €)	% od ukupnog izvoza u Kinu	% od ukupnog izvoza EU 27
ukupno	289,9	100	16,2	143,8	100	8,5
Primarni proizvodi	9,5	3,3	1,3	20,2	14,1	6,8
Poljoprivredni proizvodi	6,5	2,3	4,9	9,2	6,4	7,3
Rude minerali i goriva	2,9	1	0,5	10,9	7,6	6,5
Industrijski proizvodi	279,1	96,3	29	121,8	84,7	9,1
Gvožde i čelik	3,5	1,2	13	2,1	1,5	5,1
Hemijski proizvodi	12,9	4,5	8	16,8	11,7	6,1
Ostali poluproizvodi	23,3	8,0	27,8	6,5	4,5	5,5
Mašine i transportna sredstva	145,5	50,2	32,2	84,1	58,5	11,9
Kancelarijska i telekomunikaciona oprema	92,4	31,9	51,3	5,1	3,6	6,4
Automobilski proizvodi	9,6	3,3	9	38	26,4	13,7
Ostala transportna oprema	43,5	15	26,3	40,3	28	11,6
Tekstil	7,1	2,5	33,7	1	0,7	6
Odeća	29,2	10,1	41,9	0,8	0,6	3,7
Ostala roba široke potrošnje	57,3	19,8	38,8	10,2	7,1	6,7
Ostalo	0,8	0,3	1,1	1,1	0,8	2,2

Izvor: European Commission, DG Trade (2013b), China EU Bilateral Trade and Trade with the World, Trade G.2, 5-Jul-13, 2013b, Internet, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, 6/9/2013.

Tabela 5.

Glavni trgovinski partneri Kine iz Evropske unije (2009, € mlrd)

Institut za međunarodnu politiku i privedu (IMPP)

	Nemačka	Holandija	Vel. Brit.	Italija	Francuska	Španija	Švedska
izvoz	36,4	4,7	5,7	6,6	7,9	2	2,9
uvoz	46	36,9	30,6	19,3	17,8	12	4,1
ukupno	82,4	41,6	36,3	25,9	25,7	14	7

Izvor: European Commission, *External and intra-European Union trade, Data 2004-09, 2010 edition*, Eurostat, Luxembourg, 2011, pp. 46-99.

Holandija, koja je 2009. uvezla iz Kine robe u vrednosti od skoro 37 milijardi €, a izvezla u Kinu robe vrednu 4,7 milijardi €. Drugi najveći izvoznik u Kinu iz EU je Francuska, koja je iste godine izvezla aproksimativno 8 milijardi €, a uvezla robe vredne 18 milijardi €.²⁷ Nove članice EU (Bugarska, Češka, Estonija,

²⁷ European Commission, *External and intra-European Union trade, Data 2004-09, 2010 edition*, Eurostat, Luxembourg, 2011, pp. 46-99.

Hrvatska, Kipar, Letonija, Litvanija, Slovenija, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunija, Slovačka) ne mogu se pohvaliti nivoom trgovinske razmene sa Kinom. Kina se ne može naći među deset glavnih trgovinskih partnera Bugarske, Estonije, Litvanije, Letonije, Slovenije i Slovačke, a od novih članica Evropske unije, u trgovini sa Kinom jedino se ističu Poljska i Češka. Poljska je 2009. godine izvezla u Kinu robe u vrednosti 1 milijarde €, a uvezla 5,5 milijardi €, dok je Češka izvezla 0,5 milijardi €, a uvezla robe vredne 4,3 milijarde €. Treba imati u vidu da su ovo podaci iz krizne 2009. godine, kada je uvoz u EU iz celog sveta, pa tako i iz Kine, drastično opao, te da se nakon oporavka privrede, koji je usledeo već naredne godine, uvoz iz Kine povećao za 68 milijardi € (Tabela 5.).

6. Sporna pitanja u trgovini između Kine i Evropske unije

U proteklih nekoliko godina, EU i Kina ušle su u razdoblje intenzivnih trgovinskih odnosa, ali i nesporazuma koji su mogli ove dve trgovinske sile dovesti na granice carinskog rata. EU u najvećem broju slučajeva optužuje Kinu da plasira proizvode na tržište EU po cenama koje su niže od njihove realne vrednosti, odnosno da koristi strategiju dampinga. Pored toga, Kini se prebacuje da nedozvoljeno subvencionise izvoz, te da koristi protekcionističke mere, usmerene ka proizvodima iz EU, odnosno da neopravdano opterećuje uvoz određenih proizvoda dodatnim dažbinama. Proizvodi o kojima je reč različiti su, i kreću se od solarnih panela, preko vina do cevi od nerđajućeg čelika. Slučaj koji je 2013. imao veliki publicitet u EU odnosi se na antidampinške mere koje je uvela EU na uvoz solarnih panela iz Kine. Evropska komisija insistirala je na tvrdnji da Kina plasira ove panele na evropskom tržištu po cenama koje su veštački kreirane sa namerom osvajanja tržišta i eliminisanja konkurenčije. Stoga je EU nametnula dodatna opterećenja na uvoz ovih proizvoda, što je dovelo do malog carinskog rata između Kine i EU. Pod pritiskom domaćih proizvođača solarnih panela, Evropska komisija odlučila se na ovaj nepopularan potez. To je najviše razbesnelo potrošače u EU koji su planirali da svoja preduzeća i domaćinstva ekološki unaprede po što prstupačnjim cenama. Ali, nisu samo potrošači u EU bili besni zbog ovih mera Evropske komisije. Nemačka se oštrotu usprotivila nametanju bilo kakvih ograničenja i dažbina na uvoz kineskih solarnih panela, plašeći se kontra mera Kine, koje bi mogle ugroziti odlične trgovinske odnose između ove dve zemlje. Do sporazuma između EU i Kine, posle višemesečnih pregovaranja, došlo se krajem jula 2013., kada su se dve strane dogovorile oko minimalne cene kineskih solarnih panela i njihovih komponenti na evropskom tržištu. Dogovorena minimalna cena solarnih panela i komponenti veća je za oko 30% u odnosu na pređašnju cenu neopterećenu antidampinškim mera.²⁸

Novije nesuglasice između dva trgovinska partnera pojatile su se u avgustu 2013., a odnose se na izvoz cevi od nerđajućeg čelika na kinesko tržište koje se koriste u vrlo specifičnim uslovima, najčešće kao komponente u takozvanim superbojerima. Brisel optužuje Peking da nameće neopravdano

²⁸ Solar trade deal with China „a fair compromise“, Deutsche Welle, Internet: <http://www.dw.de/solar-trade-deal-with-china-a-fair-compromise/a-16992403>.

visoke carine na uvoz ovih proizvoda, čime značajno narušava pravo izvoznika iz EU na sloboden i fer pristup kineskom tržištu. EU je tražila od WTO da iznese svoje mišljenje, tvrdeći da Kina koristi nedozvoljene protekcionističke mere koje su u suprotnosti sa pravilima WTO, i koje se najčešće javljaju kao neopravdani odgovor na spoljnotrgovinske mere EU.²⁹

Pomenute nesuglasice između Kine i EU, samo su jedan deo poveće kolekcije trgovinskih sporova na liniji Peking-Brisel. Dobar deo ovih sporova odnosi se na necarinske barijere, koje predstavljaju poseban problem u međunarodnoj trgovini, prvenstveno jer nisu regulisane ni sistemom sporazuma WTO, a države konstantno nalaze nove načine njihove primene. Krajem 2013, EU ima nerešenih šest sporova sa Kinom, koje je ona pokrenula u okviru WTO, i dva koja je pokrenula Kina. EU optužuje Kinu da neosnovano ograničava izvoz nekih retkih minerala, sirovina, da nameće neosnovane antidampinške carine na uvoz bezbednosne rendgen opreme iz EU i zatvarača od gvožđa i čelika, zatim da ograničava uvoz automobilskih delova koji se koriste u proizvodnji, kao i da uslovljava poslovanje u sektoru usluga saradnjom sa ovlašćenim vladinim agencijama.³⁰ Sa druge strane, Kina optužuje EU da takođe nameće neosnovane kompenzatorne mere na uvoz zatvarača od gvožđa i čelika, kao i da nameće kineskim izvoznicima nedozvoljene visoke carine na uvoz određene vrste obuće.³¹

Tabela 6.
Razvoj trgovine uslugama EU-27, 2007-2011.
(€ milijarde)

Partner	2007.			2011.			2012.		
	Izvoz	Uvoz	Balans	Izvoz	Uvoz	Balans	Izvoz	Uvoz	Balans
Ukupno	506,1	419,1	87,0	603,9	482,9	121,0	657,4	510,6	146,7
SAD	139,7	130,5	9,2	145,5	140,2	5,4	158,7	147,7	11,0
EFTA	82,4	60,1	22,3	102,2	67,3	34,9
Japan	20,1	14,1	6,0	21,8	15,9	5,9	24,2	15,6	8,6
Rusija	18,7	11,7	7,1	24,1	14,3	9,8	28,3	15,3	13,1
Kina	16,8	14,2	2,6	26,2	18,3	7,9	30,0	20,1	9,9
Kanada	12,1	9,8	2,2	15,9	10,1	5,8	16,9	10,3	6,6
Indija	8,7	7,2	1,5	11,4	10,8	0,6	11,7	11,1	0,6
Hong Kong	8,9	7,7	1,2	9,8	8,2	1,6	11,0	8,2	2,8
Brazil	6,9	4,9	2,0	11,5	7,1	4,3	12,7	7,0	5,7
Druge zemlje	191,9	158,9	33,0	235,4	190,7	44,7	363,8	275,4	88,4

Izvor: European Commission, Eurostat, Luxembourg, Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_services, 08/10/2013.

²⁹ EU-China trade „too big to fall“, Deutsche Welle, Internet: <http://www.dw.de/eu-china-trade-too-big-to-fail/a-17035965>.

³⁰ European Commision, WTO cases launched by EU, 2013d, Internet: <http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/search.cfm?code=1>.

³¹ European Commision, WTO cases launched against EU, 2013e, Internet: <http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=486&code=2>.

7. Trgovina uslugama između Kine i Evropske unije

U prethodnoj tabeli možemo videti kako se odvijala trgovina uslugama između EU i njenih trgovinskih partnera u periodu od 2007-2012. Prema podacima, glavni trgovinski partner na polju usluga za EU su SAD. Sa ovom zemljom EU ostvaruje prilično uravnoteženu trgovinu uslugama, tako da se veliki promet odvija i na izvoznoj i na uvoznoj strani.³² Sa Kinom, EU ostvaruje stalni suficit u trgovini uslugama. Tokom 2012. godine EU ostvarila je suficit u trgovini uslugama sa Kinom od 6,6 milijardi €.

Pristupanje Kine WTO dovelo je do otvaranja mnogih domaćih sektora, posebno sektora usluga, većoj konkurenciji iz inostranstva.³³ Sektor finansijskih usluga je, na primer, doživeo duboke promene i nastavlja da prolazi kroz stalnu transformaciju ka više otvorenom i konkurentnijem okruženju kao rezultat pristupanja Kine WTO.³⁴ Kina je liberalizovala sektor usluga prema odredbama GATS i preuzela specifične obaveze koje su bile veoma obimne u poređenju sa standardima za zemlje u razvoju, i ove preuzete obaveze pokrivaju 9 od 12 velikih sektora u GATS listi. Opšti trend za sektor usluga u kineskoj ekonomiji jeste da je u porastu, dok se poljoprivredni sektor smanjuje. Iako je neznatno opao u periodu 1978-2006. godine sektor industrije je i dalje najznačajniji u Kini.³⁵

Što se tiče strukture trgovine uslugama Kine u procentima od ukupnog izvoza, vodeći sektori su turizam i transport, a slede ih istraživanje i razvoj i građevinarstvo. Ako analiziramo strukturu trgovine uslugama na uvoznoj strani, u procentima od ukupnog uvoza, vodeći sektori su takođe transport i turizam, slede osiguranje, istraživanje i razvoj i intelektualna svojina.³⁶

Trgovina uslugama između Kine i EU značajno zaostaje za robnom trgovinom, i ne prati svetske odnose u međunarodnoj trgovini robom i uslugama. Na nju otpada tek 1/10 od ukupne vrednosti trgovine robom, pa čak izvoz usluga EU čini manje od 20% ukupnog izvoza robe u Kinu. Kao rezultat takvog odnosa između robne i uslužne trgovine, EU ima značajan trgovinski deficit u razmeni sa Kinom. Veliki neiskorišćeni potencijal nalazi se u investicionim tokovima, pogotovo uvezvi u obzir veličine njihovih ekonomija. Investicije EU u Kinu čine samo 2-3% ukupnih investicija u inostranstvo, dok kineske investicije u Evropskoj uniji rastu, ali su i dalje na veoma niskom nivou.³⁷

³² European Commission, Eurostat, Luxembourg, Internet, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_services, 08/10/2013.

³³ Chunlai Chen, ed., *China's Integration with the Global Economy: WTO Accession, Foreign Direct Investment and International Trade*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA, 2009, p. 5.

³⁴ Ibid., p. 13.

³⁵ Ibid., p. 43.

³⁶ State Administration of Foreign exchange online information /<http://www.safe.gov.cn/>, preuzeto iz: WTO, *Trade Policy Review: Report by the Secretaria: China*, WT/TPR/S/264, 8 May 2012, WTO, Geneva, 2012, p. 189

³⁷ European Commission, 2013, Internet, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>, 25/09/2013.

Kada analiziramo trgovinu uslugama između Kine i EU, možemo zaključiti da ona ide uzlaznim trendom i pored niskog obima i vrednosti razmene. Tendenciju rasta poslednjih godina ima i uvoz i izvoz, s tim što EU ostvaruje veću vrednost izvoza u Kinu, nego što je vrednost uvoza iz Kine. Trgovina uslugama, prema tome, predstavlja izuzetak u smislu da na ovom području EU ostvaruje deficit u trgovini sa Kinom.

Tabela 7.

Evropska unija - Kina, trgovina uslugama, 2009-2011.
(€ milijarde)

Godina	EU uvoz iz Kine	EU izvoz u Kinu	Saldo Bilansa usluga EU sa Kinom
2009.	13,6	19,1	5,4
2010.	16,3	22,3	6,0
2011.	18,3	26,2	7,9

Izvor: European Commission, 2013, Internet, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>, 25/09/2013.

Posmatrano u međunarodnim okvirima, Kina je neto uvoznik usluga, sa negativnim saldom bilansa usluga od 54 milijarde US\$ u 2011. godini (izvoz usluga 182 milijarde US\$, uvoz usluga 237 milijardi US\$).³⁸ Izvoznici transportnih usluga u Aziji doživeli su slab rast u 2011. godini, nakon veoma visokog rasta u prethodnoj godini. Kineski izvoz transportnih usluga skočio je samo 4% u odnosu na veoma veliki rast u 2010, koji je iznosio 45%. Ovo je najniže ostvaren procenat u poslednjih 10 godina, izuzimajući kriznu 2009. godinu.³⁹ EU, sa druge strane, ima stabilan rast, ostajući i u 2011. vodeći izvoznik i uvoznik transportnih usluga.⁴⁰ Izvoz transportnih usluga EU u Kinu imao je vrednost od 9.547 miliona US\$ u 2010, što je stavlja na četvrtu mesto, dok je uvoz iz Kine iznosio 11.087 miliona US\$ (treće mesto zemalja izvoznica transportnih usluga u EU).⁴¹

Izvesno je da EU vidi sektor usluga kao delatnost preko koje u budućnosti može poboljšati svoj bilans u ukupnoj trgovini sa Kinom. Firme iz EU, kao glavne aktivnosti koje treba sprovesti u poboljšanju uslova njihovog nastupa na kineskom tržištu, traže da se otvari trgovina na veliko uslugama, da se u potpunosti poštuju obaveze preuzete pristupanjem Kine WTO, da se otvorí, tj. skinu barijere na trgovinu uslugama osiguranja, telekomunikacionih usluga, u sektoru maloprodaje u bankarskom sektoru. Kao tehnička barijera izvozu evropskih firmi u Kinu prepoznato je postojanje kineskih standarda koji

³⁸ Izvor podataka: WTO, *International Trade Statistics 2012*, p. 17.

³⁹ WTO, *International Trade Statistics 2012*, World Trade Organization, Geneva, 2012b, p. 140.

⁴⁰ Ibid., p. 148.

⁴¹ Ibid., p. 149.

uključuju kinesku tehnologiju. To se smatra značajnom tehničkom barijerom, jer isključuje strana preduzeća iz aktivnosti standardizacije, pa se traži sprovodenje međunarodno prihvaćenih standarda. Predlaže se priznavanje ISO certifikata i napuštanje procesa predugog i skupog kineskog dvostrukog testiranja.⁴²

8. Tokovi investicionog kapitala između Kine i Evropske unije

Kineske investicije u EU prate opšti obrazac lokacionog izbora, pa je oko 85% imalo destinaciju u starim EU-15, a jedna trećina u Nemačkoj. „Geografski, preferencije OFDI u Evropi izgledaju tipično, sa trojkom Francuske, Velike Britanije i Nemačke na čelu. Što se tiče sektorskog miksa, u toku je efektivan pomak od prirodnih resursa i olakšavanja trgovinu ka daleko širem spektru industrija i imovine koji se proširio preko Evrope. I većina kineskih firmi koje ulazu u Evropu su privatne, iako državne firme čine dve trećine vrednosti investicija, jer dominiraju u kapitalno intenzivnim sektorima.“⁴³ Autori navode da je od 30 sektora koje su pratili, u 9 sektora registrovano investicija od 1 milijarde US\$ ili više. „U četiri top industrije prema vrednosti je viđeno bar jedno veliko preuzimanje – komunalne usluge (CIC-Gas de France), hemijska industrija (Wanhua-Borsodchem), automobilска industrija (Geely-Volvo), i ugalj, nafta i gas (Sinochem-Emerald).“⁴⁴

Na spoljne strane direktnе investicije (*Foreign Direct Investment - FDI*) u EU, poreklom iz Azije, otpada svega oko 4% a glavni investitori su iz Japana, Singapura i Hong Konga. Kineske investicije u Evropi značajno zaostaju iza ova tri glavna azijska investitora, čak i ako bi se investicije iz Hong Konga uključile u njih. „Stok evropskih OFDI Kine iznosi 8,9 milijardi US\$ u 2010. – dosta ispod jedne desetine od 1% ukupnih EU, i ispod 0,3% od stoka poreklom izvan Evrope.“ Uz uvažavanje činjenice da su ovo podaci od pre tri godine i da se statistike sporo ažuriraju, ni nešto veće cifre, koje bi se mogle dobiti drugim načinima proračuna, ne bi dale bitno drugačiji rezultat.

U periodu 2000–2011, ukupne kineske FDI u EU iznosile su 20.957 miliona US\$.⁴⁵ Od novih članica EU, jedino je Mađarska uspela da privuče značajniji priliv u vrednosti od 2.065 miliona US\$. Investicije su bile plasirane preko 14 *greenfield* FDI i 4 preuzimanja, od čega je lavovski deo došao prodajom hemijskog kompleksa Borsodchem. Dosta iza Mađarske je Rumunija, koja je u istom periodu privukla 299 miliona US\$ kineskih investicija. One su plasirane

⁴² Francis Snyder, ed., *The European Union and China, 1949–2008, Basic Documents and Commentary*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, p. 561.

⁴³ Thilo Hanemann, and Daniel H. Rosen, *China Invests in Europe*, New York: Rhodium Group, New York, 2012, p. 32.

⁴⁴ Ibid., p. 40.

⁴⁵ Izvor podataka su: Rhodium Group i UNCTAD, a navode se prema rezultatima proračuna autora: Thilo Hanemann, and Daniel H. Rosen, *China Invests in Europe*, Rhodium Group, New York, 2012, pp. 32–40; podaci mogu u određenoj meri odstupati od zvaničnih statistika, ali su kompletnejši.

u industrijske projekte, između ostalih i jednu fabriku traktora. Treća je Poljska, u kojoj su investicije bile u vrednosti od 190 miliona US\$, a slede: Češka sa 76 miliona US\$, Bugarska sa 47 miliona US\$, Litvanija sa 3,8 miliona US\$ i Kipar sa 3 miliona US\$.

Interesantno je da su članice EFTA u istom periodu privukle 13 milijardi US\$, od čega je najveći deo plasiran putem preuzimanja norveških i švajcarskih kompanija.

Navedeni podaci o kineskim investicijama u Evropi, posebno u EU, ukazuju da je potpuno neosnovana tvrdnja, koja je često bila plasirana, da „Kina kupuje Evropu”. Realno se može konstatovati da kineske investicije daleko zaostaju za robnim tokovima, i da ne prate već u praksi utvrđeno pravilo da trgovina podsticajno deluje na tokove kapitala, pa se kaže da kapital prati robu.

Kada je reč o prilivu i stokovima FDI u Kini, ona je u 2010. godini bila treća po veličini destinacija u svetu, posle EU i SAD.⁴⁶ FDI u Kini poreklom iz EU su u periodu 2009–2011. zabeležile rast od 58,9%, od 63,9 miliona € na 101,5 miliona €. Međutim, Kina je tek na devetom mestu kao destinacija evropskih FDI, pa je tako, na primer, obim FDI iz EU u SAD, koje su na prvom mestu, bio četrnaest puta veći u 2011. godini. Pri tome su FDI iz EU 6–7 puta veće od kineskih u EU.

9. Rezultati i zaključci

Glavni rezultati mogu se sumirati na sledeći način:

- u ukupnim, posebno ekonomskim, odnosima između Kine i EU dominantnu ulogu ima robna trgovina, pri čemu Kina ostvaruje pozitivan saldo trgovinskog bilansa, kao i sa većinom drugih trgovinskih partnera;
- trgovina uslugama značajno zaostaje za robnom, ili: potencijali koje pruža trgovina uslugama iskorišćeni su u vrlo maloj meri; EU ostvaruje pozitivan saldo bilansa usluga, pa na taj način smanjuje negativan saldo tekućeg bilansa u trgovini sa Kinom;
- u tokovima i stokovima investicionog kapitala, posebno FDI, EU prednjači u odnosu na Kinu; štaviše, može se reći da su kineske investicije gotovo od zanemarljivog značaja u odnosu na vrednost izvoza robe. Pri tome, SAD ostaju i dalje najprivlačnija destinacija za evropske investitore (tržišno orijentisane), dok Kina vodi jednu složenu politiku podsticanja investicija u inostranstvu, ali se generalno može reći da su resursno orijentisane;
- podele u okviru EU na stare i nove članice, sever i jug, ili drugačije, imaju svoj odraz i u odnosima pojedinih članica, ili grupa članica, EU i Kine. Očekivano, najvažniju ulogu ima Nemačka, a pored nje još i Francuska i Velika Britanija. Samo neke od novih članica uspele su da ostvare značajnije rezultate u trgovini ili investicionoj aktivnosti sa Kinom, pre svega Poljska, zatim Mađarska i Rumunija.

⁴⁶ Detaljnije videti u: Miroslav Antevski, „Kina: tokovi i efekti stranih direktnih investicija”, *Međunarodni problemi*, Vol. 64, br. 4, 2012, str. 479–506.

Može se osnovano tvrditi da će i u budućnosti robna trgovina dominirati u ekonomskim odnosima Kine i EU, kao i da će Nemačka sa evropske strane zadržati glavnu ulogu. Takođe se može očekivati brži rast trgovine uslugama, smanjivanje evropskih investicija u Kini usled rasta troškova radne snage, ali zato rast i selektivn pristup kineskih investicija u EU. Pri tome, nove članice mogu biti ostvariti ozbiljniju saradnju u sektor u sluga, najpre turističkih, ali i privući značajniji priliv investicionog kapitala iz Kine, usled prednosti koje mogu pružiti kao izvozne platforme na integriranom evropskom tržištu.

Kada je reč o globalnim ekonomskim i političkim odnosima, koji će u budućnosti sve više imati multipolarni karakter, uloga Kine će rasti. Takođe se može očekivati konsolidacija položaja Rusije i njen sve veći uticaj na međunarodnom tržištu energetika. Pravila igre među velikim silama su specifična i uobičajeni pritisci tu imaju malo efekata. Neće biti lako usaglasiti stavove, pa će do toga dosta teško doći, u zavisnosti koliko budu usaglašeni njihovi strateški interesi. Tako će se i razlike između pozicija Kine i EU o globalnim pitanjima još dugo zadržati. „Međutim, efikasan multilateralizam u svetu neće biti ostvaren bez podrške iz Kine. Multipolarnost koju promoviše Kina nije isto što i multilateralizam koji zastupaju Evropljani. Kako Kina pridaje veliku važnost tradicionalnom konceptu suvereniteta, teško je za obe strane da postignu konsenzus o strateškoj viziji međunarodne ekonomije i politike.”⁴⁷

Bibliografija

1. Antevski Miroslav, „Kina: tokovi i efekti stranih direktnih investicija”, *Međunarodni problemi*, Vol. 64, br. 4, 2012, str. 479–506.
2. Babić Blagoje, „Odnosi Kine i Evropske unije: Geoekonomska osovina u razvoju”, *Međunarodni problemi*, Vol. 62, br. 3, 2010.
3. Chen Chunlai, ed., *China's Integration with the Global Economy: WTO Accession, Foreign Direct Investment and International Trade*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA, 2009.
4. Clegg Jeremy, & Voss, Hinrich, *Chinese Overseas Investment in the European Union*, Europe China Research and Advice Network, London, 2012.
5. European Commission, *External and intra-European Union trade, Data 2004-09, 2010 edition*, Eurostat, Luxembourg, 2011.
6. European Commission, *Europe in figures – Eurostat yearbook 2012*, Eurostat, Luxembourg, 2012.
7. European Commission, DG Trade, Facts and figures on EU-China trade, April 2013, 2013a, Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144591.pdf, 8/10.2013.
8. European Commission, DG Trade, China EU Bilateral Trade and Trade with the World, Trade G.2, 5-Jul-13, 2013b, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, Internet, 6/9/2013.

⁴⁷ Jing Men, “Between Human Rights and Sovereignty-An Examination of EU–China Political Realations”, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 4, 2011, p. 547.

9. European Commission, *International trade and foreign direct investment, 2013 edition*, Eurostat, Luxembourg, 2013c
10. European Commision, *WTO cases launched by EU*, (2013d), Internet: <http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/search.cfm?code=1>, Internet, 8/10/2013.
11. European Commision, *WTO cases launched against EU*, (2013e), Internet: <http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=486&code=2>, Internet, 8/10/2013.
12. *EU-China trade „too big to fail”*, Deutsche Welle, Internet: <http://www.dw.de/eu-china-trade-too-big-to-fail/a-17035965>, Internet, 8/10/2013.
13. Gavin Brigid, China’s Expanding Foreign Investment in Europe: New Policy Challenges for the EU, Briefing Paper 2012/7, European Institute for Asian Studies - EIAS, Brussels, 2012.
14. Grbić Vladimir, Antevski Miroslav, i Todić Dragoljub, *Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
15. Hanemann Thilo, & Rosen Daniel H., *China Invests in Europe*, Rhodium Group, New York, 2012.
16. Kundnani Hans, & Parello-Plesner Jonas, China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe, Policy Brief 55, European Council on Foreign Relations (ECFR), London, 2012.
17. Men Jing, “Between Human Rights and Sovereignty—An Examination of EU-China Political Realations”, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 4, 2011, pp. 534–550; doi: j.1468-0386.2011.00564.x
18. Snyder Francis, (ed.), *The European Union and China, 1949–2008: Basic Documents and Commentary*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.
19. *Solar trade deal with China „a fair compromise”*, Deutsche Welle, Internet: <http://www.dw.de/solar-trade-deal-with-china-a-fair-compromise/a-16992403>
20. Womack Brantly, “Beyond win-win: rethinking China’s international relationships in an era of economic uncertainty”, *International Affairs*, Vol. 89, No. 4, 2013, pp. 911–928.
21. WTO, *World Trade Report 2010, Trade in natural resources*,: World Trade Organization, Geneva, 2010.
22. WTO, *International Trade Statistics 2011*, Geneva: World Trade Organization Geneva, 2011.
23. WTO, *Trade Policy Review on China, Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/264, 2012, World Trade Organization, Geneva, 2012a.
24. WTO, *International Trade Statistics 2012*, World Trade Organization, Geneva, 2012b.
25. WTO, *World Trade Report 2013, Factors shaping the future of world trade*, World Trade Organization, Geneva, 2013.

Miroslav ANTEVSKI, Ph.D.,
Sanja Jelisavac Trošić, MA,
Stevan Rapaić, MA

ECONOMIC RELATIONS BETWEEN CHINA AND THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The dominant part of overall relations between China and the European Union is a commodity trade, in which China has a positive balance. Trade in services is significantly behind commodity trade, in which the European Union has a positive balance also having a great potential to increase the volume of trade. FDI flows between these two huge economies are also significantly below commodity trade. They do not follow the flows of goods and the European Union's FDI stock in China is much greater than China's FDI stock in the European Union. An informal division existing in the European Union (old and new EU member states) is reflected in their individual relations with China. Germany plays a dominant role, being followed by France and the United Kingdom. Among new members, Poland, Hungary and Romania have achieved some success in the development of economic relations with China.

Key words: China, European Union, trade, services, investment.

UDK: 327.56:341.6(479)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 55–73.
Pregledni članak
Primljen: 10. oktobar 2013. godine

*Dr Ana JOVIĆ-LAZIĆ¹
Mr Ivona LAĐEVAC²*

Zamrznuti sukobi i pregovarački procesi u regionu Južnog Kavkaza³

SAŽETAK

Južni Kavkaz je etnički i međukonfesionalno veoma raznolik region, koji je snažno opterećen zamrznutim sukobima. Oni su nastali kao posledica etnopolitičkih sukoba do kojih je došlo krajem osamdesetih i devedesetih godina zbog nastojanja Južne Osetije, Abhazije i Nagorno Karabaha da se izdvoje iz Gruzije i Azerbejdžana. Ovi sukobi doveli su i do značajnog angažovanja različitih međunarodnih činilaca u regionu. Njihovo učešće uglavnom su motivisali različiti geopolitički interesi, zbog čega pregovori, koji su trajali godinama, nisu doneli konačno političko rešenje zamrznutih konfliktata.

Ključne reči: zamrznuti sukobi, južni Kavkaz, Abhazija, Južna Osetija, Nagorno-Karabah, Gruzija, Jermenija, Azerbejdžan, Rusija, EU, OEBS, UN.

Uvodne napomene

Region južnog Kavkaza zauzima prostor između Kaspijskog i Crnog mora i predstavlja svojevrsno raskršće između Bliskog istoka i Ruske Federacije.⁴ Ovo je region značajnih mogućnosti i kapaciteta, pre svega u pogledu

¹ Dr Ana Jović-Lazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs

² Mr Ivona Lađevac, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: ivona@diplomacy.bg.ac.rs

³ Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strategijski pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljнополитички, међunarодни економски, правни и безбедносни аспекти”, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencijski broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2014. godine.

⁴ Николай Козырев, “Южный Кавказ в треугольнике „Россия – Турция – Иран”: противостояние или сотрудничество”, *Роль России и Турции в системе безопасности Южного Кавказа*, Баку, 2012, pp. 26–38.

eksploatacije krupnih energetskih resursa. Istoriski, ova oblast bila je u sastavu Persijskog, Osmanskog i Ruskog carstva, od kojih je svako ostavilo svoje kulturno i političko nasleđe. Geografske karakteristike i istorijski događaji pojačali su etničku različitost i međukonfesionalnu raznolikost ovog regiona.⁵

Strateški značaj južnog Kavkaza zasniva se, pre svega, na njegovim rezervama nafte i prirodnog gasa, i činjenici da je ovaj region veoma značajan za tranzit energenata iz Kaspijskog regiona u Evropu.⁶ Istovremeno, ovaj region tradicionalno je veoma nestabilan zbog nerešenih sukoba, unutrašnjih tenzija u pojedinim državama i tenzija među državama – što ugrožava bezbednost tranzitne energetske infrastrukture.

U oblasti južnog Kavkaza nalaze se tri države koje su nastale raspadom SSSR-a: Jermenija, Gruzija i Azerbejdžan, kao i tri međunarodno nepriznate samoprolamovane republike koje su nastale kao posledica etnopolitičkih sukoba početkom 90-ih godina, a u međuvremenu su stavljeni pod kontrolu (zamrznuti sukobi).⁷ Naime, Abhazija, Južna Osetija i Nagorno-Karabah su do raspada SSSR-a bile ili autonomne republike ili autonomne oblasti u sastavu sovjetskih republika. Kada su republike SSSR-a proglašile nezavisnost, ovi regioni su takođe tražili veću autonomiju, a secesionističke težnje dodatno su podstaknute nespremnošću novih vlasti u Tbilisiju i Bakuu da adekvatno prihvate svoje etničke manjine.⁸

Usledili su etnički ratovi koji su prouzrokovali pomeranja stanovništva sa svim problemima koje takva situacija izaziva. Nisu nađeni adekvatni odgovori na pitanje odluke između prava na teritorijalni integritet država i prava na samoopredeljenje.⁹ Svaki od sukoba doveo je do dubokih političkih, socijalnih, etničkih i ekonomskih promena, utičući na sve oblasti života. Na teritoriji sukobom zahvaćenih područja formirane su kvazi-države, koje su vremenom prerasle u stalne aktere u regionu.¹⁰

Uprkos međunarodnoj pažnji koju dobija južni Kavkaz, to nije dovelo do suštinskog rešenja problema sa kojima se ovaj region suočava. Razlog za to je činjenica da se stavovi ključnih međunarodnih aktera koji učestvuju u pregovaračkim procesima za razrešenje zamrznutih sukoba često razlikuju jer, u najvećoj meri, zavise od njihovih posebnih interesa u regionu. Interesi Rusije

⁵ Anna Matveeva, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities*, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities*, Minority Rights Group International, London, 2002, p. 5.

⁶ Aleksandar Saša Gajić, *Nova velika igra*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2009.

⁷ Edward Walker, "No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh", *Occasional Paper*, Center for Science and International Affairs, February 1998, p. 2.

⁸ Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Dragan Đukanović (prir.), Beograd, 2008, str. 31–69.

⁹ Mariam Dekanozishvili, *Regional Preconditions for the Development of an Integrated European Policy towards the South Caucasus*, Tbilisi, 2004, Internet, http://www.boell.de/downloads/europa/caucasus_conference04.pdf, pp. 5–8.

¹⁰ "Armed Conflicts in the post-Soviet region Present Situation prospects for Settlement Consequences", *Eurojournal.org*, Centre for Eastern Studies, 2004.

su, pre svega, da održi ili obezbedi uticaj u ovom za nju strateški značajnoj oblasti, a Zapada da, podsticanjem ekonomskih i političkih promena u ovim zemljama, obezbedi nesmetan pristup emergentima iz ovog regiona.¹¹ Međutim, bez obzira na pomenute razlike, saradnja međunarodne zajednice je neophodna kako bi se izbegle ponovne konfrontacije i postiglo održivo rešenje zamrznutih sukoba u južnom Kavkazu.

Zamrznuti sukobi u Južnoj Osetiji i Abhaziji

Odnosi Gruzije i autonomne republike Abhazije i autonomne oblasti Južne Osetije, koje se nalaze u njenom sastavu, pokazivali su napetost još za vreme SSSR-a, kada je Parlament ove sovjetske republike proglašio gruzijski jedinim zvaničnim jezikom. S obzirom na to da je do sporova dolazilo u okviru SSSR-a, sukobi su bili ograničenog karaktera. Na loše odnose dodatno je uticalo što su se Abhazija i Južna Osetija na referendumu marta 1991. opredelile za očuvanje SSSR-a, za razliku od Gruzije koja je bila protiv, i nakon mesec dana proglašila nezavisnost.¹²

Radikalna politika nezavisne Gruzije, koja je otvoreno propagirala nacionalizam, doprinela je daljem povećanju etničkih tenzija. Početkom devedesetih izbili su oružani sukobi prvo u Južnoj Osetiji, a potom i u Abhaziji. Sukobi Osetina i Gruzina buknuli su 1991, a godinu dana kasnije u Sočiju postignut je sporazum o prekidu vatre i raspoređivanju mirovnih snaga ZND i posmatrača OEBS-a. U Južnu Osetiju su 1992. došle Zajedničke mirovne snage u čijem sastavu je bilo po 500 vojnika iz Gruzije, Osetije i Rusije. Primirje je nadzirala Zajednička kontrolna komisija (ZKK) za rešenje gruzijsko-osetijskog sukoba, koju su činili predstavnici Gruzije, Rusije, Severne Osetije, Južne Osetije i OEBS-a. Zadatak Komisija bio je da se postigne dogovor o rešenju statusa Južne Osetije.¹³

Avgusta 1992. počeo je rat u Abhaziji, a sporazum o prekidu vatre postignut je maja 1994. Juna iste godine mirovne snage Rusije, pod mandatom ZND, razmeštene su duž linije razdvajanja Abhazije i ostalog dela Gruzije. Postoje mišljenja da je Rusija, u nastojanju da ponovo uspostavi uticaj u Gruziji, manipulisala njenom unutrašnjom ranjivošću. U prilog tome navodi se da je Rusija tokom devedesetih u sukobe u Gruziji (Abhaziji i Južnoj Osetiji) bila neposredno uključena, a u isto vreme bila i zvanični posrednik u traženju rešenja, nakon čega su na ovim teritorijama raspoređene ruske mirovne snage. Moskva, međutim, tvrdi da je cilj njenih mirovnih snaga isključivo bio

¹¹ Wojciech Bartuzi, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Krzysztof Strachota, Maciej Falkowski, Wojciech Górecki, "Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: unfrozen conflicts between Russia and the West", *Special Report*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2008, pp. 1-3.

¹² Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op.cit., str. 31-69.

¹³ Victor-Yves, "The OSCE Mission to Georgia (1992-2004): The failing art of half-hearted measures", *Helsinki Monitor*, No. 4, Martinus Nijhoff Publishers, Helsinki, 2004, p. 283.

sprečavanje daljih sukoba, dok Tbilisi veruje da je na taj način Rusija pružala podršku separatistima kako bi obezbedila svoju prisutnost i uticaj u regionu.¹⁴

Ujedinjene nacije su 1994. uspostavile misiju kako bi pratile i kontrolisale aktivnosti mirovnih snaga ZND u Abhaziji i situaciju u i oko zone bezbednosti. Bez obzira na pregovore koji su vođeni pod okriljem Ujedinjenih nacija, odnosno OEBS-a, u okviru ZKK u Južnoj Osetiji nije postignut dogovor o rešavanju pomenutih sukoba.¹⁵ Dakle, iako su u pregovaračkim procesima za rešavanje zamrznutih konflikata u Gruziji učestvovali značajne međunarodne organizacije i međunarodni činioци, pokazalo se da njihovo angažovanje nije bilo dovoljno efikasno da dovede do konkretnih rezultata.¹⁶

Od sredine 2006. Gruzija je pokušavala da uspostavi vlast u Južnoj Osetiji, što je dovelo do novog zaoštravanja odnosa i povećanja napetosti. Tokom 2006. tenzije su porasle i u regionu kanjona Kodori. Sredinom oktobra 2006. Narodna skupština Abhazije zatražila je od Rusije da prizna nezavisnost Abhazije, kao i da se uspostave „pridruženi odnosi“ Ruske Federacije i Republike Abhazije. Parlament Abhazije doneo je takvu odluku navodeći da je preko 90 procenata stanovnika Abhazije uzelo državljanstvo Rusije, što potvrđuje želju većine stanovništva da svoju sudbinu veže za ovu zemlju. Istovremeno, avgusta 2006. Južna Osetija počela je da izdaje sopstvene „nacionalne“ pasoše za unutrašnju upotrebu, a novembra 2006. ponovo je održan referendum o nezavisnosti na kojem se, kao i na prethodnom održanom 1990, većina glasača izjasnila za nezavisnost. Međutim, rezultati ovog referenduma unapred su odbačeni od strane vlasti u Tbilisiju, a nisu ih priznali ni UN, OEBS, EU, niti Rusija. Nakon što je i sastanak Zajedničke kontrolne komisije predviđen za septembar 2006. propao, zvaničnici Gruzije ukazivali su na to da ZKK više nije adekvatan okvir za rešavanje sukoba u Južnoj Osetiji. Tokom 2007. dve strane su se međusobno optuživale za neuspех pregovora.¹⁷

Ubrzo nakon što je februara 2008. Kosovo jednostrano proglašilo nezavisnost, Rusija je objavila da se povlači iz sankcija koje je ZND nametnula Abhaziji i Južnoj Osetiji sredinom devedesetih. Ruska Državna duma je marta 2008. usvojila rezoluciju u kojoj se ruska izvršna vlast poziva da razmotri priznavanje nezavisnosti Abhazije i Južne Osetije, a kao razlozi za to navode se zahtev Gruzije za članstvo u NATO-u i korišćenje sile protiv Abhazije i Južne Osetije.¹⁸

¹⁴ Archil , *in the Wider Europe Context: Bridging Divergent Interpretations*, Center for Policy Studies, Open Society Institute, , 2006, p. 8.

¹⁵ Dov Lynch, "Why Georgia matters", *Chaillot Paper*, No. 86, Institute for Security Studies, Paris, 2006, p. 19.

¹⁶ Dov Lynch, "Sharpening EU Policy towards Georgia", *EUISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006, pp. 1-6.

¹⁷ Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza“, op.cit., str. 31-69.

¹⁸ Ana Jović-Lazić, „Sukob u Gruziji i Evropska unija“, *Međunarodna politika*, br. 1130-1131, Beograd, 2008, str. 30-37.

Tokom proleća i leta 2008. godine ponovo su porasle tenzije između Vlade u Tbilisiju i Abhazije i Južne Osetije. Do kraja jula 2008. Gruzija i Južna Osetija ojačale su svoje prisustvo u zoni sukoba, kršeći tako sporazum o prekidu vatre iz 1992. Dramatično pogoršanje bezbednosne situacije tokom nekoliko meseci, koje je uključivalo i česte okršaje snaga Gruzije i Južne Osetije, dovelo je početkom avgusta 2008. do petodnevног rata Gruzije i Rusije.¹⁹

Gruzijske snage su artiljerijom i raketama napale Južnu Osetiju, uz obrazloženje da je to odgovor na granatiranja sela koja se u Južnoj Osetiji nalaze pod gruzijskom kontrolom. Rusija je na napad Gruzije odgovorila vojnom intervencijom, objašnjavajući to zaštitom svojih građana u Južnoj Osetiji.²⁰ Unija, SAD i NATO optužili su Rusiju za primenu prekomerne sile radi sprečavanja pokušaja Gruzije da vojnim sredstvima uspostavi kontrolu nad Južnom Osetijom.

Suprotno uverenjima koja su postojala na obe strane Atlantika, Unija je uspela da utiče na prekid oružanog sukoba Gruzije i Rusije.²¹ Posle složenih pregovora Rusija i Gruzija su sredinom avgusta prihvatile sporazum o prekidu vatre, postignut posredstvom tadašnjeg predsednika Francuske Nikole Sarkozija, u svojstvu predsedavajućeg EU. Sporazum poziva sve strane da prekinu neprijateljstva i povuku se na položaje koje su zauzimale pre početka sukoba. Kako bi se precizirao način primene sporazuma o prekidu vatre, početkom septembra potpisani su novi sporazumi koji predviđa pokretanje međunarodnog dijaloga o budućem statusu Abhazije i Južne Osetije, pružanje humanitarne pomoći u zoni sukoba i povratak raseljenih lica.²²

Međutim, ubrzo nakon okončanja sukoba sa Gruzijom Rusija je priznala nezavisnost Južne Osetije i Abhazije, što nije naišlo na podršku u svetu. Pored toga, od avgusta 2008. Rusija je konsolidovala vojne i druge pozicije u Abhaziji i Južnoj Osetiji, a već aprila 2009. u ove oblasti poslala dodatni broj vojnika.²³ Krajem aprila i maja 2009. Rusija je sa Abhazijom i Južnom Osetijom potpisala Sporazum o čuvanju granica i Sporazum o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći na osnovu kojih su, na granicama dve samoproglašene države, formirane ruske vojne baze i raspoređeni ruski vojnici. Na osnovu ovih sporazuma avgusta 2010. u Abhaziji i Južnoj Osetiji postavljeni su ruski sistemi protivvazdušne odbrane S-300. Ovaj potez izazvao je veliko protivljenje Zapada, koji u tome vidi pokušaj narušavanja postojeće bezbednosne ravnoteže i izazivanja tenzija i nestabilnosti. Sa druge strane, Rusija je svoju odluku objasnila potrebotom da se, dopunom postojećih sredstava protivvazdušne odbrane, spriči narušavanje vazdušnog prostora

¹⁹ Ibidem.

²⁰ "Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous", *Policy Briefing, Europe Briefing*, N°53, International Crisis Group, Tbilisi/Brussels, 2009, p. 3.

²¹ Manfred Huterer, "The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation", *Foreign Policy at Brookings, Working Paper*, No. 4, The Brookings Institution, Washington, D.C, 2010, p. 4.

²² Ana Jović-Lazić, „Sukob u Gruziji i Evropska unija”, op. cit., str. 30-37.

²³ "Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous", op. cit., p. 1.

Abhazije i Južne Osetije.²⁴ Ocenjeno je da ovakav razvoj događaja pokazuje kako Rusija neće promeniti svoju politiku prema Abhaziji i Južnoj Osetiji, tj. da je „odлуka o njihovom priznanju konačna“.²⁵

I u ekonomskom smislu Rusija je doprinela produbljivanju odvojenosti Abhazije i Južne Osetije od Gruzije i njihovo zavisnosti od Moskve. Rusija je značajno povećala svoju direktnu budžetsku podršku otcepljenim regionima. Kako bi ekonomski osnažila Abhaziju i Južnu Osetiju Rusija nastoji da njihov razvoj poveže sa velikim ruskim projektima ili vojnim prisustvom. Tako je Abhazija uključena u pripreme održavanja Olimpijskih igara u Sočiju 2014, dok je Južna Osetija angažovana na održavanju ruskih vojnih baza. Pored toga, u cilju jačanja energetske bezbednosti Južne Osetije 2009. godine završena je izgradnja gasovoda od Dzuarikaua u Severnoj Osetiji do Chinvalija, glavnog grada Južne Osetije. Istovremeno Rusija nastoji da preuzme kontrolu nad strateškom infrastrukturom u otcepljenim regionima.²⁶

Dakle, sukob sa Gruzijom dao je povod Rusiji da poveća vojno i ekonomsko prisustvo u Južnoj Osetiji i Abhaziji, dodatno ih veže za sebe i pooštari podele između njih i Gruzije. Sada svaki pokušaj da se reši njihov status počinje u mnogo složenijim uslovima. Čak i privremeno prisustvo međunarodnih snaga u ovim regionima zahteva odobrenje Rusije.²⁷

Unija je sredinom septembra 2008. rasporedila svoju posmatračku misiju za nadgledanje poštovanja sporazuma o prekidu neprijateljstva. Rusija je, međutim, odbila da misiji EU dozvoli neograničeni pristup, tako da je dobila mogućnost da nadgleda samo zone u Gruziji koje se graniče sa Abhazijom i Južnom Osetijom. Iako je pristup EU ograničen, ova misija je veoma značajna jer je to sada jedina misija međunarodne zajednice na liniji razdvajanja.²⁸

Rusija je juna 2009. uložila veto u Savetu bezbednosti UN na produženje mandata posmatračke misije UN koja je bila aktivna u Abhaziji, i odbila da produži mandat misije OEBS-a u Gruziji koja je do kraja juna 2009. pratila sprovodenje programa rehabilitacije i rekonstrukcije u Južnoj Osetiji. Ovo ne doprinosi regionalnoj bezbednosti i smirivanju napetosti u regionu.²⁹ Rusija je odgovorila da ona samo garantuje bezbednost Južne Osetije i Abhazije, koje više nemaju poverenja u međunarodne posmatrače. Pored toga, Rusija je istakla da je realnost sada drugačija i da se mora poštovati činjenica da je ova

²⁴ Ana Jović-Lazić, „Odnosi Rusije i Gruzije godinu dana nakon oružanog sukoba“, *Međunarodna politika*, vol. 60, br. 1136, Beograd, 2009, str. 64–77.

²⁵ „Nepovratna situacija Zakavkazja“, *Glas Rusije*, Internet izdanje, <http://serbian.ruvr.ru/2010/08/13/15702529.html>.

²⁶ Stanislav Secrieru, “Protracted Conflicts in the Eastern Neighborhood: Between Averting Wars and Building Trust”, *CIES Neighbourhood Policy Papers*, No. 3., 2013, p. 2.

²⁷ Lincoln A. Mitchell, “Georgia Postbellum”, *The American Interest*, Vol. 4, No. 5, 2009, p. 72.

²⁸ Ana Jović-Lazić, „Odnosi Rusije i Gruzije godinu dana nakon oružanog sukoba“, op.cit., str. 64–77.

²⁹ Ana Jović-Lazić, “Relations between Russia and Georgia and conflicts in South Caucasus”, *Neighbour and Neighbourhood*, Daisuke Furuya and Ryoji Momose (eds.), Research Institute for World Languages (RIWL), Osaka University, Osaka, Japan, 2010, pp. 181–194.

zemlja avgusta 2008. priznala nezavisnost Južne Osetije i Abhazije, a da je godinu dana kasnije sa njima zaključila bilateralne sporazume o bezbednosti.³⁰

Na jesenjem zasedanju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 2009. raspravljalo se o izveštaju pod naslovom „Rat između Gruzije i Rusije: godinu dana kasnije”, u kojem je konstatovano da je „postignut veoma mali napredak u rešavanju posledica rata, i da je, u nekoliko oblasti, situacija čak i nazadovala”. Dalje je konstatovano da Rusija nije poštovala većinu ključnih zahteva Parlamentarne skupštine i nije pokazala dovoljno političke volje da posledice rata reši na način primeren državama članicama Saveta Evrope. Izveštaj poziva Rusiju da posmatračkoj misiji EU odobri neograničeni pristup Južnoj Osetiji i Abhaziji, da gruzijskim civilima garantuje slobodu kretanja preko administrativne granice otcepljenih regiona i da raseljenim licima prizna pravo na povratak.³¹

Tokom krize u Gruziji, kasnijeg rata i procesa rešavanja sukoba, jedan od osnovnih ciljeva Rusije bio je da nedvosmisleno pokaže kako je južni Kavkaz oblast od njenog posebnog interesa. U tom kontekstu ističe se da je Rusija dokazala kako je jedina država u regionu koja je u stanju da nametne svoju političku volju drugima, na osnovu nesporne nadmoći kada je reč o upotrebi oružane sile.³²

Iako se Rusija nije pridržavala ključnih aspekata mirovnog sporazuma jer, između ostalog, svoje vojno prisustvo nije vratila na nivo i lokacije na kojima se nalazilo pre izbijanja sukoba, ova zemlja učestvuje u međunarodnim pregovorima o problemima stabilnosti i bezbednosti na južnom Kavkazu koji se od novembra 2008. održavaju u Ženevi. Ženevski pregovarački proces predviđen je jednom od odredbi sporazuma o prekidu vatre i predstavlja osnovnu platformu za dijalog Moskve i Tbilisija. Format pregovora osnovan je uz posredovanje UN, EU i OEBS-a i uključuje Gruziju, Rusiju i SAD, kao i predstavnike Abhazije i Južne Osetije kao strane.

Međutim, zbog spornog statusa Abhazije i Južne Osetije ovaj pregovarački proces odmah se suočio sa velikim izazovima. Predstavnici otcepljenih regiona zahtevali su da u pregovorima budu zastupljeni kao ravnopravni učesnici, dok je stav Gruzije bio da se ovi separatistički regioni ne mogu tretirati jednak. Pošto se ovo pitanje nije moglo rešiti u dogledno vreme, ženevski pregovori sazvani su u neformalnom okruženju. Nakon što prvi pokušaji da se održe zvanične plenarne sednice nisu uspeli, rad se odvija u dve radne grupe. Prva radna grupa razmatra bezbednosnu situaciju na terenu, tj. bavi se pitanjem nekorišćenja sile i međunarodnim bezbednosnim aranžmanima, kao što su

³⁰ "Georgia–Russia: Still Insecure and Dangerous", op. cit.

³¹ "The war between Georgia and Russia: one year after", Report Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 9 September 2009, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090909RussiaGeorgiaEN.pdf>.

³² Krzysztof Strachota, "The Southern Caucasus and Central Asia after the Russian-Georgian war – the geopolitical consequences", *OSW Commentary*, No. 10, Centre for Eastern Studies, Warszawa, 2008, p. 2.

mere za izgradnju poverenja. Druga radna grupa bavi se pitanjem povratka izbeglica i interno raseljenih lica, pružanjem humanitarne pomoći i zaštitom ljudskih prava.³³ Svaki učesnik prisutan je u ličnom svojstvu i u razgovorima ne postoji zvanične delegacije kao takve. Razgovori se održavaju iza zatvorenih vrata i uglavnom traju dva dana. Prvi dan je obično posvećen neformalnim bilateralnim konsultacijama kopredsedavajućih i učesnika radnih grupa, dok je drugi dan posvećen raspravi o tačkama dnevnog reda. O rezultatima svake runde pregovora kopredsedavajući (visoki diplomatski predstavnici UN, EU i OEBS-a) izdaju neformalno saopštenje.

Iako je do sada u Ženevi održano više od dvadeset susreta, nemogućnost da se postigne pravno obavezujući sporazum o nekorišćenju sile i dalje je osnovno pitanje koje sprečava da se prevaziđe zastoj u pregovorima. Rusija se zalaže za priznavanje Abhazije i Južne Osetije kao nezavisnih država i direktnih i jedinih strana u sukobu sa Gruzijom. U skladu sa tim je i stav Rusije da je apsolutni bezbednosni prioritet u regionu potpisivanje sporazuma o nekorišćenju sile između Gruzije i Abhazije i Gruzije i Južne Osetije. Sa druge strane, Gruzija odbija da prizna separatistička rukovodstva kao subjekte pregovora i nastoji da pregovara isključivo sa Rusijom. Očigledno, Rusija ovaj zahtev odbacuje i kategorički osporava takvu procenu.

Iako ženevski pregovori do sada nisu dali oplipljive rezultate, što je dovelo do porasta skepticizma kada je reč o izgledima za postizanje rešenja putem pregovora, oni su ipak neophodni. Pored toga što su pregovori platforma za jedinstveno međunarodno posredovanje koja strane u sukobu drži za pregovaračkim stolom, oni su i prilika da se razgovara o problemima koji se, pre svega, tiču svakodnevnog života ljudi u ovim oblastima. Jedan od značajnijih rezultata ženevskih pregovora je i Zajednički mehanizam za sprečavanje incidenta i odgovor na njih koji je dogovoren februara 2009. Ovaj mehanizam predviđa redovne sastanke zvaničnika odgovornih za bezbednost i javni red i predstavnika međunarodnih organizacija, u cilju pravovremenog i adekvatnog reagovanja na pitanja koje se tiču bezbednosti.

Postojeći pregovarački mehanizam doprineo je trenutnom smirivanju situacije na terenu, ali još nije rešio problem zamrznutih sukoba u Abhaziji i Južnoj Osetiji. Iako je stav Evropske unije, kao i SAD-a, da se narušavanje teritorijalnog integriteta Gruzije ne može prihvati, teško se može računati da bi Abhazija i Južna Osetija, uz političku, finansijsku i vojnu podršku Rusije koju uživaju, prihvatile samo obnavljanje autonomije u sastavu Gruzije.

Zamrznuti sukob u Nagorno-Karabahu

Nagorno-Karabah je autonomna oblast u Azerbejdžanu, u kojoj većinu stanovništva čine Jermenii. Napetosti između Azerbejdžana i Jermenije oko Nagorno-Karabaha postoje od kasnih osamdesetih godina XX veka kada su jermenski poslanici 1988.godine u Nacionalnom odboru Nagorno-Karabaha

³³ Nona Mikhelidze, "The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts", *Documenti IAI*, No. 10, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010, p. 3.

glasali za ujedinjenje tog regiona sa Jermenijom. Borbe u Nagorno-Karabahu eskalirale su nakon što su Jermenija i Azerbejdžan dobili nezavisnost. Lokalno jermensko stanovništvo koje naseljava Nagorno-Karabah održalo je referendum decembra 1991., nakon čega je proglašena nezavisnost i osnivanje Republike Nagorno-Karabah, koja nije međunarodno priznata. Budući da raniji sovjetski predlog koji je predviđao veću autonomiju za Nagorno-Karabah unutar Azerbejdžana nije zadovoljio nijednu stranu, izbio je rat između Jermenije i Azerbejdžana. Jermenija je 1992. i 1993. nanela poraz Azerbejdžanu i usvojila ne samo Nagorno-Karabah već i 20 procenata okolne teritorije, koja je još pod vlašću jermenskih snaga.³⁴ Početkom maja 1994. predstavnici Republike Jermenije i Azerbejdžana, kao i predstavnici Nagorno-Karabaha i ruski predstavnik u Minsk grupi OEBS-a, potpisali su Biškek protokol kojim je postignuto primirje.³⁵

Nakon raspada SSSR-a, sukob u Nagorno-Karabahu od unutrašnjeg postao je međunarodni problem, i samim tim podložan tumačenju sa stanovišta međunarodnog prava. Svaki zahtev za priključenje Nagorno-Karabaha Jermeniji predstavlja narušavanje teritorijalnog integriteta Azerbejdžana.³⁶ Rezolucijom 884 Saveta bezbednosti UN 1993. potvrđen je teritorijalni integritet Azerbejdžana. U Rezoluciji 1416, koju je 2005. usvojila Parlamentarna skupština Saveta Evrope, navodi se da je značajan deo teritorije Azerbejdžana pod okupacijom jermenskih snaga, kao i da separatističke snage kontrolisu region Nagorno-Karabaha. U Rezoluciji se dalje upozorava da okupacija strane teritorije predstavlja ozbiljno narušavanje obaveza koje Jermenija ima kao članica Saveta Evrope. Savet Evrope pozvao je Nagorno-Karabah da se uzdrži od raspisivanja izbora, podsećajući pri tome da je zbog oružanog sukoba znatan deo stanovništva regiona u periodu od 1991. do 1994. bio prisiljen da napusti domove.³⁷ Unija je, takođe, dala jasnu podršku teritorijalnom integritetu Azerbejdžana. Ona je zainteresovana za mirno rešenje sukoba u Nagorno-Karabahu i podsticanje regionalne saradnje koja bi doprinela stabilizaciji regiona južnog Kavkaza.³⁸

Zvanični pregovori o rešavanju problema u Nagorno-Karabahu se još od 1994. vode pod okriljem Minsk grupe OEBS-a koju čine Jermenija,

³⁴ Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op. cit., str. 41–42.

³⁵ “The Bishkek Protocol”, Bishkek, 5 May 1994, Internet, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ArmeniaAzerbaijan_BishkekProtocol1994.pdf.

³⁶ Arman Grigorian, “The EU and the Karabakh conflict”, in: *South Caucasus a challenge for EU*, Lynch, Dov (ed.), *Chaillot Papers*, No. 65, The European Union Institute for Security Studies, Paris, 2003, pp. 129–142.

³⁷ Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op.cit., str. 44–45.

³⁸ David Atkinson, “The conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference”, Report, Doc. 10364, Political Affairs Committee, Internet, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10364.htm>.

Azerbejdžan, Češka, Francuska, Nemačka, Italija, Rusija, Švedska, Turska i SAD, a kojom kopredsedavaju tri države – Rusija, Francuska i SAD.³⁹

Delimično zbog sastava kopredsedavajućih država, delimično zbog predviđenog načina za donošenje odluka zasnovanog na konsenzusu - ovaj pregovarački proces još nije dao konkretne rezultate. Zvanični stavovi Bakua i Jerevana ostali su veoma udaljeni. Stav Azerbejdžana je da bi jermenske trupe odmah trebalo da se povuku iz oblasti Nagorno-Karabaha, da se mora omogućiti povratak svim raseljenim licima, kao i da teritorijalna celovitost Azerbejdžana ne može biti predmet pregovora. Sa druge strane, Jermenija ne priznaje da je Nagorno-Karabah sastavni deo Azerbejdžana, dokazujući to činjenicom da je Nagorno-Karabah proglašio nezavisnost u isto vreme kada i Azerbejdžan te su, prema tome, obe zemlje sukcesori Sovjetskog Saveza. U tom kontekstu Jermenija insistira da vlada Nagorno-Karabaha učestvuje u diskusiji o budućnosti regiona i odbija da ustupi okupiranu teritoriju Azerbejdžanu, ili dozvoli izbeglicama da se vrate u Nagorno-Karabah kako bi njihovi predstavnici učestvovali u pregovorima o statusu.⁴⁰

Osnovno neslaganje dveju strana odnosi se na pitanje statusa Nagorno-Karabaha. Dok Azerbejdžan izražava spremnost da Nagorno-Karabahu omogući „najviši status autonomije koji postoji u svetu”, stav Jermenije je da bi stanovnici tog regiona trebalo sami da odluče o svojoj budućnosti. Ovakav stav Jermenije Azerbejdžan vidi kao direktnu pretnju svom teritorijalnom integritetu.

Na referendumu održanom 2006. godine u Nagorno-Karabahu 98 procenata stanovnika glasalo je za donošenje ustava i proglašenje suverene države. EU je saopštila da ne priznaje nezavisnost Nagorno-Karabaha i da, u skladu sa tim, neće priznati ni rezultate referenduma.

Kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a redovno posećuju region i sa stranama u sukobu održavaju razgovore na visokom nivou. Krajem 2007. u Madridu predstavnici SAD-a, Francuske i Rusije, u svojstvu kopredsedavajućih Minsk grupe OEBS-a, predstavili su Jermeniji i Azerbejdžanu preliminarnu verziju osnovnih principa za rešavanje sukoba u Nagorno-Karabahu. U tzv. „madridskim principima” poziva se na, između ostalog, povratak teritorija oko Nagorno-Karabaha pod azerbejdžansku kontrolu, davanje privremenog statusa Nagorno-Karabahu, obezbeđenje garancija za sigurnost i samoupravu, povezivanje koridorom Jermenije sa Nagorno-Karabahom, određivanje budućeg konačnog pravnog statusa Nagorno-Karabaha kroz pravno obavezujući izraz volje, pravo svih interna raseljenih lica i izbeglica na povratak i međunarodne bezbednosne garancije koje bi obuhvatale operaciju očuvanja mira. Kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a ukazali su na to da osnovna načela odražavaju razumni kompromis zasnovan na principima Helsiškog

³⁹ Richard Allen Greene, "As Minsk Group Marks 10 Years, Karabakh Peace Appears More Elusive Than Ever", Internet, http://www.azer.com/aiweb/categories/karabakh/karabakh_discussions/karabakh_greene.html.

⁴⁰ Ana Jović-Lazić, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, op.cit., str. 43–42.

završnog akta o nekorišćenju sile, teritorijalnom integritetu, jednakim pravima i samoopredeljenju naroda.⁴¹ Smatra se da bi prihvatanje ovih osnovnih principa od strane Jermenije i Azerbejdžana omogućilo izradu sveobuhvatnog rešenja koje bi trebalo da obezbedi mir, stabilnost i prosperitet, kako u Jermeniji i Azerbejdžanu tako i u širem regionu.⁴²

Rusija je i samostalno organizovala trilateralne samite u kojima su učestvovali i predsednici Jermenije i Azerbejdžana. Prvi takav samit organizovan je početkom novembra 2008. u Moskvi i tom prilikom potpisana je deklaracija kojom su strane potvrdile da će pri rešavanju problema u Nagorno Karabahu poštovati opšta načela međunarodnog prava.⁴³

U izjavi datoј novembra 2008, na zasedanju stalnog saveta OEBS-a, EU je pozdravila susret predsednika Jermenije i Azerbejdžana održan u Moskvi, ocenivši da je omogućio reafirmaciju centralne uloge Minsk grupe OEBS-a u traženju sporazumnog rešenja za sukob u Nagorno-Karabahu. Dalje je navedeno da Unija ima puno poverenje u kopredsedavajuće iz Francuske, Rusije i SAD-a i njihove sposobnosti da, u svim aspektima, unaprede nastojanja da se postigne političko rešenje sukoba koje je od vitalnog značaja za budućnost i stabilnost u regionu. Unija je pozvala strane da se što pre uključe u konstruktivni dijalog i preciziraju osnovne principe za rešavanje sukoba, na osnovu onih koje su u Madridu predložili kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a.

Decembra 2009. godine usvojena je zajednička izjava šefova delegacija kopredsedavajućih zemalja Minsk grupe OEBS-a i ministara inostranih poslova Azerbejdžana i Jermenije. Tom prilikom ministri inostranih poslova Jermenije i Azerbejdžana podneli su izveštaj o napretku u postizanju zajedničkog razumevanja osnovnih tačaka tzv. „madridskih principa“ i izrazili spremnost svojih zemalja da posvećeno rade na rešavanju preostalih otvorenih pitanja.

Krajem maja 2010. kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a usvojili su saopštenje povodom održavanja parlamentarnih izbora u Nagorno Karabahu maja 2010. Iako su kopredsedavajući izrazili razumevanje prema potrebi *de facto* vlasti u Nagorno Karabahu, da takvim postupkom pokušaju da demokratski organizuju život svojih stanovnika, istaknuto je da ova oblast nije priznata kao nezavisna i suverena ni od jedne države, uključujući i Jermeniju.⁴⁴ U skladu sa tim, ovaj postupak ne bi ni na koji način trebalo da utiče na određivanje konačnog statusa Nagorno-Karabaha.⁴⁵

⁴¹ "Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries", *Press Release*, Internet, <http://www.osce.org/item/51152>.

⁴² Ana Jović-Lazić, Sanja Jelisavac Trošić, Aleksandar Jazić, „Problem Nagorno Karabah u svetu bilateralnih odnosa članica Minsk grupe OEBS-a“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXIII, br. 4, Beograd, 2011, str. 583–612.

⁴³ „Декларация Азербайджанской Республики, Республики Армения и Российской Федерации 2 ноября 2008 года“, Московская область, замок Майендорф, Internet, <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/11/208670.shtml>.

⁴⁴ "OSCE Minsk Group Co-Chairs issue statement", *Press Release*, Moscow/Paris/Washington, 24 May 2010, Internet, <http://www.osce.org/mg/item/69316>.

⁴⁵ Ana Jović-Lazić, Sanja Jelisavac Trošić, Aleksandar Jazić, „Problem Nagorno Karabah u svetu bilateralnih odnosa članica Minsk grupe OEBS-a“, op. cit., str. 591.

Na poziv predsednika Rusije juna 2010. u Sankt Peterburgu održan je sastanak predsednika Jermenije i Azerbejdžana, koji je trebalo da doprinese nastavku pregovora o mirnom rešavanju sukoba u Nagorno-Karabahu. Neposredno nakon sastanka, na liniji razdvajanja dogodio se oružani incident, koji su kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a osudili, ocenivši da se upotreba vojne sile, posebno u ovom trenutku, može shvatiti samo kao pokušaj ugrožavanja mirovnog procesa. Kopredsedavajući su ponovili da ne postoji alternativa mirnom rešenju sukoba i pozvali strane da pokažu uzdržanost na terenu, kao i da u svojim javnim obraćanjima pripreme građane za mir, a ne za rat.⁴⁶

Kako bi procenili ukupnu situaciju, kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a su oktobra 2010. sproveli misiju obilaska terena okupiranih teritorija Azerbejdžana koje okružuju Nagorno-Karabah. Tom prilikom kopredsedavajući su se uverili u razorne posledice zamrznutog sukoba i neuspeha u postizanju mirovnog rešenja. To je pojačalo njihov stav da je *status quo* neprihvatljiv i neodrživ. Zalažući se za mirno i sporazumno rešenje kopredsedavajući su apelovali na lidera svih strana u sukobu da izbegnu aktivnosti koje bi prejudicirale konačno rešenje ili promenu karaktera ovih oblasti.⁴⁷

Na poziv predsednika Rusije oktobra 2010. održan je još jedan trilateralni samit na kome su predsednici Jermenije, Azerbejdžana i Rusije razmenili mišljenja o različitim otvorenim pitanjima. Sastanci predsednika Jermenije, Azerbejdžana i Rusije održani su i 2011. u Sočiju i Kazanju i februara 2012. u Sočiju. Iako je na ovim susretima potvrđena spremnost strana da se kroz dijalog nađe prihvatljivo rešenje zamrznutog sukoba u Nagorno-Karabahu, oni nisu doprineli postizanju saglasnosti oko ključnih principa za njegovo rešavanje.

Poslednji sastanak kopredsedavajućih Minsk grupe OEBS-a, sa ministrima inostranih poslova Azerbejdžana i Jermenije, održan je 17. maja ove godine u Krakovu. Tom prilikom ministri su razmenili mišljenja o trenutnoj situaciji i potvrdili svoju posvećenost očuvanju mira u regionu. Pored toga, kopredsedavajući su ponovili da je neophodno izbeći aktivnosti ili retoriku koji bi mogli podići tenzije ili ugroziti mirovni proces. Razmatrali su se, takođe, mogući načini za unapređenje mirovnog procesa, a u tom kontekstu razgovaralo se o merama koje bi trebalo da pomognu stvaranju atmosfere pogodne za izgradnju poverenja.

Iako Minsk grupa OEBS-a postoji dvadesetak godina, pregovori o rešavanju zamrznutog sukoba u Nagorno-Karabahu još nisu doveli do kompromisnog rešenja. Načelna opredeljenja, navedena u saopštenjima brojnih samita Minsk grupe OEBS-a, nisu sprovedena u praksi. Razlozi za to su brojni. Najvažniji su svakako odbijanje strana da sarađuju i objektivno složena priroda sukoba. Ne bi trebalo izgubiti iz vida i propust OEBS-a da

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ "Report of the OSCE Minsk Group Co-Chairs' Field Assessment Mission to the Occupied Territories of Azerbaijan Surrounding Nagorno-Karabakh", Internet, <http://www.osce.org/mg/76209>.

razvije efikasan mehanizam koji bi omogućio da se održi stabilnost i obezbedi prihvatljivo rešenje ovog sukoba. Često se ukazuje na to da je osnovni nedostatak to što Rusija, SAD i Francuska, kao kopredsedavajući Minsk grupe OEBS-a, nisu od samog početka delovali kao neutralni posrednici, što je dodatno doprinelo zamrzavanju konflikta.⁴⁸

Postoje mišljenja da je za neuspeh pregovora u velikoj meri odgovorna Rusija koja, polazeći od svojih interesa u regionu, podržava separatizam Nagorno-Karabaha. Iako nije imala ulogu u nastanku sukoba, Rusija je monopolizovala posredovanje i mirovne napore za njegovo rešavanje kako bi uticala na unutrašnju i spoljnu politiku Jermenije i Azerbejdžana. U tom kontekstu ističe se da je uloga Rusije kao kopredsedavajuće dvosmislena, zbog direktnе umešanosti u sukob i uloge koju ima kao jedan od ključnih posrednika.⁴⁹ Sa druge strane, zamrznuti sukob u Nagorno-Karabahu trenutno nije pitanje od prioritetnog interesa za SAD, zbog čega one nisu spremne da se dodatno angažuju kako bi izvršile pritisak na strane u sukobu da što pre postignu kompromisno rešenje.⁵⁰

Za rešavanje ovog zamrznutog sukoba od velikog značaja mogla da bude upravo zajednička inicijativa ključnih međunarodnih aktera, posebno SAD i Rusije. Čak iako ne mogu u potpunosti da nametnu mir, ovi značajni međunarodni akteri svakako mogu da pokrenu trenutni *status quo* u pravcu postizanja kompromisa i održivog rešenja sukoba u Nagorno-Karabahu.⁵¹

Uprkos brojnim kritikama zbog neefikasnosti, Minsk grupa OEBS-a, za sada, ostaje jedini okvir za rešavanje zamrznutog sukoba u Nagorno Karabahu. Njeno posredovanje ipak je doprinelo da se očuva mir i spreči da Azerbejdžan pokuša vojno da preuzme Nagorno-Karabah. Iako izgleda da je Minsk grupa OEBS-a iscrpela sve mogućnosti za postizanje kompromisnog rešenja, ona bi trebalo da dobije dodatnu podršku međunarodne zajednice. Jer, eventualna eskalacija sukoba bila bi veoma štetna i skupa ne samo za sukobljene strane, već za bezbednost i razvoj celog južnog Kavkaza.⁵²

U svakom slučaju, činjenica da problem Nagorno-Karabaha još nije rešen predstavlja veoma ozbiljnu pretnju bezbednosti, težak teret njegovom ukupnom političkom i ekonomskom razvoju i osnovnu prepreku normalizaciji odnosa u regionu. Napredak ka mirnom rešenju sukoba ostaje

⁴⁸ Elkhan Nuriyev, "OSCE Minsk Group in Crisis: A New Look at Nagorno-Karabakh Impasse", International Strategic Research Organisation", 27 April, 2013, Internet, <http://www.usak.org.tr>.

⁴⁹ Robert H. Donaldson, Joseph L. Nogee, *The Foreign Policy of : Changing Systems Enduring Interests*, Sharpe, 1998, p. 179.

⁵⁰ Anna Hess Sargsyan, "Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement", Center for Security Studies (CSS) Analysis in Security Policy, No. 131, , 2013, p. 3.

⁵¹ Wayne Merry, "Karabakh: is war inevitable?", 22 May 2009, Internet, <http://www.opendemocracy.net/article/email/karabakh-is-war-inevitable>.

⁵² Anna Hess Sargsyan, "Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement", op. cit., p. 4.

preduslov i za normalizaciju i unapređenje bilateralnih i multilateralnih odnosa zemalja u regionu i njegovu ukupnu stabilizaciju.⁵³

* * *

Zamrznuti sukobi mogu se shvatiti kao sukobi u kojima je direktno i neposredno nasilje smanjeno, ali uzroci sporova i osnovni interesi sukobljenih strana nisu promjenjeni. Njihova složenost rezultat je objektivno specifične prirode sukoba, ali i nespremnosti sukobljenih strana da prevaziđu međusobne razlike. Oni su najčešće posledica nedostatka napretka u dugotrajnim mirovnim procesima, koji su vremenom doveli do mirovnog zamora i demobilisali napore usmerene ka postizanju održivog rešenja sukoba.⁵⁴ Pored toga okolnosti u kojima se odvijaju pregovarački procesi retko su stabilne. Nesigurnost obično nastavlja da bude veliki problem, a u većini slučajeva nastavljaju se sukobi niskog intenziteta. U sva tri slučaja zamrznutih sukoba na južnom Kavkazu dolazi do povremenih oružanih incidenta, što povećava izglede za njihovu nenamernu eskalaciju.⁵⁵

Postoje mišljenja da je sam termin „zamrznuti sukob“ pogrešan. Smatra se da je adekvatnije govoriti o produženom konfliktu, jer on ne može da se zamrzne i stavi na čekanje. Samo postojanje sukoba, bez trajnog rešenja, podrazumeva dugotrajanu situaciju u kojoj gotovo sve uključene strane pokušavaju da različito utiču na *status quo*. Takva situacija nije dobra za pregovore, jer uvek postoje oni koji će u ovako zamagljenoj situaciji videti mogućnost da ostvare svoje interesе.⁵⁶

Iako *de facto* države koje su nastale kao posledica zamrznutih sukoba, po definiciji, nemaju normalnu saradnju sa međunarodnom zajednicom, one ne mogu da postoje u izolaciji. Nadajući se da će izolacija dovesti do neuspela separatističkih režima i ubrzati njihov kolaps, Azerbejdžan i Gruzija vode politiku izolacije prema Nagorno-Karabahu, Abhaziji i Južnoj Osetiji. Na taj način, međutim, njihov opstanak postaje neraskidivo povezan sa državom koja, ne samo da daje bezbednosne garancije, već i političku i ekonomsku podršku i pomoć koje omogućavaju da se u ovim oblastima održava *status quo*.⁵⁷ Kao država koja poseduje veliku moć i uticaj u regionu južnog Kavkaza,

⁵³ Nakon izbijanja sukoba u Nagorno-Karabahu 1992. Turska je donela odluku da će njeni odnosi sa Jermenijom zavisiti od odnosa Jermenije i Azerbejdžana. Arman Grigorian, "The EU and the Karabakh conflict", *a challenge for EU*, op. cit., pp. 129–142.

⁵⁴ Karin Aggestam & Annika Björkdahl, "Just Peace Postponed: Unending peace processes & frozen conflicts", *JAD-PbP Working Paper*, No. 10, January 2011.

⁵⁵ S. Neil MacFarlane, "Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia", *OSCE Yearbook 2008*, Centre for OSCE Research, 2009, p.25.

⁵⁶ Филион Морар, „Мит о „замрзнутим конфликтима“, превазилажење илузорних дилема”, *Војно дело*, vol. 62, бр. 4, 2010, стр. 132–133.

⁵⁷ Helge Blakkisrud and Pål Kolstø, "South Caucasus: Sovereignty Issues and De Facto States", *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region Actors, Drivers and Challenges*, Geir Flikke (ed.), Oslo, 2011, pp. 50.

Rusija ima presudan uticaj u ovim zamrznutim sukobima. Iz tog razloga nijedno rešenje zamrznutog sukoba u regionu ne može biti u suprotnosti sa interesima i voljom ove države.⁵⁸ Dakle, na međunarodnom nivou, pojedini spoljni faktori mogu videti interes u očuvanju zamrznutih sukoba.

Pored toga, raskorak koji postoji između mirovnog plana, za koji se zalaže međunarodna zajednica, i suprotne realnosti na terenu jedan je od osnovnih uzroka beskrajnih mirovnih procesa. To doprinosi dodatnom zamrzavanju sukoba i stvara plodno tlo za povratak na nasilje, zbog čega tzv. zamrznuti sukobi predstavljaju veliki izazov za savremenu međunarodnu zajednicu.⁵⁹

Zaključna razmatranja

Geografska lokacija južnog Kavkaza prevazilazi regionalni značaj, naročito u pogledu moguće uloge regiona kao veze Evrope i Azije. Južni Kavkaz obezbeđuje jedinstveni tranzitni koridor za kaspiske energente ka Evropi i značajan je vojno-strateški prostor za regije centralne Azije i Bliskog istoka. Istovremeno, zbog geografske pozicije ovaj region je tranzitni put za trgovinu ljudima, krijumčarenje i za sve vrste organizovanog kriminala.⁶⁰

U načelu, stavovi ključnih međunarodnih činilaca, konkretno Rusije i Zapada uopšte, o ovim sukobima i najboljim načinima za njihovo prevazilaženje, često se razlikuju što značajno utiče na situaciju u ovom regionu. Iako je stabilnost regiona južnog Kavkaza bez sumnje od velikog značaja, zbog zamrznutih sukoba ukupna situacija u ovom regionu i dalje je veoma napeta, složena i nestabilna, sa mnogo neizvesnosti i potencijalnih opasnosti koje mogu da dovedu do nove eskalacije sukoba i negativno utiću na širu bezbednost u Evropi i svetu.

Rusija je, kao najvažniji i najjači centar u potsovjetskom prostoru, od početka procesa transformacije nastojala da očuva dominantnu poziciju i ulogu u regionu, često koristeći različite političke i ekonomske mere pritiska. Ona je bila uključena u sukobe u regionu južnog Kavkaza, ponekad podržavajući separatističke snage, a ponekad centralne vlasti zemalja. Uloga Rusije u ovom regionu i dalje je značajna, pri čemu njena vojna i ekonomska moć i dalje daleko prevazilazi ukupnu snagu zemalja ovog regiona, što joj omogućava da utiče na njihovu unutrašnju i spoljnu politiku. Rusija pretenduje na posebne interese u tzv. „postsovjetskom prostoru”, uz obrazloženje da nestabilnost i sukobi u tom pogledu direktno ugrožavaju nacionalnu bezbednost zemlje.⁶¹ Međutim, Rusija je za ovaj region

⁵⁸ Филион Морап, „Мит о „замрзнутим конфликтима“, превазилажење илузорних дилема”, op.cit., str. 135.

⁵⁹ Karin Aggestam & Annika Björkdahl, “Just Peace Postponed: Unending peace processes & frozen conflicts”, op. cit.

⁶⁰ Vladimir Socor, “The frozen conflicts: a challenge to Euro-Atlantic interests”, Washington, 2004, Internet, <http://www.jamestown.org/images/doc/KonstRon.doc>.

⁶¹ Anna Matveeva, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities, The : Nationalism, Conflict and Minorities*, op. cit., p. 5.

zainteresovana i zbog stabilnosti Čečenije, tranzita energenata, prozapadne politike Gruzije i Azerbejdžana, kao i zbog sve veće prisutnosti EU, NATO-a i SAD-a koje u ovom regionu imaju višestruke interese.

Iako je Zapad ojačao svoje prisustvo u južnom Kavkazu, a zemlje regiona konsolidovale sopstvene pozicije, uticaj Rusije i dalje je veoma snažan. To je postalo očigledno nakon oružanog sukoba Rusije i Gruzije avgusta 2008, nakon čega je Rusija priznala nezavisnost Abhazije i Južne Osetije i u ovim oblastima učvrstila svoje vojno i ekonomsko prisustvo. To je dodatno otežalo pitanje rešavanja statusa spornih teritorija koje zajedno sa Nagorno-Karabahom predstavljaju izvor nestabilnosti i glavnu prepreku ukupnom daljem razvoju regiona.

I EU je pokazala spremnost da aktivno radi na stabilizovanju političkih, ekonomskih i socijalnih prilika u regionu i podrži napore usmerene na sprečavanje i rešavanje postojećih zamrznutih sukoba. Nakon proširenja, maja 2004. godine, Unija je zemlje južnog Kavkaza uključila u Evropsku politiku susedstva i Istočno partnerstvo EU, u okviru kojih konkretnim merama nastoji da pruži pomoć u rešavanju složene situacije u celom regionu.⁶²

I pored dugogodišnjih i brojnih pregovora, nije postignut očekivani napredak u pogledu konačnog rešenja zamrznutih sukoba, nije pronađena formula koju bi prihvatile sve strane. Trenutno je prihvaćen *status quo* kao realnost sa kojom region, za izvesno vreme, mora da živi. Istovremeno je, takođe, jasno da sadašnje stanje otežava politički i ekonomski razvoj pogodenih zemalja, dovodi do brutalizacije političkog života i rasta nestabilnosti. Takva situacija pogoduje organizovanom kriminalu i terorizmu, a dovodi i do migratornih problema velikih razmara.⁶³ Ponovna destabilizacija regiona, zbog eventualnih novih sukoba, raspirila bi etnički i religijski ekstremizam, što bi negativno uticalo i na bezbednost u čitavom području.

Dugoročno rešenje zamrznutih konflikata u regionu južnog Kavkaza moguće je samo na osnovu dogovora najuticajnijih međunarodnih činilaca koji, posebno u delikatnim i zaoštrenim situacijama, moraju da učine sve kako bi našli zajednički jezik i postigli održivo rešenje.

Bibliografija

1. Aggestam, Karin & Björkdahl, Annika, "Just Peace Postponed: Unending peace processes & frozen conflicts", JAD-PbP Working Paper, No. 10, January 2011.
2. "Armed Conflicts in the post-Soviet region Present Situation prospects for Settlement Consequences", Eurojournal.org, Centre for Eastern Studies, 2004.

⁶² Ana Jović-Lazić, Dragan Đukanović, „Saradnja Evropske unije sa novim istočnim susedima, Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (prir.), Beograd, 2009, str. 143–176.

⁶³ Nodia Ghia, "The South Caucasus, a Region of Geostrategic Importance: Specificity and Current Security Issues", in: *The South Caucasus: Promoting Values through Cooperation*, Jean Dufourcq and Lionel Ponsard (eds), NATO Defense College, Rome, 2004, pp. 19–20.

3. Atkinson David, "The conflict over the Nagorno-Karabakh region dealt with by the OSCE Minsk Conference", Report, Doc. 10364, Political Affairs Committee, Internet, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10364.htm>.
4. Bartuzi Wojciech, Pełczyńska-Nałęcz Katarzyna, Strachota Krzysztof, Falkowski Maciej, Górecki Wojciech, "Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh: unfrozen conflicts between Russia and the West", *Special Report*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2008.
5. Blakkisrud Helge, & Kolstø Pål, "South Caucasus: Sovereignty Issues and De Facto States", in: *The Shifting Geopolitics of the Black Sea Region Actors, Drivers and Challenges*, Geir Flikke (ed.), Oslo, 2011.
6. Dekanozishvili Mariam, *Regional Preconditions for the Development of an Integrated European Policy towards the South Caucasus*, Tbilisi, 2004, Internet, http://www.boell.de/downloads/europa/caucasus_conference04.pdf.
7. Donaldson Robert H., Nogee Joseph L., *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems Enduring Interests*, Sharpe, Armonk, New York, 1998.
8. Gajić Aleksandar Saša, *Nova velika igra*, Nova srpska politička misao, Beograd, 2009.
9. Gegeshidze Archil, *Georgia in the Wider Europe Context: Bridging Divergent Interpretations*, Central European University, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, 2006.
10. "Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous", *Policy Briefing, Europe Briefing*, №53, International Crisis Group, Tbilisi/Brussels, 2009.
11. Ghia Nodia, "The South Caucasus, a Region of Geostrategic Importance: Specificity and Current Security Issues", in: *The South Caucasus: Promoting Values through Cooperation*, Jean Dufourcq and Lionel Ponsard (eds), NATO Defense College, Rome, 2004.
12. Greene Richard Allen, "As Minsk Group Marks 10 Years, Karabakh Peace Appears More Elusive Than Ever", Internet, http://www.azer.com/aiweb/categories/karabakh/_discussions/karabakh_greene.html.
13. Grigorian Arman, "The EU and the Karabakh conflict", in: *South Caucasus a challenge for EU*, Lynch, Dov (ed.), *Chaillot Papers*, No. 65, The European Union Institute for Security Studies, Paris, 2003.
14. Hess Sargsyan Anna, "Nagorno-Karabakh: Obstacles to a Negotiated Settlement", *Center for Security Studies (CSS) Analysis in Security Policy*, No. 131, Zurich, 2013.
15. Huterer Manfred, "The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for U.S.-EU-Russia Cooperation", *Foreign Policy at Brookings, Working Paper*, No. 4, The Brookings Institution, Washington, D.C, 2010.
16. Jović-Lazić Ana i Đukanović Dragan, „Saradnja Evropske unije sa novim istočnim susedima, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan*, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (prir.), Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2009.
17. Jović-Lazić Ana, Jelisavac Trošić Sanja, Jazić Aleksandar, „Problem Nagorno Karabah u svetlu bilateralnih odnosa članica Minsk grupe OEBS-a”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXIII, br. 4, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2011.
18. Jović-Lazić Ana, "Relations between Russia and Georgia and conflicts in South Caucasus", *Neighbour and Neighbourhood*, Daisuke Furuya and Ryoji Momose (eds.), Research Institute for World Languages (RIWL), Osaka University, Osaka, Japan, 2010.

19. Jović-Lazić, Ana, „Odnosi Rusije i Gruzije godinu dana nakon oružanog sukoba”, *Međunarodna politika*, vol. 60, br. 1136, 2009.
20. Jović-Lazić, Ana, „Rešavanje i prevencija sukoba u regionu južnog Kavkaza”, *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva*, Dragan Đukanović (prir.), Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2008.
21. Jović-Lazić, Ana, „Sukob u Gruziji i Evropska unija”, *Međunarodna politika*, br. 1130-1131, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2008.
22. Lynch Dov, “Sharpening EU Policy towards Georgia”, *EUISS Analysis*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006.
23. Lynch Dov, “Why Georgia matters”, *Chaillot Paper*, No. 86, Institute for Security Studies, Paris, 2006.
24. MacFarlane Neil S., “Frozen Conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia”, *OSCE Yearbook 2008*, Centre for OSCE Research, Hamburg, 2009.
25. Matveeva Anna, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities*, *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities*, Minority Rights Group International, London, 2002.
26. Merry Wayne, “Karabakh: is war inevitable?”, 22 May 2009, Internet, <http://www.opendemocracy.net/article/email/karabakh-is-war-inevitable>.
27. Mikhelidze Nona, “The Geneva Talks over Georgia’s Territorial Conflicts”, *Documenti IAI*, No. 10, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2010.
28. Mitchell Lincoln A., “Georgia Postbellum”, *The American Interest*, Vol. 4, No. 5, 2009.
29. “Nepovratna situacija Zakavkazja”, *Glas Rusije*, Internet izdanje, <http://serbian.ruvr.ru/2010/08/13/15702529.html>.
30. Nuriyev Elkhan, “OSCE Minsk Group in Crisis: A New Look at Nagorno-Karabakh Impasse, International Strategic Research Organisation”, 27 April, 2013, Internet, <http://www.usak.org.tr>.
31. “OSCE Minsk Group Co-Chairs issue statement”, *Press Release*, Moscow/Paris/Washington, 24 May 2010, Internet, <http://www.osce.org/mg/item/69316>.
32. “Report of the OSCE Minsk Group Co-Chairs’ Field Assessment Mission to the Occupied Territories of Azerbaijan Surrounding Nagorno-Karabakh”, Internet, <http://www.osce.org/mg/76209>.
33. Secrieru Stanislav, “Protracted Conflicts in the Eastern Neighborhood: Between Averting Wars and Building Trust”, *CIES Neighbourhood Policy Papers*, No. 3, Istanbul, 2013.
34. Socor Vladimir, “The frozen conflicts: a challenge to Euro-Atlantic interests”, Washington, 2004, Internet, <http://www.jamestown.org/images/doc/KonstRon.doc>.
35. “Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries”, *Press Release*, Internet, <http://www.osce.org/item/51152>.
36. Strachota Krzysztof, “The Southern Caucasus and Central Asia after the Russian-Georgian war – the geopolitical consequences”, *OSW Commentary*, No. 10, Centre for Eastern Studies, Warszawa, 2008.
37. “The Bishkek Protocol”, Bishkek, 5 May 1994, Internet, http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ArmeniaAzerbaijan_BishkekProtocol1994.pdf.

38. "The war between Georgia and Russia: one year after", Report Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Parliamentary Assembly, Council of Europe, 9 September 2009, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090909RussiaGeorgiaEN.pdf>.
39. Walker Edward, "No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh", *Occasional Paper*, Center for Science and International Affairs, February 1998.
40. Yves Victor, "The OSCE Mission to Georgia (1992–2004): The failing art of half-hearted measures", *Helsinki Monitor*, No. 4, Martinus Nijhoff Publishers, Helsinki, 2004.
41. "Декларация Азербайджанской Республики, Республики Армения и Российской Федерации 2 ноября 2008 года", Московская область, замок Майендорф, Internet, <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/11/208670.shtml>.
42. Козырев Николай, "Южный Кавказ в треугольнике «Россия - Турция - Иран»: противостояние или сотрудничество", *Роль России и Турции в системе безопасности Южного Кавказа*, Баку, 2012.
43. Морар Филион, „Мит о „замрзнутим конфликтима“, превазилажење штозорних дилема”, *Војно дело*, vol. 62, бр. 4, 2010.

Ana JOVIĆ-LAZIĆ, Ph.D.
Ivona LAĐEVAC, MSc

FROZEN CONFLICTS AND NEGOTIATING PROCESS IN THE SOUTH CAUCASUS REGION

ABSTRACT

South Caucasus is ethnic and inter-confessional very diverse region, which is highly loaded with frozen conflicts. They date from the late eighties and nineties as a result of ethno-political conflict that occurred due to the attempts of South Ossetia, Abkhazia and Nagorno-Karabakh to gain independence from Georgia and Azerbaijan. These conflicts led to a significant engagement of various international actors in the region. Their participation was mainly motivated by different geopolitical interests, which is why the negotiations that lasted for years have not brought a final political solution to the frozen conflicts. This continues to limit progress in achieving political and economic reform in South Caucasus.

Key words: frozen conflicts, the South Caucasus, Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Russia, EU, OSCE, UN.

UDK: 321.7(6-17)(5-15)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 74–90.
Pregledni članak
Primljen: 12. decembar 2013. godine

Mr Slobodan JANKOVIĆ¹

Arapsko proleće i mogućnost prekrajanja postojećih granica u arapskom svetu

ABSTRACT

Stabile borders are one of the bases of the political order emerged after the Second World War. Transition of the world order is characterized by transfer of sovereignty to local and supranational levels. Changes of the borders in the Arab world are already occurring as in Somalia and in Sudan. Prospect of further changes are taking shape in many countries as so called Arab spring, as unique name for different modes of the political changes in MENA region. This text presents briefs on 1) actual processes that may lead to border changes in the Arab world, 2) Context in which Arab spring is evolving, and the 3) reason behind the inception of the Arab spring.

Key words: Arab world, borders, Arab spring, world order, wars.

Pitanje poštovanja granica svakako je jedno od osnovnih načela međunarodnog prava. Međutim, njihovu nepromenljivost nemoguće je garantovati u praksi jer bi to bilo trajno rešenje, a u istoriji takvo nešto ne postoji. Opasna je zabluda, sa stanovišta planiranja politike, verovati da neka političko-teritorijalna zajednica ima zauvek iste granice i način uređenja. Takva gledišta su ideološka i štetna. Zato je u ovom slučaju potrebno razmatranje mogućeg prekrajanja granica. Uz razmatranje promena granica mora se uzeti u obzir i njihovo poreklo te utemeljenost.

U tekstu koji sledi ukazaćemo na 1) aktualne procese koji mogu dovesti do prekrajanja granica u arapskim zemljama i Turskoj, 2) kontekst u kojem izbija Arapsko proleće i, 3) pozadinu arapskog proleća. U zaključnom delu ukratko će se ukazati na trendove koji mogu dovesti do prekrajanja granica u Severnoj Africi i na Bliskom istoku do Irana.

¹ Mr Slobodan Janković je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: slobodanE-mail: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodno ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Ministarstva nauke Republike Srbije, ev. br. 179029, za period 2011-2014. godine. Zahvaljujem se dr Ani Jović-Lazić na doprinosu za preglednost i čitljivost rada. Pogledi izneti u članku odražavaju lični stav autora.

Sintagma „arapski svet“ odnosi se na posebnu zajednicu koja je međusobno jezički i kulturno povezana. Na političkom planu to su 22 zemlje, članice Arapske lige. Takva povezanost svakako može predstavljati osnov za menjanje granica, kao i za stvaranje neke vrste pan-arapskog naddržavnog političkog entiteta. Rasna osnova ovde je tek sekundarnog karaktera, jer arapski svet obuhvata i deo crnačkog stanovništva (kao u Sudanu i Somaliji) te berbere koji govore arapski jezik. Osim ove vrste naddržavnog udruživanja mogla bi se razviti i druga, poput nekakvog Velikog Bliskog istoka, zasnovana samo na verskim osnovama i istorijskoj tradiciji (Halifat).

Predistorija menjanja granica i stvaranja novog svetskog poretku

Pri kraju Prvog svetskog rata, u Londonu i u SAD-u, formiraju se grupe istraživača sa zajedničkim ciljem osmišljavanja međunarodne organizacije na koju bi se prenosio deo nacionalnih suvereniteta. Ta organizacija trebalo je da reguliše probleme u međunarodnim odnosima i efektivno postane neka vrsta svetske ili, u svakom slučaju, nadnacionalne vlade. Britanska grupa istraživača osniva Kraljevski institut za međunarodne odnose – Četam Haus (*Royal Institute of International Affairs, Chatham House*). Američka grupa bila je poznata pod nazivom Istraživanje (*Inquiry*) koja je savetovala američkog predsednika Vudroa Vilsona o (njima) poželjnom postratnom uređenju sveta. Iz ove grupe jula 1921. nastaje američki Savet za spoljne odnose čiji su osnivači bili stipendisti Rokfelerove fondacije, Karnegijeve nacionalne zadužbine za mir i Fordove fondacije.² Ova nevladina organizacija, sa izuzetnim i netransparentnim uticajem na vladu SAD-a (posebno na određivanje spoljne politike), dala je učesnike grupe za Studije mira i rata (*War and Peace Studies*) tokom Drugog svetskog rata u SAD-u. Oni su formulisali planove za posleratno uređenje sveta, promene granica i uređenje nove međunarodne organizacije koja bi prevazišla mane Liga naroda.³ Rad grupe finansirala je Rokfelerova fondacija sa tadašnjih 350 hiljada dolara.⁴ Među njima su Isaija Bauman (*Isaiah Bowman*), Norman H. Dejvis (*Norman H. Davis*), Hamilton Armstrong (*Hamilton Fish Armstrong*), Alen Dals (*Allen Dulles* direktor CIA 1953-1961) i drugi.⁵

² O pojedinostima američke grupe i naznakama za britansku u: Bart R. Kessler, "Bush's New World Order: The Meaning Behind The Words", *Air Command and Staff College*, March 1997, AU/ACSC/0389/97-03.

³ Mnogi autori su ukazali na rad grupe za Studije mira i rata. Vidi: Natalija Naročnicka, *Rusija i Rusi u svetskoj istoriji*, Srpska književna zadruga, Beograd, 2008; Inderjeet Parmar, "To relate knowledge and action: The Impact of the Rockefeller Foundation on Foreign Policy Thinking during America's Rise to Globalism, 1939-1945." *Minerva* 40(2002) : 235-263; John Trumpbour (ed.), "How Harvard Rules: Reason in the Service of Empire", pp. 57-60; Holly Sklar (ed.), "Trilateralism: The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management", Soth End Press 1980, pp. 135-156.

⁴ "Continuing the Inquiry", *The Council on Foreign Relations and Foreign Affairs*, Internet, http://www.cfr.org/about/history/cfr/war_peace.html, pristup: 01/12/2013.

⁵ "DOCUMENTS – Part One: Plan of an East European Union and Hungary, Minutes of the Subcommittee on Political Problems", May 9, 1942, Internet, <http://www.hungarianhistory.com/lib/romscs/w8.htm>, pristup: 23/01/2013.

Član Saveta za spoljne odnose i uticajan čovek u Kenedijevoj i vladu Lindona Džonsona, Volt Vitman Rostov (*Walt Whitman Rostow*)⁶ u radu iz 1960, kao suštinski nacionalni interes SAD-a navodi uklanjanje nacionalnog suvereniteta svih zemalja, uključujući i SAD!⁷ Čak dodaje „... dakle, u američkom je interesu da dođe do kraja državnosti na način na koji je istorijski bila određena.“ Ovakve rečenice, američki major Bert R. Kesler (*Bart R. Kessler*), prokomentarisao je: „Zaista neobično tumačenje nacionalnog interesa!“⁸

Sve do 20-og veka granice su menjane zbog osvajanja, nasledstva pripadnika vladarskih porodica ili preprodajom suverene teritorije (npr. Aljaska, Novi Meksiko, Francuska Luizijana itd.). Promene granica, u smislu stvaranja novih država i raspadanja ili deljenja starih, nastavljaju se i danas. Od 20. veka zapaža se težnja dela elita na Zapadu za stvaranjem neke vrste svetske vlasti koje podrazumeva i određeni vid svetske države. Načini ostvarenja takvog cilja se razlikuju, a jedan od njih je i prelazna faza stvaranja nekoliko makroregionalnih političkih unija, pri čemu arapski svet, odnosno širi Bliski istok, verovatno predstavlja jednu od takvih makroregija. O primeni upravo ovog modela pisao je uticajan član Saveta za spoljne odnose i američki diplomata Ričard Gardner (*Richard N. Gardner*) u članku „Trnovit put ka novom svetskom poretku“, objavljenom u časopisu *Forin Afers* 1974. godine. Autor ‘vapi’ zbog prekida progresa ka Svetskom poretku do koga treba doći putem sveobuhvatne reforme UN, erozije suvereniteta i stvaranja Svetske vlade. On kaže kako za razliku od 1944-45. godine, kada je postojao entuzijazam za stvaranje Svetskog porekta, sada (te 1974. godine) nema snažnije ideje o svetskoj federaciji.⁹ On predviđa čak i internet u meri u kojoj je to bilo moguće 1974. godine, opet kao tehničko-tehnološku novinu koja će olakšati planetarno povezivanje.¹⁰

O tome je u intervjuu govorio Danilo Lazić, nekadašnji šef tehničkog tima u Reganovom projektu Rata zvezda. Ovaj magistar novog svetskog porekta (zvanična titula), aktivno zaposlen u američkoj vojsci i deo je stručnog tima koji radi na osmišljavanju projekta stvaranja jedne svetske države, na stranicama „Pečata“ 20. juna 2011. godine naveo je: „Organizacija Novog svetskog porekta je sledeća: na nivou planete mora postojati svetska vlada. Njoj su potčinjene regionalne vlade (vlada Evropske unije, vlada Velikog Bliskog istoka...), njima nacionalne vlade, a ovima lokalne.“¹¹

⁶ Volt Vitman Rostov je dete jevrejskih socijalističkih imigranata i diplomac Jejla i Oksforda.

⁷ Bart R. Kessler, “Bush’s New World Order: The Meaning Behind The Words”, p. 22.

⁸ Bert R. Kesler, tadašnji američki major vojnog vazduhoplovstva, tokom usavršavanja na štabnom koledžu američkih vazduhoplovnih snaga, pri vojnom Univerzitetu vazduhoplovstva u bazi Maksvel (Maxwell Air Force Base), objavio je navedeni rad “Bush’s New World Order: The Meaning Behind The Words”. Kesler je u međuvremenu zadobio čin pukovnika i postao predavač na pomenutoj vojnoj školi. Ibid, p. 60.

⁹ Richard N. Gardner, “The Hard Road to World Order”, *Foreign Affairs*, April 1974, Volume 52, Number 3, pp. 557-558.

¹⁰ Ibid, pp. 561-562.

¹¹ Danilo Lazić, “U misiji Novog svetskog porekta”, *Pečat*, jun 20, 2011.

Karl Haushofer je u *Pan-idejama* još 1931. kao jedan od planova za međufazu u procesu stvaranja svetske vlade naveo stvaranje makroregionalnih država među kojima i veliku Arabiju ili veliki Bliski istok.¹²

Danas mnogi autori, ali i političari, govore o potrebi sve većeg ograničenja suvereniteta i stvaranja sveta bez granica, svetskom državljanstvu i drugim elementima svetske države. Barak Obama je, kao kandidat za predsednika SAD-a, govorio o 'globalnom državljanstvu'.¹³ Nelson Strobridž 'Strob' Talbot III (zamenik državnog sekretara SAD 1994-2001) je 1992. u američkom časopisu *Tajm* objavio članak „Amerika u inostranstvu: rađanje globalne nacije“ gde je prvo ukazao kako sve manje zemalja ima suverenitet da bi kasnije u istom tekstu istakao kako suverenitet možda i nije uopšte „dobra ideja.“¹⁴

O različitim konceptima i značaju granica piše Harvi Star (2006)¹⁵ Oni koji se zalažu za poštovanje granica i ukazuju na značaj teritorije kao elementa države promišljaju politiku kroz nacionalni interes. Zagovornici svetske države u različitim vidovima ili barem makroregionalnih država relativizuju značaj granica i teritorije kao da ljudi žive u vazduhu. Duhovni naslednici osnivača *Istraživanja (Inquiry)* zalažu se za objedinjeno upravljanje svetom. Nakon, uglavnom, završenog procesa desuverenizacije zemalja u monetarnoj politici propagiraju ustanovljavanje svetske vlasti u oblasti finansija. Kao dodatni zameci buduće svetske vlasti uvode se pojmovi poput globalne odgovornosti,¹⁶ globalnog integriteta, raspravlja se o najboljim modalitetima svetske vlasti, pa i o nečemu što se naziva globalno administrativno pravo.¹⁷

O institucionalizovanju kontrole finansija na svetskom nivou pisao je još Ričard Gardner u pomenutom članku (1974). Upravo na globalno javno i finansijsko upravljanje pozivaju rimokatolički papa, francuski predsednik, nemačka kancelarka, predsednik Evropske komisije Baroso.¹⁸ Još 2004.

¹² Karl Haushofer, *Geopolitica delle Pan-Idee*, Nuove Idee, Roma 2006.

¹³ Radi se o izjavi u Berlinu: „Bez sumnje razlike će postojati i u budućnosti. Ali teret globalnog državljanstva nastavlja da nas povezuje.“ ("No doubt, there will be differences in the future. But the burdens of global citizenship continue to bind us together, (...)"), "Obama promises to 'remake the world'", 7/24/08, *Politico*, Internet, <http://www.politico.com/news/stories/0708/12028.html>, retrieved on 01/09/2009.

¹⁴ Strobe Talbott, "The Birth of the Global Nation," *Time*, July 20, 1992.

¹⁵ Harvey Starr, "International Borders: What They Are, What They Mean, and Why We Should Care", *SAIS Review*, Washington: Winter 2006, Vol. 26, Iss. 1.

¹⁶ Globalna odgovornost je već ušla u praksu kroz promovisanje tzv. odgovornosti za zaštitu, prevenciju i za reagovanje R2PPR. Vidi o tome u: Slobodan Janković, „Promene na Bliskom istoku i u Severnoj Africi – Ka postsuverenom svetskom poretku“, izvorni naučni rad, *Nacionalni interes* br. 2/2011, vol. 11, str. 3, 13, 16, 26-27.

¹⁷ Na primer: "Global Governance As Administration – National And Transnational Approaches To Global Administrative Law", *Law and Contemporary Problems*, Volume 68 Summer/Autumn 2005 Numbers 3 & 4, Ovi pojmovi se plasiraju, pre svega, putem medija kako bi ljudska svest počela da ih doživjava kao nešto uobičajeno: Internet, <http://www.globalintegrity.org/>. O konceptu globalne odgovornosti: Internet, <http://www.grli.org/index.php/about-gli/concept>.

¹⁸ Ralph C. Bryant, *Turbulent Waters: Cross-Border Finance and International Commerce*, Brookings Institution Press, 2003, pp. 520; Internet, <http://www.youtube.com/watch?v=a7D21rPpBrk&eurl=http%3A%2F%2F>; Jack Ribeiro iz Deloitte u: "The 'devil is in the detail' of global

godine, kardinal Sodano, tada državni sekretar Vatikana, zapravo premijer, izjavio je u intervjuu torinskom listu *La Stampa*, kako se „... Sveta stolica nada uvođenju novog principa u Povelju UN, a to je mogućnost, šta više obaveza humanitarne intervencije u navedenim situacijama...”¹⁹

Dakle, pitanje promene granica u arapskom svetu delom ima i idejno utemeljenje koje nije striktno vezano za deo sveta u kome Arapi žive. Ono se delimično uklapa sa ciljevima sila koje deluju u pravcu izgradnje novog poretku na planetarnom nivou. Jer slabljenje država, a jedan od načina je njihova podela kroz promenu granica, neophodan je preduslov uspostavljanja globalne nacije, zamišljene od strane Stroba Talbota i njemu sličnih.

Razgraničenje arapskog sveta

Granice, a u najvećem broju slučajeva i same arapske države, posledice su procesa dekolonizacije odnosno prethodnog administrativnog i međudržavnog razgraničenja evropskih kolonijalnih carstava (Velike Britanije, Francuske i Italije).

Osim ovoga, u arapskom svetu i šire, promene granica povezane su sa promenama međunarodnog poretku s jedne, kao i sa tradicionalnim sukobljavanjem velikih sila s druge strane. To se očituje kroz prenos suvereniteta sa sistema nacionalnih, nominalno ili stvarno suverenih država, ka makroregionalnim naddržavnim ekonomskim i političkim entitetima na jednom, i političkom decentralizacijom na lokalnom nivou.²⁰ Posle Hladnog rata započinje realizacija, u skladu sa ranije utvrđenim planovima ovog modela, kroz osnivanje makroregionalnih organizacija za slobodnu trgovinu. Dakle, prvo sledi:

a) prenošenje ekonomskog suvereniteta na regionalne i univerzalne međunarodne organizacije. Ovo je u praksi propaćeno privatizacijom nacionalnih bogatstava, padom udela industrijske proizvodnje, poskupljenjem proizvoda a u razvijenim zemljama i padom kupovne moći. EU je najrazvijeniji primer ovog modela. U arapskom svetu tek počinje da se razvija davno postavljeni osnov za ekonomsku međudržavnu zajednicu.

b) Posle predaje ekonomskog sledi predaja političkog suvereniteta. Ovde je takođe EU najrazvijeniji primer.

Arapski svet je pre Arapskog proleća krenuo u ostvarenje prve etape. Ekonomski i društveni savet Arapske lige je 19. februara 1997. usvojio Deklaraciju o osnivanju Pan-arapske zone slobodne trgovine (Pan-Arab Free Trade Area – PAFTA),²¹ koja je uspostavljena 1. januara 2005. godine i

financial regulatory reform”, 27 January 2011, Internet, <http://globalblogs.deloitte.com/deloittoperspectives/2011/01/the-devil-is-in-the-detail.html>, retrieved on 01/02/2011, pristup 24/08/2009.

¹⁹ Intervju za list , 22 settembre 2004.

²⁰ Zamišlan za svet posle Prvog svetskog rata, prvenstveno od strane angloameričke elite i međunarodnog kapitala.

²¹ “Declaration Pan-Arab Free Trade Area Economic and Social Council’s Resolution”, No. 1317-O.S. 59, Arab League February 19, 1997.

uključuje 17 arapskih država a Alžir je u procesu učlanjenja. Tako van PAFTE ostaju podeljena Somalija, Komorska ostrva, Mauritanija i Džibuti.²² Puna primena odredbi PAFTA i ostvarenje carinske unije planirani su za 2015. godinu.

U međuvremenu su u okviru sada već neuspele inicijative EU, *EuroMed* a na osnovu procesa iz Barselone, četiri zemlje iz grupe MED5 - Egipat, Jordan, Tunis i Maroko, potpisale Agadirski sporazum o zoni međusobne slobodne trgovine februara 2004. S uspostavljanjem PAFTE, Agadirski sporazum izgubio je na značaju, kao uostalom i EvroMed.

Parag Kana (Parag Khanna), indijski mondijalist, koji ima veliku popularnost na Zapadu, autor tri knjige o menjanju svetskog poretku²³ aprila 2011, po izbijanju protesta u Tunisu, Egiptu, Alžиру, Maroku i Jemenu, objavio je članak u časopisu, *Forin polisi*, „Nadolazeća arapska renesansa“.²⁴ U ovom tekstu on ističe da je sada najpovoljniji trenutak za novo arapsko jedinstvo i ujedinjenje. Kana je protiv striktnih granica i navodi da je nezavisni Kurdistani u Iraku model, a da je (američka) RAND korporacija napravila plan za održivu i ujedinjenu palestinsku državu ARC koji je navodno prihvatile neka nova palestinska partija.²⁵ Svakako, Parag Kana u svojim tekstovima često iznosi stavove kojima nedostaje ozbiljna argumentacija i naučna utemeljenost (kao o Balkanu). Iako je jasno da su isti, pre svega, paušalni i ideoološki utemeljeni, ovom autoru je na Zapadu dat veliki medijski prostor. Ta činjenica nameće neophodnost da se njegovi stavovi pomenu u ovom radu.

Krise, ratovi i raspad država u arapskom svetu

U arapskom svetu već je došlo do promene granica, doduše u skladu sa međunarodnim pravom, u slučaju stvaranja države Južni Sudan. Oko eksploatacije nalazišta nafte na zapadu zemlje, u Darfuru, već godinama postoje konkurenциje zapadnih i kineskih energetskih korporacija. Ova pozadina delimično objašnjava zbog čega se na Zapadu posvećuje veliki medijski prostor izveštajima o svakako tragičnoj situaciji u ovoj zemlji – genocidu, etničkom čišćenju i sl. Južni Sudan ne pripada arapskoj civilizaciji. Lokalno stanovništvo čine hrišćani i animisti crnci.

²² "Pan Arab Free Trade Area", Internet, <http://www.mfti.gov.eg/english/Agreements/Pafta.htm>, pristup: 24/05/2013.

²³ *The Second World: How Emerging Powers are Redefining Global Competition in the 21st Century*, Random House, 2008; *How to Run The World: Charting a Course to the Next Renaissance*; Parag Khanna&Ayesha Khanna, *Hybrid Reality: Thriving in the Emerging Human-Technology Civilization*, TED Books, 2012.

²⁴ Parag Khanna, "The Coming Arab Renaissance", *Foreign Policy*, Internet, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/20/the_coming_arab_renaissance, pristup: 28/04/2013.

²⁵ Vidi o projektu: "The Arc: A Formal Structure for a Palestinian State", *The RAND Corporation*. O Kurdistalu: <http://www.paragkhanna.com/?p=38>, pristup: 28/08/2013.

Somalija

Somalija je *de facto* podeljena na više delova – Puntaland, Somaliland i preostali deo podeljen između islamskih milicija, vlade koju priznaju i podržavaju UN i Afrička unija, teritorija sa kenijskom vojskom i teritorije sa milicijom koju podržava Etiopija. Njen strateški položaj za pomorski saobraćaj (I) iz Azije preko južne Afrike na dalje i II) kroz Crveno more i Suecki kanal na Sredozemlje čine somalske vode izuzetno prometnim.²⁶ Ova zemlja kulturno (jezik i vera) pripada arapskom svetu, mada ne i rasno.

Sirija i Irak

U pogledu **Sirije** ima više scenarija koji predviđaju podelu zemlje. U javnosti je poznata i mapa sa izmenjenim granicama bliskoistočnih država koju je 2006. godine objavio američki pukovnik Ralf Piters (*Ralph Peters*) u privatnom časopisu *Armed Forces Journal* čemu je na Orijentu data velika pažnja mada ne i u SAD-u. Tu je Sirija prikazana bez obalnog pojasa koji bi se u toj viziji pridružio Libanu.²⁷

Bez podrške Izraela i Turske, Bašar el Asad, odnosno regularna sirijska vojska uspela bi da pobedi domaće i strane paravojne snage koje su često zauzete međusobnim obračunom oko hrane, logistike i oružja. Najveći promašaj Turske jeste što većinu borbi protiv Asada vodi ekstremna islamskička Al Nusra a ne one snage koje su pod zaštitom Ankare (prvo u zvaničnoj organizaciji ORSAM-a, na čelu sa, obaveštajnim krugovima bliskom, Hasanom Kanbolatom) započele koordinaciju od juna 2011.²⁸

U Siriji, **Kurdi** na severo-istoku pokušavaju da održe samostalnu zonu oko čega su se dogovorili i sa predsednikom Sirije Asadom. Turska očigledno nastoji da otkloni negativne posledice rata u Siriji, kome je umnogome doprinela i dorinosi. Negativne posledice sirijskog rata za Tursku su 1) formiranje teritorije na delu severne Sirije pod kontrolom kurdskih paravojnih snaga; 2) izuzetno brojna migracija u Tursku koja ekonomski i socijalno opterećuje zemlju domaćina. S izbeglicama u zemlju dolaze i radikalni islamisti koji mogu na srednji rok uticati na političku destabilizaciju Turske.²⁹ Ostanak većeg broja Arapa remeti etničku strukturu i u buduće može biti faktor u destabilizaciji jugoistoka Turske.

²⁶ Istovremeno, ovde godinama dolazi do fenomena odlaganja razne vrste otpada direktno u more što je dodatno podstaklo razvoj piraterije.

²⁷ Ralph Peters, "Blood borders - How a better Middle East would look," *Armed Forces Journal*, June 2006.

²⁸ Dr. Veysel Ayhan, "Observations from the Meeting of Syrian Opposition in Antalya-1", ORSAM, Internet, <http://www.orsam.org.tr/en/showArticle.aspx?ID=613>, pristup: 20/11/2013.

²⁹ "Armed, Bearded Syrians Flourish in Southern Turkey", Internet, <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2013/05/syrian-opposition-reyhanli-turkey.html>, pristup : 23/05/2013.

Proces podele Iraka na dva ili tri dela traje već godinama. Irački Kurdistan od 2003. godine izgrađuje infrastrukturu kako bi jednog dana postao država. Kurdi imaju vojsku, zastavu, političku autonomiju, a trenutno se vode razgovori o novoj kulturnoj politici koja podrazumeva okretanje Zapadu i usvajanje latiničnog alfabeta. Na taj način bi se Kurdi još više udaljili od arapskog Iraka (doduše i od sunarodnika u Iranu). Arapski deo je pogoden žestokim terorističkim napadima koji doprinose dubljoj konfesionalnoj podeli na liniji šiiti/suniti. Za prvih sedam meseci 2013. u Iraku je u terorističkim napadima stradalo više od 4 hiljade civila.³⁰ Veliki uticaj Irana na ovu zemlju, zauzvrat donosi zapadnu podršku centrifugalnim silama. Tako recimo, da bi vojska pod kontrolom vlade u Bagdadu ušla na teritoriju Kurdske autonomije mora da dobije dozvolu pokrajinskih organa.³¹

Podele zemlje podstaknute su i upливom sukobljenih interesa Irana, SAD i Turske. To se očituje i u energetskoj politici. Irak se u velikoj meri zamerio Americi nakon revidiranja okupacionih sporazuma oko eksploracije nafte sklopljenih mahom sa američkim i naravno britanskim naftnim kompanijama. Dve vodeće američke naftne firme, Exxon Mobiil i Ševron sklopile su sporazum sa Kurdske vlastima, odbile ponudu centralnih vlasti u Bagdadu da potpisu nove ugovore za južni i centralni Irak, ali odbile i da ugovore o eksploraciji nafte u Kurdskoj autonomiji potpišu sa vlastima zemlje. Isti je slučaj sa Turskom koja je počela da uvozi naftu od Kurda bez ikakvog sporazuma sa vlastima države u kojoj se irački Kurdistan nalazi. Nezvanično novi sporazumi postignuti su početkom 2013. godine u sklopu pregovora sa Kurdima.³²

Turska je 10. maja 2013. sklopila dogovor o povlačenju PKK u irački Kurdistan.³³ Turska ima interes da se Kurdi pacifikaciju kako bi predupredili stvaranje kurdske države u Iraku. Zato se protive eventualnom opstanku posebne kurdske teritorije na sadašnjem severo-istoku Sirije i očekivanoj nameri da se ona teritorijalno poveže sa delom Turske naseljenim tradicionalno ili pretežno Kurdima.

Zato se ne može očekivati da će Turska odustati od ugovora sa Irakom koji joj garantuje mogućnost vojnog intervenisanja u susednoj zemlji, kao ni od vojnih ispostava.³⁴ Iračka vlada je 2. oktobra 2012. najavljivala da će od

³⁰ "Bolee 4 тысяч граѓанских лици били убити в Ираке с начета года", RIA Novosti, Internet, <http://ria.ru/world/20130801/953718224.html#ixzz2dpMoPZnq>, pristup: 03/09/2013.

³¹ "Iraq Kurds reach out to Baghdad to fight surging al Qaeda", Reuters Aug 16, 2013, Internet, <http://www.reuters.com/article/2013/08/16/us-iraq-violence-alqaeda-idUSBRE97F0J920130816>, pristup: 30/08/2013.

³² "Turkey agrees energy deal with Kurdish north Iraq", May 13, 2013, Internet, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/bbde0bf6-a859-11e2-8e5d-00144feabdc0.html#axzz2U7bdA5Bt>, pristup: 15/05/2013.

³³ "PKK fighters arrive in Iraq under peace deal", Al Jazeera 15 May 2013, Internet, <http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/05/20135147251149191.html>, pristup: 20/05/2013.

³⁴ "MP asks government and Parliament to cancel the agreement, allows Turkish troops to enter Iraq", National Iraqi News Agency, 13/05/2013, Internet, http://www.ninanews.com/english/News_Details.asp?ar95_VQ=GH LDGI, pristup 23/05/2013.

parlamenta tražiti zabranu postojanja stranih baza na iračkom tlu, ali bez rezultata. Ovde se radilo o turskim vojnim ispostavama u Kurdistalu.³⁵

Sudan i Mali

Podela **Sudana** zbog borbe za naftu i povećanje ulaganja kineskih naftnih kompanija u ovoj zemlji, te sveukupno rast upliva kineskog kapitala u crnu Afriku doveli su do odlučne podrške Zapada secesionistima na jugu zemlje i stvaranju Južnog Sudana.

Posle poraza islamističkih snaga od strane francusko-britanske koalicije u Maliju uz saradnju Tuarega (čiji je ustank posle puča u prestonici Bamaku bio okidač i za islamiste) mogućnost menjanja granica ili stvaranja nove države nazirao se kroz odnos Francuske spram Tuarega koji još kontrolišu samo grad Kigal.

Kriza u Maliju, podstaknuta je s jedne strane vojnim pučem iz marta 2012, kada je zavladao nesigurnost u zemlji a Zapad nije spremao nikakvu vojnu intervenciju. Otada je još jednom, u decembru 2012. vojska smenila civilnu izvršnu vlast – radilo se o premijeru Diari (*Cheick Modibo Diarra*) koji je nameravao da prebegne u Francusku.³⁶ Na severu Malija otkrivene su zalihe nafte i gasa kao i zlatne rude a manji deo nalazišta rude uranijuma (uglavnom na teritoriji Nigera) nalazi se na severo-istoku zemlje.³⁷ Pored vojnog prisustva u susednom Nigeru, gde su francuske trupe smeštene (u Agadezu), u blizini nalazišta uranijuma koje eksplatiše francuska energetska korporacija Areva (u Arlitu), barem 1000 vojnika ove zemlje trajno će ostati u Maliju nakon faznog povlačenja preostalog dela interventnog kontingenta.³⁸ Francuska je do maja 2013. imala 4000 vojnika u ovoj afričkoj zemlji. Asembleja ove zemlje odobrila je 22. aprila produženje intervencije u Maliju koja je započeta još 11. januara 2013.³⁹ Od kraja jula ostalo je još oko 2000 francuskih vojnika do kraja 2013. godine, što bi, na neodređeno, trebalo da bude svedeno na 1000 stalno stacioniranih francuskih vojnika, navodno zarad borbe protiv Al Kaide.⁴⁰ Teroristički napadi u Nigeru, na francusko

³⁵ "Turkey snubs Iraq's call for troop pullout", Internet, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-snubs-iraqs-call-for-troop-pullout.aspx?PageID=238&NID=31618&NewsCatID=338>, pristup: 04/10/2012; U.S. Troops Deployed in Iraq Again, 27 September 2012, Internet, <http://www.thenewamerican.com/usnews/foreign-policy/item/13000-us-troops-deployed-in-iraq-again>, pristup: 05/05/2013.

³⁶ "Mali PM resigns after being arrested", 2012-12-11, Internet, <http://m.news24.com/nigeria/Africa/News/Mali-PM-resigns-after-being-arrested-20121211-2>, pristup:23/05/2013.

³⁷ "The Mali situation as I understand it - April 5, 2012", Internet, <http://www.janetgoldner.com/mali-crisis/week2/>; "Is the French Invasion of Mali tied to a Colonial War for Uranium?", Internet, <http://www.globalresearch.ca/is-the-french-invasion-of-mali-tied-to-a-colonial-war-for-uranium/5321133>.

³⁸ "US slams African force as French begin Mali pullout", France24, Internet, <http://www.france24.com/en/20130410-usa-slams-africa-force-ecowas-france-troop-withdrawal>,pristup: 10/04/2013.

³⁹ *Le Monde diplomatique*, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/04/22/mali-la-presence-militaire-francaise-appelée-a-durer_3163935_3212.html, pristup: 20/05/2013.

⁴⁰ <http://www.france24.com/en/20130731-france-soldier-dies-mali-road-accident>, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/mali/10062173/France-to-keep-1000-troops-in-Mali-indefinitely.html>, pristup: 27/08/2013.

postrojenje u Arlitu, još jedan su od razloga ili opravdanja za zadržavanje trupa u nekadašnjim frankofonim kolonijama.⁴¹

Alžir

Ukoliko oboleli predsednik **Alžira** Buteflika, podlegne bolesti ili ne bude u stanju da upravlja zemljom, a pitanje nosioca izvršne vlasti ne bude ubrzo rešeno, postoji opasnost od destabilizacije zemlje po tri osnova: 1) socijalnom, što je pokušano još februara 2011. sa demonstracijama poput onih u Tunisu, 2) etničkom, eventualnim oživljavanjem autonomističkog pokreta među berberima – Kabilijskih terorista i 3) delovanjem islamskih terorista.

Egipat

Posle svrgavanja Mubaraka nestabilna zemlja došla je na ivicu građanskog rata u avgustu 2013. godine. Iako su u prvom planu sukobi Muslimanskog bratstva i vojske, povremeni teroristički napadi na **Sinajskom** poluostrvu dovode do velike zabrinutosti Izraela.

Jordan i Izrael

Jordan se nalazi pod velikim pritiskom izbeglica iz Sirije od kojih je više od 450 hiljada registrovano. Ako se ima u vidu da Jordan ima 6,2 miliona stanovnika, a da broj izbeglica verovatno premašuje 600 hiljada, uz ekonomsku krizu uzrokovanu prestankom trgovine, naravno sa Sirijom, jasno je da lako može doći do veće krize.⁴²

Izrael je uspeo da, zbog niza promena i ratova u širem okruženju, ostane u relativnoj medijskoj senci, iako su 29. jula 2013. obnovljeni razgovori između izraelske i palestinske strane uz terciranje SAD. Iako su akteri pregovora najavljivali da će devet meseci po početku izaći sa dogовором о konačnom rešenju (stvaranju arapske države Palestine uz Izrael), u decembru 2010. a kako su očekivali brojni poznavaoци izraelsko-palestinskih odnosa (Richard Falk, Rašid Halidi) navedeno je da se ipak očekuje rešenje u etapama.⁴³

Kratak pregled ovih slučajeva pokazuje da se ratovi i dalje vode zbog prirodnih bogatstava, ali i zbog održanja ili proširenja moći na svetskom nivou.

⁴¹ "Niger: l'approvisionnement de la France en uranium affaibli après l'attentat", Internet, http://www.lemonde.fr/international/article/2013/05/24/l-approvisionnement-francais-en-uranium-affaibli-par-l-attaque-d-arlit_3416801_3210.html, pristup: 24/05/2013.

⁴² "Resentment Grows Against Syrian Refugees in Jordan", Internet, <http://www.nytimes.com/2013/05/09/world/middleeast/09iht-m09-jordan-syria.html?pagewanted=all>.

⁴³ "Palestinian official: Peace talks meeting canceled after IDF kills 3 in West Bank clashes", <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Palestinian-official-Peace-talks-meeting-canceled-after-IDF-kills-3-in-West-Bank-clashes-324277>, pristup: 28/08/2013.

Pozadina arapskog proleća

Arapsko proleće, a nisu retki oni koji ga nazivaju arapskom zimom, ili s druge strane islamskim buđenjem, započelo je, nepobitno, usled iznenadne krize cena prehrambenih proizvoda. Naime, umesto da stotine milijardi dolara, koje su dobine od američke države, upotrebe za pomoć pokretanju privrednog razvoja zemlje, velike banke iz SAD-a to nisu učinile. Dobar deo tog novca poslužio je za špekulacije na berzama. Banka „Goldman Saks“ kupovala je fjučerse (hranu koja još nije ni zasađena) i veštačkim povećanjem potražnje rekordno podigla cene prevashodno žitarica u drugoj polovni 2010. godine. Ista operacija izvedena je 2008. godine, kada je zbog vanrednih poskupljenja namirnica došlo do protesta u 30 zemalja širom sveta.⁴⁴

Takođe je činjenica, da su američke vladine agencije (*Freedom House*) i od strane Kongresa finansirane NED (National Endowment for Democracy) I IRI (International Republican Institute) tunižanske i egipatske vlasti kritikovane od 2005. odnosno od 2009. godine da sprečavaju rad organizacija civilnog društva finansiranih iz zapadnih zemalja (od država i privatnih donora) te da usporavaju ekonomske reforme (liberalizacija, privatizacija). Konačno, finansirani su organizatori tzv. „tviter revolucije“, a prošli su i obuku u SAD-u ili od strane organizacija finansiranih od strane američke vlade.⁴⁵

Protesti zbog hrane izbjigli su u Egiptu 1977. i 1986. godine, a u Tunisu 1984. tako da nisu bili novost. Zbog vanrednih poskupljenja hrane 2008. godine, 6. aprila došlo je do pobune u malom egipatskom industrijskom gradu Mahali, pošto je prethodnog meseca hrana u proseku poskupela 22 odsto.⁴⁶ Tada su posle prestanka špekulacija cene vraćene na period s početka 2006. Kada je 2010. „Goldman Saks“, opet počeo sa špekulacijama na tržištu hrane, zaplašeni mogućim nestašicama i poskupljenjem hrane, vlade severnoafričkih zemalja počele su da kupuju rekordne količine žitarica, upale u zamku i (prema zakonu potražnje) podigle svetske cene hrane.⁴⁷

U poslednjem trimestru 2010. došlo je i do novih enormnih poskupljenja cena žitarica na svetskim tržištima. Pritom, treba imati u vidu da su Egipt i Iran među pet najvećih kupaca pšenice na svetu. U Egiptu većina domaćinstava troši oko 40 odsto prihoda na hranu, koja se uglavnom sastoji od žitarica.⁴⁸ Prema

⁴⁴ Vidi recimo: "Protesting on an Empty Stomach", Internet, http://www.slate.com/articles/business/money_box/2011/01/protesting_on_an_empty_stomach.html, pristup 20/05/2013.

⁴⁵ Više o tome vidi u: Slobodan Janković, „Promene na Bliskom istoku i u Severnoj Africi – Ka postsuverenom svetskom poretku“, op., cit, str. 261-315.

⁴⁶ Vidi depešu 08CAIRO783 od 16 aprila 2008.

⁴⁷ Slobodan Janković, „Promene na Bliskom istoku i u Severnoj Africi – Ka postsuverenom svetskom poretku“, op., cit.

⁴⁸ O manipulacijama sa cenom hrane i uticaju na cene na svetskim tržištima i posledično na stvaranje atmosfere za bliskoistočne nemire vidi: Ellen Brown, "Come le banche e gli investitori stanno facendo morire di fame il Terzo mondo", 07 febbraio 2011, Internet, http://www.comedonchisciotte.org/_site/modules.php?name=News&file=article&thold=1&mode=flat&order=0&sid=7943, pristup: 17/02/2011; i analizu "Food Riots and Hyperinflation Key to North African Uprisings", LarouchePac January 31, 2011, Internet, <http://www.larouchepac.com/node/17362>, pristup: 16/02/2011.

Indeksu cena hrane FAO-a, cene hrane na svetskim tržištima skočile su za 36 odsto u periodu april 2010-april 2011.⁴⁹ Pšenica je od januara 2010. do januara 2011. poskupela za 77 odsto, a sveukupno su cene žitarice porasle za 71 odsto.⁵⁰ Egipat i Jordan (sa više od dve trećine stanovništva poreklom iz Palestine/Izraela) jedine su islamske zemlje regiona koje su potpisale mirovni sporazum sa Izraelom. Uz to, islamske mase i u Egiptu i u Jordanu gaje poslovičnu netrpeljivost prema Izraelu pa mirovne sporazume sa Izraelom doživljavaju kao poniženje. Slična situacija – tada vidno klijentelistička spram zapadnih zemalja i posledično narodno raspoloženje – vladalo je i u ostalim severnoafričkim državama, sa izuzetkom Libije.

Mnogi su govorili da su protesti rezultat visoke nezaposlenosti među mладима – u Egiptu 25 odsto, Tunisu do 30 odsto, za Libiju nema pouzdanih statistika, procene su isle i do 30 odsto, Libanu 21 odsto. Prema zvaničnim podacima siromaštvo je u Alžиру veće nego u Egiptu 23 odsto prema 20, dok je u Jemenu zastrašujućih 45 odsto (52.9% za stanovništvo starosne dobi 15-24, 44.4% za stare 25-59 godina).⁵¹ Međutim, stopa nezaposlenosti mlađih u Velikoj Britaniji je 20 odsto, u Italiji 29 odsto a u Španiji 42 odsto.⁵² Dakle, siromaštvo, politička obespravljenost, otuđenost političkih elita i politika suprotna većinskom raspoloženju, sve su elementi koji su ukazivali na mogućnost izbijanja nemira. Do sporadičnih nemira u ovim zemljama dolazilo je i oni su najčešće brzo gušeni. U Libiji je pobuna na istoku zemlje ugušena 1993. i tada nije došlo do vojne intervencije. Da li je neko potpalio fitilj?

Penzionisani američki general Vesli Klark, u Srbiji poznat zbog NATO bombardovanja, održao je 3. oktobra 2007. predavanje u San Francisku povodom objavlјivanja svoje knjige i istovremeno kandidature za predsedničkog kandidata u okviru Demokratske partije. Tada je izjavio da je posle 11. septembra 2001. došlo do političkog puča u SAD-u. On je rekao da mu je jedan oficir iz združenog Generalštaba u Pentagonu, prilikom posete 21. septembra 2001. rekao da će SAD napasti Irak. Šest nedelja posle napada na Avganistan, isti oficir mu je rekao da će u narednih pet godina, SAD napasti i promeniti vlast u 7 zemalja Iraku, Siriji, Libiji, Libanu, Sudanu, Somaliji i Iranu.⁵³ Naravno, neki planovi se ne ostvare u zamišljenom roku a neki uopšte ne, ali je indikativno da je u Libanu 2005. došlo do povlačenja Sirije, da je Irak okupiran 2003, Sudan podeljen 2011. U vodama Somalije NATO misija je od

⁴⁹ FAO Food Price Index, 05/05/2011, Internet, <http://www.fao.org/worldfoods situation/wfs-home/foodpricesindex/en/>, pristup: 07/05/2011.

⁵⁰ Luzi Ann Javier and Susan Li, "Climate Change May Cause 'Massive' Food Disruptions", Bloomberg February 15, 2011, Internet, <http://www.businessweek.com/news/2011-02-15/climate-change-may-cause-massive-food-disruptions.html>, pristup: 17/02/2011.

⁵¹ "North Africa: Arab Regimes Fear Bread Intifadah", All Africa com 18 January 2011, Internet, <http://allafrica.com/stories/201101180480.html>, pristup: 17/02/2011; Vidi za Jemen: Poverty reduction, Republic of Yemen, UNDP, Internet, <http://www.undp.org.ye/poverty.php>, pristup 19/05/2013.

⁵² "Young and jobless", *The Economist* Dec 16th 2010, Internet, http://www.economist.com/blogs/daily chart/2010/12/youth_unemployment, pristup: 18/02/2011.

⁵³ "Wes Clark - America's Foreign Policy "Coup""", 05.11.2007, snimak na Youtube, <http://www.youtube.com/watch?v=TY2DKzastu8>, pristup: 16/05/2011.

avgusta 2009, Libija je bombardovana i zvanično predata na upravu novim političkim, a navodno demokratskim snagama. Ono što se ne ističe u visokotiražnoj štampi i popularnim medijima, jeste da je ova zemlja dovedena u stanje raspada u kojoj pojedine bande kontrolisu delove zemlje i povremeno se međusobno obračunavaju. Sirija je dovedena u stanje građanskog rata u kojem samo islamski ekstremisti iz raznih delova sveta, uključujući tu i one sa Balkana, vode ozbiljnije operacije protiv sekularnih vlasti predsednika Bašara El Asada. Iran je pod ekonomskim sankcijama.

Mogućnost prekrajanja granica u arapskom svetu i veza sa arapskim prolećem može se posmatrati na dva načina:

1. kao slučajna posledica poremećaja političkih poredaka u nekoliko zemalja;
2. kao deo šireg, unapred utvrđenog plana zainteresovanih subjekata međunarodnih odnosa koji su umnogome odredili vreme i dinamiku izbijanja tzv. arapskog proleća.

Promena svetskog poretku zasnovanog na poštovanju nacionalnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta, time i međunarodnih granica, započela je od kraja Hladnog rata. Ove promene najbolje se uočavaju u ratovima manjeg ili većeg intenziteta i različite dužine trajanja, koji su se 1990-ih vodili pod vidom 'humanitarnih intervencija'. Od 2000-ih termin 'humanitarne intervencije' zamenjuje pozivanje na 'princip odgovornosti na zaštitu, prevenciju i reagovanje'.

Autoritarne režime u Egiptu, Tunisu i Siriji odlikovala je nelegitimnost, raširena korupcija ili prosto nemogućnost da se izbore sa ekonomskom krizom i rastućom nezaposlenošću. Autoritarni režim u Libiji izdvajao se zbog visokog standarda i kupovne moći stanovništva, slično kao u zalivskim monarhijama. No, nedovoljna saradnja u oblasti predaje većeg udela profita zapadnim kompanijama u oblasti energetike i eksploracije drugog mineralnog bogatstva, pomogli su odluku zainteresovanih zemalja da vojno sruše Gadafija. Socijalni problemi koji se odnose na društvenu nepokretljivost (nemogućnost promene društvenog statusa po osnovu ličnih sposobnosti), visok stepen korupcije i nemanje političkih sloboda kao jednog od ventila za socijalni pritisak, jesu pomogli izbijanje nemira i protesta. Dotle se može stići u posmatranju problema kao endogenog. Ali, podsticanje na nemire i dodatno pogoršanje ekonomskog položaja velikog broja stanovnika arapskih zemalja kroz drastična povišenja cena prehrambenih proizvoda, nesumnjivo su pokrenuli proces koji je isprva ocenjivan kao protest za hleb.

Trenutni rezultat arapskog proleća jeste širenje nestabilnosti i dezintegracija pojedinih država, što se uklapa u viziju stvaranja velikog broja malih nesamostalnih državolikih tvorevina kojima bi se lakše manipulisalo sa makroregionalnog ili opštesvetskog nivoa.

Odgovornost za zaštitu

Osnivačka povelja UN je na insistiranje Staljina i De Gola učvrstila evropske principe međunarodnih odnosa zasnovane na suverenitetu i

teritorijalnom integritetu, koji su nametnuti ili prihvaćeni na svetskom nivou. Velike sile su i za vreme nove gvozdene zavese (ona je u istočnoj Evropi postojala i pre Drugog svetskog rata kako navodi i Karl Haushofer 1931. godine) narušavale ovaj princip.⁵⁴ Ali, sa bombardovanjem SRJ bez odobrenja Saveta bezbednosti UN, istom praksom u slučaju početka okupacije Iraka (koja je tek *post festum* legalizovana), zaključno sa najnovijim slučajem Libije, narušen je princip suvereniteta. U slučaju Libije to je posebno naglašeno.

Prvo je predsednik SAD, jedini dobitnik Nobelove nagrade za mir koji je ovo priznanje dobio za budući rad, prekršio povelju UN oružanom pretnjom Libiji. Potom je SB UN usvojio Rezoluciju ne poštujući uobičajenu praksu čekanja izveštaja sa terena i odobrio neokolonijalnu oružanu intervenciju. Time, ne samo da je narušena praksa nego je Rezolucijom 1973 narušeno i samo međunarodno pravo i princip suvereniteta. Ustavni sud UN ne postoji, pa ne može ni da ispita legalnost same Rezolucije 1973. Slično rešenje najavljuje se za Siriju u kojoj je ponovljen scenario sa insceniranim zločinom protiv civilnog stanovništva, kao povod za angažman najvećeg proizvođača hemijskog oružja na svetu – SAD-a.

Još 2008. gruzijski predsednik Sakašvili gurnut je u vojnu akciju da bi izazvao reakciju Ruske Federacije i potencijalno uzdrmao međunarodno pravo. Posledično priznavanje Abhazije i Južne Osetije kao nezavisnih država to je i učinilo. Danas zapadne zemlje odlučuju kome će i koliko pripasti od prirodnih bogatstava Libije ili Iraka, ko će predstavljati pobunjene Libijce, a ko legitimnu vlast u Avganistanu. Suverene države se ruše i kroz ekonomsku politiku koju promovišu Svetska banka i MMF još od 1970-ih godina.⁵⁵

Narušavanje međunarodnog pravnog i političkog poretku ogleda se i u promovisanju principa odgovornosti za zaštitu. Njega indirektno primenjuje NATO još od Strateškog koncepta iz 1999, a afirmiše ga i u Lisabonskom konceptu od 2010. kojim sebi daje zapravo da predupredi sukobe i rizike po zemlje članice.⁵⁶ Bilo je više inicijativa da se koncept prevencije prвobитно uvede kao opravdanje agresije, odnosno vojne intervencije, u međunarodnim odnosima. Masakr u Ruandi, tumačenje tragičnih događaja u Srebrenici, kontroverze oko slučaja Račak i definitivno teroristički napad u SAD-u od 11. septembra 2001. naglasili su ovakve teme. Još je 1998. gensek UN Kofi Anan rekao kako državne granice više ne treba da predstavljaju zaštitu za ratne zločince ili masovne ubice (state frontiers should no longer be seen as watertight protection for war “criminals or mass murderers”).⁵⁷

Svetski samit UN 2005. prvi put je zvanično promovisao odgovornost za zaštitu.⁵⁸ Ovaj princip preimenovao je sličan princip humanitarnih

⁵⁴ Karl Haushofer, *Geopolitica delle Pan-Idee*, op., cit, p. 48.

⁵⁵ Michel Chossudovsky, *The Globalization of Poverty and the New World Order*, 2003.

⁵⁶ *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon.

⁵⁷ Prema: Matthew Krain, “International Intervention and the Severity of Genocides and Politicides”, *International Studies Quarterly* (2005) 49, p. 364.

⁵⁸ “2005 World Summit Outcome: Achievements in Brief”, 14–16 September 2005.

intervencija, a povodom bombardovanja Libije koristio ga je i predsednik SAD-a Barak Obama.⁵⁹ U Rezoluciji 1973 odgovornost na zaštitu civilnog stanovništva pominje se u uvodnom delu, ali se u članovima 4, 6 i 8 autorizuju zemlje članice samostalno ili kroz regionalne organizacije i udruženja da uspostave zonu neletenja i koriste sva sredstva izuzev vojne okupacije kako bi zaštitili civile pod pretnjom napada.⁶⁰

Odgovarajući na pitanje poslanika Evropskog parlamenta o kontradikcijama, u govorima Visoke predstavnice za spoljnu politiku EU s jedne i predsednika EU s druge strane, predsednik EK, Manuel Baroza (*José Manuel Durão Barroso*), rekao je 5. aprila 2011. da bez podrške EU ne bi moglo doći do Rezolucije SB UN 1973 koja afirmiše „istorijski princip“ odgovornosti zaštite – *responsibility to protect*.⁶¹

Zaključak

Dakle, promene granica u arapskom svetu moguće su i to u dva pravca: 1) putem usitnjavanja i stvaranja novih država ili preraspodele teritorija ili 2) stapanjem u novu pan-arapsku ili pan-islamsku političko-ekonomsku uniju. Arapska zima ili proleće za posledicu ili rezultat ima:

- i) Slabljenje mnogih nacionalnih arapskih država kroz narušavanje bezbednosne situacije, izbjeganje političkih sukoba u zemljama u kojima su prethodno autoritarni režimi manje ili više represivno onemogućavali takve pojave;
- ii) Destabilizaciju granica kroz kretanje paravojnih formacija (npr. Tuarezi iz Libije u Maliju), jačanje ekstremnih islamskih pokreta u Sahelu, Libiji i Siriji, često direktno (Libija) ili indirektno (Sirija) potpomognuto od strane zapadnih zemalja na čelu sa SAD, Francuskom i Velikom Britanijom;
- iii) Slabljenje aktuelnih ili potencijalnih neprijatelja Izraela (Sirije, Libana i Egipta).
- iv) Povratak evropskih vojski u arapske zemlje;
- v) Pokušaj Turske da osigura sopstvenu zonu uticaja mešajući se u sirijski sukob tako što pomaže jednu od strana (tzv. pobunjenike) čime je počinila akt agresije. Time ona nastavlja politiku koju je započela u Iraku, ugovaranjem poslovnih režima sa Kurdskom autonomijom bez dogovora sa centralnim vlastima.

Eventualne promene granica svakako su opasnost i za Srbiju koja celokupnu politiku odbrane suvereniteta i teritorijalnog integriteta zasniva na premisi trajnosti granica. U tom smislu, ostaje neophodnost zalaganja za

⁵⁹ Bonney Kapp, "Obama's Libya Speech: The Highlights", March 28, 2011, CNN, Internet, in <http://whitehouse.blogs.cnn.com/2011/03/28/obamas-libya-speech-the-highlights/>, pristup: 18/05/2011.

⁶⁰ "UN Security Council - Resolution 1973" (2011), S/RES/1973 (2011) 17 March 2011.

⁶¹ Van Rompuy leads EU's go-ahead to military intervention in Libya - Nigel Farage, Internet, <http://www.youtube.com/watch?v=z2JZwFhwsqQ>, pristup: 25/04/2011.

poštovanje principa međunarodnog prava, u koje spada i nepromenljivost granica, ali pri tome ne bi trebalo izgubiti iz vida činjenicu da je pravo tek posledica prethodnog političkog delovanja koje pravo oblikuje i prilagođava.

Bibliografija

1. Dr. Ayhan Veysel, "Observations from the Meeting of Syrian Opposition in Antalya-1", ORSAM, Internet, <http://www.orsam.org.tr/en/showArticle.aspx?ID=613>, pristup: 20/11/2013.
2. Continuing the Inquiry", *The Council on Foreign Relations and Foreign Affairs*, Internet, http://www.cfr.org/about/history/cfr/war_peace.html, pristup: 01/12/2013.
3. Chossudovsky Michel, *The Globalization of Poverty and the New World Order*, 2003.
4. "Declaration Pan-Arab Free Trade Area Economic and Social Council's Resolution", No. 1317-O.S. 59, Arab League February 19, 1997.
- 5."FAO Food Price Index", 05/05/2011, Internet, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>, skinuto: 07/05/2011.
6. Janković Slobodan, „Promene na Bliskom istoku i u Severnoj Africi – Ka postsuverenom svetskom poretku”, izvorni naučni rad, *Nacionalni interes* br. 2/2011, vol. 11, str. 261-315.
7. Krain Matthew, "International Intervention and the Severity of Genocides and Politicides", *International Studies Quarterly* (2005) 49.
8. Khanna Parag, "The Coming Arab Renaissance", *Foreign Policy*, Internet, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/20/the_coming_arab_renaissance, pristup: 28/04/2013.
9. Kessler R. Bart, "Bush's New World Order: The Meaning Behind The Words", *Air Command and Staff College*, March 1997, AU/ACSC/0389/97-03.
10. "MP asks government and Parliament to cancel the agreement, allows Turkish troops to enter Iraq", *National Iraqi News Agency*, 13/05/2013, Internet, http://www.ninanews.com/english/News_Details.asp?ar95_VQ=GH_LDGI, pristup 23/05/2013.
11. Naročnicka Natalija , *Rusija i Rusi u svetskoj istoriji*, Srpska književna zadruga, Beograd, 2008.
12. Parmar Inderjeet , "To relate knowledge and action: The Impact of the Rockefeller Foundation on Foreign Policy Thinking during America's Rise to Globalism, 1939-1945." *Minerva* 40(2002) : 235-263.
13. "Protesting on an Empty Stomach", Internet, http://www.slate.com/articles/business/money_box/2011/01/protesting_on_an_empty_stomach.html, pristup 20/05/2013.
14. Peters Ralph, "Blood borders - How a better Middle East would look," *Armed Forces Journal*, June 2006.
15. Starr Harvey, "International Borders: What They Are, What They Mean, and Why We Should Care", *SAIS Review*, Washington: Winter 2006, Vol. 26, Iss. 1.
16. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon.
17. Talbott Strobe , "The Birth of the Global Nation," *Time*, July 20, 1992.

18. "Turkey agrees energy deal with Kurdish north Iraq", May 13, 2013, Internet, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/bbde0bf6-a859-11e2-8e5d-00144feabdc0.htm> l#axzz2U7bdA5Bt, pristup: 15/05/2013.
19. "US slams African force as French begin Mali pullout", *France24*, Internet, <http://www.france24.com/en/20130410-usa-slams-africa-force-ecowas-france-troop-withdrawal>, pristup: 10/04/2013.
20. "UN Security Council - Resolution 1973" (2011), S/RES/1973 (2011) 17 March 2011.
21. "Young and jobless", *The Economist* Dec 16th 2010, Internet, http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/youth_unemployment, pristup: 18/02/2011.
22. *2005 World Summit Outcome: Achievements in Brief*, 14–16 September 2005.

Slobodan JANKOVIĆ, MSc

ARAB SPRING AND POSSIBILITIES FOR RESHAPING OF THE EXISTING BORDERS IN THE ARAB WORLD

ABSTRACT

Stable borders are one of the bases of the political order which emerged after the Second World War. Transition of the world order is characterized by transfer of sovereignty to local and supranational levels. Changes of borders in the Arab world are already taking place, as is the case with Somalia and Sudan. The prospects for further changes are taking shape in many countries. For this reason, it is called the Arab Spring as a unique name for different modes of the political changes in the MENA region. This text presents briefs on 1) the current processes that may lead to border changes in the Arab world, 2) the context within which the Arab Spring is evolving, and 3) the reason behind the inception of the Arab spring.

Key words: Arab world, borders, Arab Spring, world order, wars.

UDK: 341.123.042(569.4)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 91–104.
Izvorni naučni članak
Primljen: 30. oktobar 2013. godine

Ognjen GOGIĆ¹

Palestina nakon rezolucije 67/19

SAŽETAK

Nakon što je posle podnošenja zahteva Palestine za članstvo u UN došlo do zastoj u tom procesu Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 29. novembra 2012. usvojila Rezoluciju 67/19 kako bi se unapredio status Palestine od "entiteta sa statusom stalnog posmatrača" u "status države nečlanice sa statusom posmatrača". U ovom članku autor razmatra potencijalne pravne i političke implikacije takvog ishoda. On je mišljenja da rezolucije Generalne skupštine, iako nisu pravno obavezujuće, mogu pod određenim okolnostima biti tumačene tako da odražavaju mišljenje međunarodne zajednice. Pošto je Rezolucija 67/19 usvojena velikom većinom, autor smatra da ona predstavlja "nedvosmislen pokazatelj" da Generalna skupština smatra Palestinu državom po međunarodnom pravu. Usvajanje Rezolucije 67/19 bi, stoga, trebalo da omogući Palestini da pristupi multilateralnim ugovorima otvorenim za "sve države".

Ključne reči: Palestine; rezolucija 67/19; stalni posmatrači Generalne skupštine; državnost; međunarodni ugovori.

Uvod

Generalna skupština Ujedinjenih nacija 29. novembra 2012. godine usvojila je rezoluciju 67/19 kojom je *Državi Palestini* priznat status "države posmatrača nečlanice" pri ovom organu. Usvajanje ove rezolucije predstavljalo je krunu višegodišnjih diplomatskih napora palestinskih lidera da zaokruže palestinsku državnost i ostvare njeno puno međunarodno priznanje. Ipak, opredeljenje da se priznanje državnosti potraži kroz Generalnu skupštinu usledilo je tek nakon što se pokušaj Palestine da svoju državnost "verifikuje" prijemom u punopravno članstvo UN našao u zastoju.

Iako priznavanje država nije nadležnost Generalne skupštine, usvajanje rezolucije 67/19 ocenjeno je kao velika diplomatska pobeda i implicitno

¹ Student master studija na Fakultetu političkih nauka. E-mail:ognjen.gogic@gmail.com.

² Priznanje novonastale države prvenstveno se smatra jednostranim pravnim aktom države, mada teorija međunarodnog prava poznaje i kategoriju kolektivnog priznanja. Ipak, smatramo

priznanje palestinske države od strane međunarodne zajednice.² Na tragu ovakvog promišljanja je i Mahmud Abas (Mahmoud Abbas), koji je tokom govora pred Generalnom skupštinom pozvao države članice da glasaju za usvajanje rezolucije rečima da je "na ovaj dan pre šezdeset i pet godina Generalna skupština usvojila rezoluciju 181 (II) koja je istorijsku zemlju Palestinu podelila na dve države i postala krštenica (birth certificate) države Izrael" i da "šećdeset i pet godina kasnije na ovaj isti dan... Generalna skupština stoji pred moralnom obavezom... da izda krštenicu Državi Palestini".³

Kako bismo ispitali potencijalne pravne i političke implikacije ovakvog raspleta palestinskog pitanja u UN, u ovom radu pokušaćemo preciznije da utvrđimo status Palestine u Generalnoj skupštini i sistemu UN u svetu ove rezolucije, ali i da naznačimo u kojoj meri ona može doprineti pronalaženju odgovora na pitanje da li se prema međunarodnom pravu Palestine može smatrati državom? Da bismo se približili odgovorima na postavljena pitanja biće potrebno da prethodno razmotrimo pitanje članstva u UN, položaj posmatrača Generalne skupštine kao i status Palestine u sistemu UN.

Članstvo u OUN i položaj posmatrača Generalne skupštine UN

Pitanje članstva u Organizaciji ujedinjenih nacija posvećena je Glava II Povelje koja utvrđuje uslove prijema, suspenzije i isključenja iz članstva. Na osnovu odredbi ovog poglavlja moguće je na početku utvrditi razliku između država osnivača UN i naknadno primljenih članica koje su prošle kroz proceduru prijema. Shodno čl. 3. Povelje državama osnivačima smatraju se države koje su "uzele učešće na Konferenciji UN za međunarodnu organizaciju u San Francisku, ili su prethodno potpisale Deklaraciju o Ujedinjenim nacijama od 1. januara 1942. godine", ukoliko naravno potpišu i ratifikuju Povelju. Čl. 4. st. 1. dalje utvrđuje i da je članstvo u UN "otvoreno svim ostalim miroljubivim državama koje prihvate obaveze sadržane u ovoj Povelji, a po oceni Organizacije sposobne su i voljne da te obaveze izvršavaju". Podela na države osnivače i naknadno primljene članice sasvim je uslovna budući da su, u skladu sa načelom suverene jednakosti, prava i obaveze svih članica izjednačene.⁴

Prijem u članstvo Organizacije podrazumeva ispunjenost materijalnih uslova za prijem i odgovarajuću proceduru prijema.⁵ Materijalni uslovi za prijem u članstvo definisani su čl. 4. st. 1. Povelje. Kako je to Međunarodni sud

da ne možemo *a priori* tvrditi da se ova rezolucija Generalne skupštine može smatrati činom kolektivnog priznanja Države Palestine pre nego što ispitamo okolnosti u kojima je doneta. Videti: Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i publikovanje, Beograd, 2011, str. 179-180.

³ "United Nations General Assembly, Sixty-seven session, 44th Plenary meeting, Thursday 29 November 2012, New York, Official Record, A/67/PV.44", General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/PV.44, 30/09/2013, p.5.

⁴ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, op. cit., str. 530

⁵ Ibid., 531

pravde u svom savetodavnom mišljenju sumirao, podnositac molbe treba da bude primljen u članstvo ukoliko ispunjava sledeće kriterijume: 1) da je država; 2) da je miroljubiv; 3) da prihvata obaveze utvrđene Poveljom; 4) da je sposoban da izvršava ove obaveze; 5) da je voljan da to čini.⁶ Kroz dosadašnju praksu prijema novih članica pokazaće se da su navedeni uslovi dovoljno široko definisani da dopuštaju fleksibilnost u tumačenjima u skladu sa političkim interesima, u prvom redu stalnih članica Saveta bezbednosti. Ovde primećujemo i da državnost jeste nužan ali ne i dovoljan uslov za prijem u članstvo Organizacije, budući da se kriterijumi za prijem ne iscrpljuju u zahtevu da je podnositac molbe država. Mada je razumljivo da sve novonastale države teže članstvu u UN, i teorija i empirija sugerisu da se određeni entitet može smatrati državom u smislu međunarodnog prava iako nije član UN.

Procedura prijema okvirno je utvrđen čl. 4. st. 2. Povelje u kome se navodi da se prijem države sprovodi na osnovu odluke Generalne skupštine po preporuci Saveta bezbednosti. Sam postupak je detaljnije razrađen pravilima Poslovnika o radu Generalne skupštine (pravila 134-138) i pravilima Privremenog poslovnika o radu Saveta u bezbednosti (pravila 58-60).^{7,8} U narednom pasusu, na osnovu objedinjenog pregleda ovih pravila, prikazaćemo kako izgleda postupak prijema nove članice.

Država koja želi da postane članica UN treba Generalnom sekretaru da podnese molbu za prijem u članstvo, zajedno sa deklaracijom o prihvatanju obaveza koje proističu iz Povelje. Nakon što primi molbu, Sekretar je u obavezi da je bez odlaganja dostavi predstavnicima članica Saveta bezbednosti, a primerak molbe, radi informacije, trebalo bi da dostavi i Generalnoj skupštini. Predsednik Saveta bezbednosti će, ukoliko Savet ne odluči drugačije, molbu uputiti Komitetu za prijem novih članica u kome su, kao supsidijarnom telu Saveta, zastupljeni predstavnici svih država članica Saveta. Od Komiteta se очekuje da razmotriti molbu i o tome izvesti Savet bezbednosti, koji bi potom trebalo da oceni da li podnositac molbe predstavlja miroljubivu državu koja je sposobna i voljna da izvršava obaveze sadržane u Povelji. Ukoliko odluči da podnosioca molbe preporuči za prijem u članstvo, Savet bezbednosti usvojiće odgovarajuću preporuku, većinom od 9 potvrđnih glasova uključujući i

⁶ Odgovarajući na pitanje Generalne skupštine da li države članice prilikom izjašnjavanja o prijemu države u članstvo mogu svoj pristanak da učine zavisnim od uslova koji nisu izričito utvrđeni čl. 4. Povelje, Međunarodni sud pravde je u svom savetodavnom mišljenju utvrdio da su ovi kriterijumi *iscrpni* i da države članice ne mogu da postavljaju dodatne uslove jer bi takva praksa bila nekonzistentna sa odredbom po kojoj je članstvo u UN otvoreno za sve miroljubive države. "Condition of Admission of a State to Membership in the United Nations, Advisory Opinion of 28 May 1948", International Court of Justice, Internet, <http://www.icj-cij.org/docket/files/3/1823.pdf>, 30/09/2013.

⁷ "Rules of Procedure, XIV. Admission of New Members to the United Nations", *General Assembly of the United Nations*, Internet, <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/adms.shtml>, 30/09/2013.

⁸ "Provisional Rules of Procedure, Chapter X: Admission of New Members", United Nations Security Council, Internet, <http://www.un.org/en/sc/about/rules/chapter10.shtml>, 30/09/2013.

potvrđne glasove stalnih članica, i uputiti je Generalnoj skupštini. Ukoliko odluči da podnosioca molbe ne preporuči, Savet će Generalnoj skupštini podneti poseban izveštaj.⁹ Ako Savet bezbednosti preporuči podnosioca molbe za članstvo, Skupština će o priјemu odlučivati dvotrećinskom većinom prisutnih članova koji glasaju (čl. 18. st. 2. Povelje). U slučaju da Savet odluči da podnosioca molbe ne preporuči za članstvo ili odloži razmatranje prijave, Generalna skupština može, posle razmatranja specijalnog izveštaja, poslati molbu nazad Savetu zajedno sa zapisom rasprave u Skupštini radi daljeg razmatranja. Ako Generalna skupština odobri zahtev, odluka stupa na snagu danom usvajanju, a Generalni sekretar obaveštava državu podnosioca molbe o odluci Skupštine.

Ujedinjene nacije u svom članstvu danas okupljaju 193 države članice koje su istovremeno i članovi Generalne skupštine (čl. 9. st. 1. Povelje).¹⁰ Pored država članica u radu Skupštine mogu da učestvuju i stalni posmatrači (*permanent observers*). Specifičnost položaja stalnih posmatrača leži u činjenici da ova kategorija nije predviđena Poveljom već je nastala isključivo kao rezultat prakse. Budući da ne postoje članovi Povelje koji regulišu položaj stalnih posmatrača, osnovne karakteristike ove kategorije možemo indukovati proučavanjem prakse Generalne skupštine kroz koju je uobičavan položaj posmatrača.

Status stalnog posmatrača dodeljuje Generalna skupština rezolucijom za čije usvajanje je potrebna prosta većina prisutnih članica koje glasaju (čl. 18. st. 2. Povelje), a sama praksa započeta je 1946. godine kada je Svajcarska primljena u status stalnog posmatrača. Kroz dosadašnju praksu Generalne skupštine nastao je običaj da status posmatrača može biti dodeljen državama nečlanicama ukoliko su članovi neke specijalizovane agencije.¹¹ Pored država nečlanica u status stalnog posmatrača mogu biti primljene i međuvladine organizacije i

⁹ Poslovnikom o radu Saveta utvrđeno je da Komitet treba da razmotri molbu i izvesti Savet bezbednosti o svojim zaključcima najkasnije 35 dana pre redovnog zasedanja Skupštine, odnosno 14 dana pre vanrednog. Savet bi svoju odluku trebalo da dostavi Skupštini 25 dana pre redovnog, odnosno 4 dana pre vanrednog zasedanja. Poslovnikom, sa druge strane, nije utvrđen rok u kom Savet treba da stavi molbu na dnevni red. Slučaj Palestine, kao što ćemo videti, pokazuje da molba može da se zadrži u Komitetu i da tako u dužem periodu ne stigne na dnevni red Saveta bezbednosti ukoliko Komitet nije u stanju da se usaglaši oko preporeuke.

¹⁰ Južni Sudan je primljen u članstvo UN 2011. godine i tako postao „najmladi“ član Organizacije.

¹¹ "About Permanent Observers, What is a Permanent Observer?", *Permanent Observers*, Internet, <http://www.un.org/en/members/aboutpermobservers.shtml>, 30/09/2013.

¹² Neke od međuvladinskih organizacija u statusu stalnih posmatrača koje imaju stalna predstavništva u sedištu UN u Njujorku su: Afrička unija, EU, Međunarodni krivični sud, Afrička liga, INTERPOL, Savet sa saradnjom zemalja Persijskog zaliva, Organizacija islamske konferencije, Sekretarijat Komonvelta, Međunarodna organizacija Frankofonija. Međuvladine organizacije u statusu posmatrača bez kancelarije u Njujorku su npr. Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju, Savet Evrope, Zajednica nezavisnih država, OEBS, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Organizacija američkih država. Permanent Observers, Internet, <http://www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>, 30/09/2013.

¹³ Među entitete u statusu posmatrača ubrajaju se: Međunarodni komitet Crvenog krsta, Međunarodna federacija Crvenog krsta i Crvenog polumeseca, Međunarodni olimpijski komitet, Međuparlamentarna unija i Suvereni malteški vojni red. Ibid.

drugi entiteti.^{12,13} Položaj svih stalnih posmatrača nije jednoobrazan pošto se prava i privilegije koje posmatrači uživaju utvrđuju pojedinačnim rezolucijama kojima se ovaj status dodeljuje, kao i rezolucijama kojima se ovaj status unapređuje.¹⁴ Posmatračima se najčešće dodeljuje trajni poziv za učešće u radu Generalne skupštine i pravo da otvore stalnu kancelariju pri sedištu UN. Posmatračima je dato pravo da se javljaju za reč tokom rasprava, da se uključe u rad pojedinih komiteta i pomoćnih organa Generalne skupštine, i da se eventualno pojave kao supredlagači rezolucija. Posmatrači, međutim, nemaju pravo da glasaju niti da se kandiduju za izborne funkcije.¹⁵

S obzirom na temu kojom se bavimo za nas je najinteresantnije pitanje položaja država nečlanica u statusu posmatrača. Danas se u statusu "država posmatrača nečlanica" nalaze Palestine i Sveta stolica, dok je u prošlosti još 16 država bilo pozivano da se u rad Generalne skupštine uključe u svojstvu stalnih posmatrača. Status posmatrača dodeljivan je državama koje iz političkih razloga nisu mogle biti primljene u punopravno članstvo, najčešće usled veta neke od stalnih članica Saveta bezbednosti, mada je kod nekih država (Švajcarske, Austije, Japana) prepreku predstavljao njihov status stalne neutralnosti koji je smatran nespojivim sa obavezama države članice prema Glavi VII.^{16,17} Praksa dodeljivanja posmatračkog statusa državama tako je nastala kao oblik snalaženja kojim je Generalna skupština pokušavala da pronađe rešenja za situacije koje nisu mogle biti rešene doslednim

¹⁴ Generalna skupština je 1974. godine dodelila posmatrački status tadašnjoj Evropskoj ekonomskoj zajednici. 10. maja 2011. godine Generalna skupština je usvojila rezoluciju 67/276 pod nazivom *Učešće Evropske unije u radu Ujedinjenih nacija* kojom su Evropskoj uniji dodeljena dodatna prava bez premcu u odnosu na prava i privilegije ostalih posmatrača. "Resolution Adopted by the General Assembly, 65/276. Participation of EU in the work of the United Nations", United Nations Brussels, Internet, http://www.unbrussels.org/images/pdf/2011/A_RES_65_276.pdf, 30/09/2013.

¹⁵ "Background Paper Related to Palestine Status, Status of Palestine at the United Nations, Background on Observer Status at the UN", Member States Portal, Internet, <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550>, 30/09/2013.

¹⁶ Stalne članice Saveta bezbednosti su prilikom odlučivanju o davanje proporučke za članstvo upotrebile veto ukupno 59 puta. Sovjetski Savez je upotrebio veto 51 put, Sjedinjene Države 6 puta, dok je Kina uložila veto 2 puta.

Poslednji veto uložile su SAD povodom odlučivanja o molbi Socijalističke Republike Vijetnam 1976. "Update Report No. 2: Palestine's Application for Admission to the UN", Security Council Report, Internet, <http://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-c-gIKWLeMTIsG-b-7743619.php?print=true>, 30/09/2013.

¹⁷ Mogućnost da država bude primljena u članstvo Organizacije bez preporuke Saveta bezbednosti isključio je Međunarodni sud pravde u svom savetodavnom mišljenju. Na pitanje Generalne skupštine da li je Skupština ovlašćena da primi državu u članstvo i u situaciji kada Savet bezbednosti nije uputio preporuku Sud je odgovorio negativno, konstatujući da su Generalna skupština i Savet bezbednosti glavni organi i da Savet nije u podređenom položaju. Prema mišljenju Suda, prijem države u članstvo bez preporuke Saveta bezbednosti značio da je Savet lišen uloge u vršenju jedne od najvažnijih funkcija Organizacije. "Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion of 3 March 1950", International Court of Justice, Internet, <http://www.icj-cij.org/docket/files/9/1885.pdf>, 30/09/2013.

pridržavanjem slova Povelje. Ipak, do sada su sve države koje su uživale status posmatrača nečlanice postale punopravni članovi Organizacije, zaključno sa Švajcarskom koja je primljena u članstvo 2002. godine.¹⁸

Status Palestine u sistemu UN

Generalna skupština je 22. novembra 1974. godine usvojila rezoluciju 3237 pod nazivom *Posmatrački status za Palestinsku oslobođilačku organizaciju* kojom je ovoj organizaciji (PLO), tada prepoznatoj kao narodnooslobodilački pokret, upućen poziv da u svojstvu posmatrača učestvuje na zasedanjima i u radu Generalne skupštine. Istom rezolucijom PLO je pozvana da učestvuje i u radu i na zasedanjima svih međunarodnih konferencija sazvanih pod pokroviteljstvom Generalne skupštine, a izneto je i mišljenje da PLO ima pravo da učestvuje u svojstvu posmatrača na konferencijama sazvanim pod pokroviteljstvom svih organa UN.¹⁹ Usvajanjem ove rezolucije Palestini je zapravo dodeljen status posmatračkog entiteta (permanent observer entity) u kome se ona nalazila sve do 2012. godine, iako je u međuvremenu Generalna skupština donosila i neke druge za položaj Palestine relevantne rezolucije. Tako je i, nakon što je Nacionalno veće Palestine usvojilo Palestinsku deklaraciju o nezavisnosti i proglašilo Državu Palestinu, Generalna skupština 15. decembra 1988. godine usvojila rezoluciju 43/177 kojom je odlučeno da će u sistemu UN umesto oznake "Palestinska oslobođilačka organizacija" biti korišćena oznaka "Palestina".²⁰ Generalna skupština je 7. jula 1998. godine usvojila i rezoluciju 52/250 pod nazivom *Učešće Palestine u radu Ujedinjenih nacija* kojom su Palestini dodeljena dodatna prava i privilegije. Palestini je tada dodeljeno pravo da učestvuje u opštoj raspravi a ne, kao do tada, samo u raspravama o pitanjima Palestine i Bliskog istoka, pravo na repliku, pravo da se nađe među supredlačima rezolucija koje se odnose na pitanja Palestine i Bliskog istoka. Određeno je i da će predstavnici Palestine sedeti odmah iza država nečlanica, a ispred ostalih posmatrača.^{21,22} Ipak, uprkos dodeljivanju dodatnih prava Palestine je zadržala status posmatračkog entiteta.

¹⁸ U statusu posmatrača Generalne skupštine nalazile su se sledeće države: Austrija, Bangladeš, Italija, Japan, Kuvajt, Monako, Finska, Španija i Švajcarska, kao i obe Koreje, obe Nemačke i obe Vjetnama. Connie L. McNeely, "Constructing the Nation-State: International Organization and Perspective Action", Internet, http://books.google.rs/books?id=8JKEj94TsP4C&pg=PA44&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, 30/09/2013, pp. 43-45.

¹⁹ "3237. (XXIX). Observer status for the Palestinian Liberation Organization", General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3237%28XXIX%29&Lang=E&Area=RESOLUTION, 30/09/2013.

²⁰ "43/177. Question of Palestine", Security Council Report, Internet, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C8CD3CF6E4FF96FF9%7D/IP%20A%20RES%2043%20177.pdf>, 30/09/2013.

²¹ Upravo na osnovu ovog prava Palestine je mogla da se nađe među 60 supredlača rezolucije 67/19.

²² "Resolution Adopted by the General Assembly, 52/250. Participation of Palestine in the work of the United Nations", General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/52/250&Lang=E, 30/09/2013.

U cilju postizanja punog međunarodnog priznanja državnosti Palestine, Mahmud Abas je 23. septembra 2011. godine uputio Generalnom sekretaru molbu Države Palestine za prijem u članstvo UN zajedno sa Deklaracijom Države Palestine u kojoj on, u svojstvu predsednika Države Palestine i predsedavajućeg Izvršnog odbora Palestinske oslobodilačke organizacije, "svečano izjavljuje da je Država Palestina miroljubiva nacija koja prihvata obaveze sadržane u Povelji UN i svečano se obavezuje da će ih ispuniti".²³ Prema pravilima procedure Ban Ki Mun (Ban Ki-moon), Generalni sekretar UN, palestinsku molbu prosledio je Savetu bezbednosti koji je odlučio da je uputi Komitetu za prijem novih članica na razmatranje.²⁴

Izveštaj Komiteta o palestinskoj molbi za prijem u članstvo objavljen je 11. novembra 2011. godine. U izveštaju se navodi da je Komitet tokom nekoliko sastanaka pažljivo razmatrao da li Palestine zadovoljava kriterijume za prijem u članstvo koji su utvrđeni čl. 4. Povelje, odnosno da li Palestine ispunjava kriterijume državnosti, da li je miroljubiva država i da li je voljna i sposobna da ispunjava obaveze sadržane u Povelji. Kao što se moglo i pretpostaviti, izveštaj je pokazao značajna razilaženja u stavovima članova Komiteta koji su se kretali od ocena o potpunoj ispunjenosti svih kriterijuma za članstvo, do izraženih rezervi da bi u obzir trebalo uzeti i "širi politički kontekst".²⁵ Iz ovih razloga izveštaj je i završio konstatacijom da "Komitet nije u stanju da uputi jednoglasnu preporuku Savetu bezbednosti".²⁶

Izveštaj Komiteta, kao i otvoreno protivljenje Vašingtona palestinskoj inicijativi, jasno su ukazivali da se molba Palestine našla u zastoju.²⁷ Kako se ni mesecima kasnije ništa nije promenilo u pogledu statusa molbe, palestinski lideri odlučili su da se okrenu alternativnoj opciji i pokušaju da "potvrdi" palestinske državnosti dobiju u Generalnoj skupštini, gde im je bila potrebna samo natpolovična većina bez opasnosti od veta.²⁸ Zato je stalna posmatračka

²³ "Application of Palestine for admission to membership in the United Nations", Security Council Report, Internet: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20S2011%20592.pdf>, 30/09/2013.

²⁴ "Security Council refers Palestinian application to UN membership committee", UN News Centre, Internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39863&Cr=Palestin&Cr1=&Kw1=Palestine&Kw2=&Kw3=#.US4xzTfxllg>, 30/09/2013.

²⁵ Pitanje državnosti Palestine u okviru Komiteta razmatrano je u skladu sa kriterijumima državnosti koje utvrđuje Konvencija o pravima i dužnostima država iz Montevidea. Shodno čl. 1. Konvencije atributi države kao subjekta međunarodnog prava su: 1) stalno stanovništvo; 2) definisana teritorija; 3) sopstvena vlada; 4) sposobnost da uđe u odnose sa drugim državama. "Montevideo Convention on Rights and Duties of States", UiO Faculty of Law, Internet, <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>, 30/09/2013.

²⁶ "Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations", Security Council Report, Internet, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20S%202011%20705.pdf>, 30/09/2013.

²⁷ "Barack Obama 'will veto' Palestinian UN bid", BBC News Middle East, 22 September 2011, Internet, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15014037>, 30/09/2013.

²⁸ Diplomatska aktivnost Palestine usmerena ka međunarodnom priznanju državnosti nije bila sasvim neuspesna pošto je Generalna konferencija UNESCO 31. oktobra 2011. godine usvojila

misija Palestine pri UN, dostavila Skupštini odgovarajući nacrt rezolucije koji je na zasedanju Generalne skupštine predstavio stalni predstavnik Sudana ispred 60 država supredlagača.²⁹

Generalna skupština usvojila je rezoluciju 67/19 pod nazivom *Status Palestine u Ujedinjenim nacijama* 29. novembra 2012. godine, na Međunarodni dan solidarnosti sa palestinskim narodom i 65. godišnjicu usvajanja rezolucije 181 kojom je predložena podela tadašnje britanske mandatne teritorije Palestine na jevrejski i arapski deo. Donošenjem ove rezolucije status Palestine u sistemu UN unapređen je iz statusa "posmatračkog entiteta" (permanent observer entity) u status "države posmatrača nečlanice" (non-member observer state). U operativnom delu rezolucije kaže se da Generalna skupština "potvrđuje pravo palestinskog naroda na samoopredeljenje i na nezavisnost u okviru Države Palestine na palestinskim teritorijama okupiranim 1967. godine" i da "odlučuje da Palestini dodeli status države posmatrača nečlanice (non-member observer State status)". Pored toga, u rezoluciji se navodi i da Generalna skupština "izražava nadu da će Savet bezbednosti povoljno razmotriti molbu za prijem u članstvo koju je Država Palestine podnela 23. septembra 2011. godine".³⁰

Za usvajanje rezolucije glasalo je 138 prisutnih članica, protiv je bilo 9, uzdržanih 41, dok 5 članica nije glasalo. Kada su u pitanju stalne članice Saveta bezbednosti, Ruska Federacija, Kina i Francuska su glasale potvrđno, Sjedinjene Države su glasale protiv, dok je Ujedinjeno Kraljevstvo ostalo uzdržano.³¹ Posebno je interesantno zapaziti da je i nekoliko država, koje inače ne priznaju Državu Palestinu, glasalo za usvajanje ove rezolucije.³²

rezoluciju kojom je Palestine primljena u status države članice. Za rezoluciju je glasalo 107 članica, protiv je bilo 14, a uzdržanih 52. "General Conference admits Palestine as UNESCO member", UNESCO, Internet, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/general_conference_admits_palestine_as_unesco_member_state/, 30/09/2013.

²⁸ Diplomatska aktivnost Palestine usmerena ka međunarodnom priznanju državnosti nije bila sasvim neuspšena pošto je Generalna konferencija UNESCO 31. oktobra 2011. godine usvojila rezoluciju kojom je Palestine primljena u status države članice. Za rezoluciju je glasalo 107 članica, protiv je bilo 14, a uzdržanih 52. "General Conference admits Palestine as UNESCO member", UNESCO, Internet, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/general_conference_admits_palestine_as_unesco_member_state/, 30/09/2013.

²⁹ "United Nations General Assembly, Sixty-seven session, 44th Plenary meeting, Thursday 29 November 2012, New York, Official Record, A/67/PV.44", op. cit., p.1.

³⁰ "Resolution of adopted by the General Assembly, 67/19. Status of Palestine in the United Nations", General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19, 30/09/2013.

³¹ "General Assembly Votes Overwhelmingly to Accord Palestine's Non-Member Observer State' Status in United Nations", United Nations, Internet, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11317.doc.htm>, 30/09/2013.

³² Stalni predstavnici Danske, Švajcarske, Finske i Novog Zelanda tokom rasprave su naglasili da njihov glas za usvajanje rezolucije ne predstavlja čin implicitnog priznanje palestinske države. "United Nations General Assembly, Sixty-seven session, 44th Plenary meeting, Thursday 29 November 2012, New York, Official Record, A/67/PV.44", op. cit., pp. 18-21.

Pitanje međunarodno-pravnog subjektiviteta Palestine

Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

Koliko je pitanje međunarodno-pravnog subjektiviteta Palestine kontraverzno pokazuje njeno iskustvo sa Međunarodnim krivičnim sudom. Palestinska samouprava je u januaru 2009. godine u skladu sa čl. 12. tač. 3. Rimskog statuta podnela izjavu o prihvatanju nadležnosti ovog Suda.³³ Čak tri godine kasnije, Kancelarija Tužioca oglasila se saopštenjem u kome se objašnjava da, budući da shodno čl. 12. Statuta samo država može da izjavi kako prihvata nadležnost Suda, Tužilac ne može da postupa po deklaraciji s obzirom na sporno pitanje državnosti Palestine. U slučaju Palestine, Tužilac smatra da je nejasno da li podnositelj deklaracije predstavlja državu prema međunarodnom pravu i zaključuje da će moći da razmotri navode o počinjenim zločinima ukoliko nadležni organi UN reše pravna pitanja.³⁴ Pitanje koje se postavlja nakon usvajanja rezolucije 67/19 jeste – da li bi u sličnim situacijama ova rezolucija mogla da doprinese pronalaženju odgovora na pitanje da li se Palestine prema međunarodnom pravu može smatrati državom? Kako bismo odgovorili na postavljeno pitanje najpre ćemo razmotriti logiku kojom se rukovodio Tužilac.

Država koja želi da prihvati nadležnost Suda na raspolaganju ima dve mogućnosti. Shodno čl. 12. Rimskog statuta država može prihvati nadležnost Suda tako što će postati strana ugovornica Statuta (st. 1.), ili tako što će podneti izjavu (deklaraciju) o prihvatanju nadležnosti Suda (st. 3.), što je opcija za koje se opredelila Palestine. Budući da, država koja se opredeli da postane strana ugovornica Rimskog statuta svoj instrument o pristupanju Statutu treba da deponuje kod Generalnog sekretara (čl. 125. st. 3.), Tužilac zaključuje da u tom slučaju postoji obaveza Sekretara da oceni da li entitet koji želi da pristupi Statutu predstavlja državu. Budući da podnositelj izjave o prihvatanju nadležnosti Suda takođe može biti samo država, Tužilac je zauzeo stav da identičan postupak utvrđivanja državnosti mora da važi u oba slučaja. Tužilac je zato zaključio da i nadležnost da oceni da li entitet koji podnosi izjavu predstavlja državu takođe pripada Generalnom sekretaru. Iskustvo Palestine sa Međunarodnim krivičnim sudom tako nas je dovelo do šireg pitanja o ugovornoj sposobnosti Palestine.

Obrazloženje koje je ponudio Tužilac zasniva se na praksi Generalnog sekretara kao depozitara međunarodnih ugovora. Jedan od zadataka Generalnog sekretara, u obavljanju funkcije depozitara, jeste i da odluči da li može da prihvati instrument kojim zainteresovana država izražava pristanak na obavezivanje ugovorom, odnosno da konstatuje da li određena država može postati strana međunarodnog ugovora koji je deponovan kod njega. Kada je pristupanje međunarodnom ugovoru, kao što je to slučaj sa Rimskim

³³ "Declaration recognizing the Jurisdiction of the International Criminal Court", International Criminal Court, Internet, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf>, 30/09/2013.

³⁴ "Situation in Palestine", International Criminal Court, Internet, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9B651B80-EC43-4945-BF5A-FAFF5F334B92/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf>, 30/09/2013.

statutom, otvoreno za "sve države" ("all state" formula), onda je Generalni sekretar u obavezi da oceni da li entitet koji želi da pristupi ugovoru predstavlja državu u smislu opštег međunarodnog prava. Kada je reč o članici UN Generalni sekretar ne suočava se sa dilemom, budući da članice UN mogu biti samo države. Međutim, situacija postaje delikatna u slučaju entiteta koji nisu mogli biti primljeni u članstvo UN usled protivljenja neke od stalnih članica Saveta bezbednosti. Budući da je Generalni sekretar u više navrata ukazivao da bi donošenje ocene o državnosti ovakvih entiteta izlazilo izvan okvira njegovih nadležnosti, ovom problemu posvećene su odgovarajuće odredbe dokumenta Generalne skupštine pod nazivom *Rezime prakse Generalnog sekretara kao depozitara multilateralnih ugovora*. U čl. 82. ovog dokumenta utvrđeno je da se u sličnim situacijama od Generalnog sekretara očekuje da "prati praksu" Generalne skupštine ili da od nje "zatraži mišljenje" prilikom odlučivanja o prihvatanju instrumenta ratifikacije ili pristupanja ugovoru od strane od takvog entiteta. U čl. 83. precizira se da pod "praksom Generalne skupštine" treba smatrati "nedvosmislene pokazatelje" (*unequivocal indications*) da Skupština određeni entitet smatra državom. U istom članu dalje se kaže da takave "pokazatelje" treba tražiti u rezolucijama Generalne skupštine poput rezolucije 3067 iz 1973. godine u kojoj se Republika Gvineja Bisao i Demokratska Republika Vijetnam pozivaju da zajedno sa ostalim državama učestvuju na Trećoj konferenciji UN o pravu mora, pri čemu se u rezoluciji na oba entiteta referiše kao na države.³⁵ Pitanje koje se sada postavlja jeste da li se rezolucija 67/19 može smatrati "nedvosmislenim pokazateljem" da Generalna skupština Palestinu smatra državom.

Završna razmatranja

Iako rezolucije Generalne skupštine nisu pravno obavezujuće, izuzev rezolucija interorganizacione prirode, nije isključeno da Generalna skupština i u okviru svojih nadležnosti može usvajati rezolucije koje "nisu bez ikakvog pravnog efekta".³⁶ Generalna skupština u svom članstvu okuplja predstavnike 193 država i samim tim predstavlja "najprezentativniji organ, najuniverzalnije međunarodne organizacije čovečanstva" tako da se pod određenim uslovima može smatrati da njene odluke odražavaju pravnu i političku svest međunarodne zajednice.³⁷ Implikacije rezolucija Generalne skupštine prvenstveno će "zavisiti od stepena objektivnosti uslova u kojima su usvojene", a posebno "od stepena do kog se mogu smatrati izrazom pravne svesti čovečanstva kao celine, pre nego efemerne političke većine".³⁸

³⁵ "Summary of Practice of Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties", United Nations Treaty Collection, Internet, http://treaties.un.org/pages/Publications.aspx?pathpub=Publication/SoP/Page1_en.xml, 30/09/2013, pp. 22–23.

³⁶ Tanja Miščević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 144.

³⁷ Wolfgang Friedmann, *General Cours in Public International Law*, Recueil des Cours, 1969, II/127, p. 92 nav. prema Ibid., 165.

³⁸ D. H. N. Jonson, *The Effect of Resolutions of the General Assembly of the United Nations*, The British Yearbook of International Law, 1955–56 (XXXII), p.50 nav. prema Ibid., 144.

Rezolucije koje su usvojene jednoglasno ili dvotrećinskom većinom tako "izlaze iz okvira prostih preporuka i dobijaju pravnu snagu".³⁹ U tom smislu treba konstatovati da Državu Palestinu priznaju 133 članice UN, a da je rezolucija 67/19 usvojena većinom od čak 138 potvrđnih glasova zbog čega smatramo da ona ne može biti irelevantna prilikom donošenja međunarodno-pravne ocene o državnosti Palestine. Trebalo bi imati u vidu i da se ovom rezolucijom Savet bezbednosti poziva da se pozitivno izjasni po pitanju palestinske molbe za prijem u članstvo, koja se i dalje nalazi na čekanju. To verovatno znači da bi iste države bile spremne da potvrđno glasaju i prilikom eventualnog odlučivanja o prijemu Palestine u članstvo Organizacije. Štaviše, države koje nisu podržale ovu rezoluciju svoju odluku nisu obrazlagale osporavajući državnost Palestine prema međunarodnom pravu, već zastupajući stav da bi do uspostavljanja palestinske države trebalo da dode kroz direktnе pregovore sa Izrealom prema modelu "dve države".

Na osnovu svega što smo do sada razmotrili, sa priličnom sigurnošću možemo da zaključimo da je Generalna skupština usvajanjem rezolucije 67/19 Generalnom sekretaru, a indirektno i Međunarodnom krivičnom суду, ponudila "nedvosmisleni pokazatelj" da Palestinu smatra državom. Budući da usvajanjem ove rezolucije Palestini, kao posmatraču Skupštine, nisu dodeljena nova prava, naše mišljenje je da se svrha usvajanja ove rezolucije zapravo i ogleda u nameri Generalne skupštine da pokaže da Palestinu smatra državom uprkos protivljenju pojedinih moćnih država. Uvereni smo i da bi Generalni sekretar dobio identičan odgovor kada bi se Generalnoj skupštini obratio sa pitanjem da li Skupština smatra Palestinu državom. Zato nas Usvajanje rezolucije 67/19 upućuje na zaključak da pretežna većina država danas priznaje međunarodno-pravni subjektivitet Palestine, odnosno makar njegove određene elemente, kao što je ugovorna sposobnost kada su u pitanju države koje još uvek ne priznaju Državu Palestinu.^{40,41}

Bibliografija

1. „About Permanent Observers, What is a Permanent Observer?”, Permanent Observers, Internet, <http://www.un.org/en/members/aboutpermobservers.shtml>, 30/09/2013.
2. „Application of Palestine for admission to membership in the United Nations”, Security Council Report, Internet: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF%7D/IP%20S2011%20592.pdf>, 30/09/2013.

³⁹ Ф. И. Кожевников, *Международное право*, Москва, 1981, стр. 127 nav. prema Ibid., 172.

⁴⁰ Uporediti: Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, op. cit., str. 175-176.

⁴¹ Ovaj momenat posebno naglašavamo u svetu činjenice da je u trenutku odlučivanja o rezoluciji bila poznata zainteresovanost Palestine za Međunarodni krivični sud kao i mišljenje Tužioca. Ujedinjeno Kraljevstvo je upravo u odusustvu garancija da se Palestina neće obraćati Sudu odlučilo da se prilikom glasanja o usvajanja rezolucije uzdrži. Palash Ghosh, "UK Foreign Secretary Statement On Palestinian UN Resolution", International Business Times, November 29 2012, Internet, <http://www.ibtimes.com/uk-foreign-secretary-statement-palestinian-un-resolution-full-text-908230>, 30/09/2013.

3. „Background Paper Related to Palestine Status, Status of Palestine at the United Nations, Background on Observer Status at the UN“, Member States Portal, Internet, <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550>, 30/09/2013.
4. „Barack Obama ‘will veto’ Palestinian UN bid“, BBC News Middle East, 22 September 2011, Internet, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15014037>, 30/09/2013.
5. „Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion of 3 March 1950“, International Court of Justice, Internet, <http://www.icj-cij.org/docket/files/9/1885.pdf>, 30/09/2013.
6. „Condition of Admission of a State to Membership in the United Nations, Advisory Opinion of 28 May 1948“, International Court of Justice, Internet, <http://www.icj-cij.org/docket/files/3/1823.pdf>, 30/09/2013.
7. Connie L., McNeely, „Constructing the Nation-State: International Organization and Perspective Action“, Internet, http://books.google.rs/books?id=8JKEj94TsP4C&pg=PA44&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, 30/09/2013.
8. „Declaration recognizing the Jurisdiction of the International Criminal Court“, International Criminal Court, Internet, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf>, 30/09/2013.
9. „General Assembly Votes Overwhelmingly to Accord Palestine’ Non-Member Observer State’ Status in United Nations“, United Nations, Internet, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11317.doc.htm>, 30/09/2013.
10. „General Conference admits Palestine as UNESCO member“, UNESCO, Internet, http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/general_conference_admits_palestine_as_unesco_member_state/, 30/09/2013.
11. Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i publikovanje, Beograd, 2011.
12. Miščević Tanja, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
13. „Montevideo Convention on Rights and Duties of States“, UiO Faculty of Law, Internet, <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>, 30/09/2013.
14. Palash, Ghosh, „UK Foreign Secretary Statement On Palestinian UN Resolution“, International Business Times, November 29 2012, Internet, <http://www.ibtimes.com/uk-foreign-secretary-statement-palestinian-un-resolution-full-text-908230>, 30/09/2013.
15. Permanent Observers, Internet, <http://www.un.org/en/members/intergovorg.shtml>, 30/09/2013.
16. „Povelja Ujedinjenih nacija“, Tužilaštvo za ratne zločine, Internet: http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISE/povelja_un_lat.pdf, 30/09/2013.
17. „Provisional Rules of Procedure, Chapter X: Admission of New Members“, United Nations Security Council, Internet, <http://www.un.org/en/sc/about/rules/chapter10.shtml>, 30/09/2013.
18. Račić Obrad, *Ujedinjene nacije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
19. „Resolution Adopted by the General Assembly, 52/250. Participation of Palestine in the work of the United Nations“, General Assembly of the United Nations, Internet,

- http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/52/250&Lang=E, 30/09/2013.
20. „*Resolution Adopted by the General Assembly, 65/276. Participation of EU in the work of the United Nations*”, United Nations Brussels, Internet, http://www.unbrussels.org/images/pdf/2011/A_RES_65_276.pdf, 30/09/2013.
21. „*Resolution of adopted by the General Assembly, 67/19. Status of Palestine in the United Nations*”, General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19, 30/09/2013.
22. „*Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations*”, Security Council Report, Internet, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20s%202011%20705.pdf>, 30/09/2013.
23. „*Rome Statute of International Criminal Court*”, United Nations Treaty Collection, Internet, http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/official%20journal/Pages/rome%20statute.aspx, 30/09/2013.
24. „*Rules of Procedure, XIV. Admission of New Members to the United Nations*”, General Assembly of the United Nations, Internet, <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/adms.shtml>, 30/09/2013.
25. „*Security Council refers Palestinian application to UN membership committee*”, UN News Centre, Internet, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39863&Cr=Palestin&Cr1=&Kw1=Palestine&Kw2=&Kw3=#.US4xzTfxllg>, 30/09/2013.
26. „*Situation in Palestine*”, International Criminal Court, Internet, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9B651B80-EC43-4945-BF5A-FAFF5F334B92/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf>, 30/09/2013.
27. „*Summary of Practice of Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*”, United Nations Treaty Collection, Internet, http://treaties.un.org/pages/Publications.aspx?pathpub=Publication/SoP/Page1_en.xml, 30/09/2013.
28. „*United Nations General Assembly, Sixty-seven session, 44th Plenary meeting, Thursday 29 November 2012, New York, Official Record, A/67/PV.44*”, General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/PV.44, 30/09/2013.
29. „*Update Report No. 2: Palestine's Application for Admission to the UN*”, Security Council Report, Internet, <http://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-c-gIKWLeMTIsG-b-7743619.php?print=true>, 30/09/2013.
30. „*Vienna Convention on Law of Treaties*”, United Nations Treaty Collection, <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/viennaconvention.html>, 30/09/2013.
31. „*3237. (XXIX). Observer status for the Palestinian Liberation Organization*”, General Assembly of the United Nations, Internet, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3237%28XXIX%29&Lang=E&Area=RESOLUTION, 30/09/2013.
32. „*43/177. Question of Palestine*”, Security Council Report, Internet, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/IP%20A%20RES%2043%20177.pdf>, 30/09/2013.

Ognjen Gogić

PALESTINE AFTER RESOLUTION 67/19

ABSTRACT

After the Palestinian application for the UN membership came to a standstill, UNGA adopted the Resolution 67/19 on 29 November 2012 in order to upgrade Palestine's status from a "permanent observer entity" to a "non-member observer state". In this article, the author examines potential legal and political implications of such an outcome. The author argues that although not being legally binding, under certain circumstances GA resolutions can be interpreted as reflecting the opinion of the international community. Since the Resolution 67/19 was adopted by an overwhelming majority, the author considers that it presents an "unequivocal indication" that GA considers Palestine to be a state under international law. The adoption of the Resolution 67/19 should therefore allow Palestine to access the multilateral treaties open to "all states".

Key words: Palestine, Resolution 67/19, General Assembly permanent observers, statehood, international treaties.

UDK: 325.83(594.75)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 105–132.
Izvorni naučni članak
Primljen: 18.oktobar

Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

Igor ŠĆEPANOVIĆ¹

Istočni Timor: ostvarenje državnosti uprkos i uz pomoć spoljnih i unutrašnjih aktera

SAŽETAK

Na osnovu izvora podataka iz domaće i strane naučne i stručne literature, te delimično na osnovu ličnog autorovog iskustva, članak pruža prikaz puta Istočnog Timora u samostalnost. Takođe, članak daje pregled i analizu sukoba kroz koji je Istočni Timor na tom putu prošao, kao i pregled i analizu delovanja međunarodne zajednice u rešavanju sukoba. Zbog njegove dugotrajnosti, proučavanjem sukoba u Istočnom Timoru može se steći uvid u načine njegovog rešavanja kroz različite istorijske periode i pri različitoj raspodeli moći u svetu, te se može sagledati rad Ujedinjenih nacija u hladnoratovskoj i post-hladnoratovskoj eri i uočiti razlike u praksi. Takođe, mogu se uočiti razlike u proklamovanim vrednostima kojima se vodila „međunarodna zajednica“, odnosno države koje su imale najviše uticaja na sukob u Istočnom Timoru. Sukob u Istočnom Timoru zaslužuje pažnju naučne javnosti u Srbiji, jer, iako udaljen više hiljada kilometara od našeg regiona, Istočni Timor, odnosno sukob u Istočnom Timoru 1999. godine, povezan je sa sukobom u Saveznoj Republici Jugoslaviji iste godine. Povezanost postoji ne samo u vremenskoj bliskosti ova dva sukoba nego i u primeni načela glavnih spoljnih aktera u rešavanju sukoba.

Ključne reči: Istočni Timor, Portugal, Indonezija, Australija, kolonijalizam, Ujedinjene nacije, borba za nezavisnost, humanitarna vojna intervencija, INTERFET, UNTAET, UNMIS, UNOTIL, UNMIT.

Rani Istočni Timor i kolonizacija

Istočni Timor, odnosno ostrvo Timor u celini, u pretkolonijalnom periodu predstavljalo je izolovanu ostrvsку zajednicu o kojoj ne postoje

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

¹ Mr igor Šćepanović, magistar političkih nauka. E mail: igor.scepanovic@yahoo.co.uk.

dokumentovani podaci. Samo ostrvo naseljeno je u četiri talasa migracije, počevši od 40.000 godina pre Nove ere, uglavnom kao usputna stanica u kretanju prema Australiji. Poslednji talas migracije, koji se desio oko 500. godine Nove ere zaokružio je rasnu i etničku sliku Timora i potomci tadašnjih migranata čine dominantni deo populacije Istočnog Timora i Indonezije.

Ovakvim postepenim naseljavanjem očuvani su varijetet fizičkih tipova unutar populacije Istočnog Timora, različite kulturne tradicije i više od trideset jezika i lokalnih dijalekata. Nije redak slučaj da grupa sela (pogotovo u unutrašnjosti), koja ne broji više od 100 ljudi, govori potpuno drugim jezikom od susednog sela. Nemešanje stanovništva u velikoj meri uzrokovalo je heterogenost lokalnih ostrvskih zajednica, bez stvaranja zajedničkog identiteta koji bi mogao iznediti objedinjavanje kapaciteta za izgradnju zajedničkog društva i države. Problem upotrebe različitih jezika u određenoj meri prevaziđen je upotrebom jezika tetuma² kao zajedničkog za sve stanovnike.

U pretkolonijalnom periodu ostrvo Timor bilo je udaljeno od glavnih trgovачkih pomorskih ruta. Dosezali su ga uglavnom kineski trgovci zbog belog sandalovog drveta visokog kvaliteta koje je spontano uspevalo na ostrvu.³ U dokumentima iz vremena dinastije Ming iz 1436. godine, Timor se opisuje kao mesto "gde su planine pokrivenе šumom sandalovine i gde nema ničeg drugog". Pored sandalovine trgovalo se još i medom, voskom i robovima.

Takođe, državne tvorevine tog doba nisu imale ostrvo Timor u svom sastavu. Ep Nagarakretagama⁴ iz tog perioda spominje Timor kao jednu od vazalnih država imperije Madžapahit, nastale 1293. godine i ta činjenica predstavljala je jedan od argumenata Indonezije pri njenom „povratku“ na Istočni Timor 1975. godine. Međutim, bilo kakvo sizerenstvo nad Timorom veoma je diskutabilno, pogotovo ako imamo na umu da je praktično svako ostrvo istočno od Sumatre imalo reč „timor“⁵ u svom nazivu.

Najšire prihvaćeni istorijski podaci navode da je u vreme dolaska Portugalaca 18. avgusta 1515. godine, na teritoriji ostrva Timor postojalo Vaiviku-Vehale (*Waiwiku-Wehale*) kraljevstvo koje se protezalo na više od dve trećine ostrva.

Ovaj period istorije Istočnog Timora, odnosno ostrva Timor u celini, vrlo je problematičan za naučno izučavanje koje zahteva egzaktnost. Ostrvsko društvo nije imalo razvijeno pismo i istorija je prenošena sa generacije na

² Tetum pripada grupi austronezijskih jezika, u velikoj je meri pod uticajem portugalskog jezika, posebno u rečniku, ali delimično i u gramatici. Služio je kao zajednički jezik još od vremena dolaska Portugalaca, a katolička crkva je počela da obavlja službu na tetumu nakon indonežanske okupacije 1975. godine.

³ Izvor: Internet, 15. 10. 2009, <http://www1.ci.uc.pt/timor/hist.timor.html>

⁴ *Nagarakretagama* je javanski ep o Hakamu Vuruku, javanskom kralju Madžapahit imperije, nastao 1365. godine. Malkiel-Jirmounsky, Myron (May 1939). "The Study of The Artistic Antiquities of Dutch". *Harvard Journal of Asiatic Studies* (Harvard-Yenching Institute), str. 59-68, preuzeto 22. 12. 2011. sa <http://www.jstor.org/pss/2717905>

⁵ timor - istok (*bahasa*).

generaciju usmenim kazivanjem posebnih osoba koje je selo ili pleme biralo za tu svrhu. Iako se naučni iskazi mogu izvesti samo posredno, može se reći da je timorsko društvo u osnovi heterogeno, pre dolaska Evropljana postiglo je određeni stepen razvoja i nisu postojali značajniji međusobni sukobi.

Ovakva tvrdnja najbolje se ogleda u kumulativnom stavu lokalnog stanovništva da je:

„Ostrvo Timor podeljeno između tri potomka zajedničkog pretka. Ostrvo je podeljeno na zapadni, srednji i istočni deo. Takođe je postojala manje izražena podela na severni, srednji i južni deo. Zapadni deo je pripadao kraljevstvu Vehali, srednji deo pretku naroda Atsabe, a istočni pretku naroda Los Palos. Ali onda su došli Holanđani i Portugalci koji su želeli samo sandalovinu i podelili su ostrvo na dva dela. Ali, u realnosti, ostrvo Timor je jedno“.⁶

Kolonizacija Istočnog Timora počinje dolaskom Portugalaca na njegovo tlo 1512. godine, blizu današnjeg mesta Pante Makasar (*Pante Macassar*), koje danas predstavlja teritorijalnu enklavu, odvojenu od Istočnog Timora, upravo zbog spomenutih istorijskih razloga. Od tada Portugal održava stalno prisustvo na ostrvu. Do sredine 19. veka prisustvo Portugala ogledalo se u postojanju malih naselja za trgovinu i uticaju misionara zahvaljujući kojima je deo populacije, u zamenu za privilegije, prihvatio hrišćanstvo.

Shodno tome, uticaj Portugalaca na kulturu i strukturu društva dugo nije imao većeg značaja, pa se Istočnim Timorom i dalje vladalo na tradicionalan način.⁷

Konačna podela ostrva i nadmetanje Portugala i Holandije oko nadmoći na ostrvu završena je ugovorom o kolonijalnim granicama između Holandije i Portugala potpisanim u Lisabonu 1859. godine, a svi sporovi rešeni su ratifikovanjem granične linije 1916. u Hagu.⁸

Kolonijalna administracija uticala je na konfiguraciju tradicionalnog timorskog društva, pogotovo preko osoba mešane rase – mestika (*mestiço*) kojima je data veća društvena moć i preko uticajnih porodica koje su primile hrišćanstvo i portugalski sistem vrednosti. Može se reći da je time postavljen temelj za stvaranje podela unutar istočnotimorskog društva, odnosno

⁶ Molnar Andrea, *East Timor: An introduction to the history, politics and culture of southeast Asia's youngest nation*, Northern Illinois University Department of Anthropology and Center for Southeast Asian Studies, maj 2005, preuzeto 03. 11. 2009. sa <http://www.seasite.niu.edu/EastTimor/precolonial.htm>

⁷ Za taj tradicionalni način vladavine može se reći da je bio veoma malo istražen. Tek nakon pedesetih godina prošlog veka pojavilo se više istraživača zainteresovanih za ovo područje. Najpoznatiji radovi koji se bave ovim periodom su *Motivos Artísticos Timorenses e a sua integração* („Timorežanski umetnički motivi i njihova integracija“) Antonija de Almeide (António de Almeida) i posebno, *Arquitectura Timorense* („Timorežanska arhitektura“) Ruya Sinati (Ruy Cinatti). Almeida se više bavio antropološkim istraživanjima koja su bila u izvesnoj meri uslovljena interesima kolonizacije, dok se Sinati usredstvio na kulturološke raznolikosti Istočnog Timora.

⁸ Molnar Andrea: *An introduction to the history, politics and culture of southeast Asia's youngest nation*, preuzeto 03. 11. 2009. sa <http://www.seasite.niu.edu/EastTimor/portuguese.htm>.

ekonomске i socijalne osnove (budućeg) sukoba. Do sredine 19. veka sukobi Istočnotimoraca sa portugalskom vlašću bili su relativno retki. Nastojanja Portugala nakon sredine 19. veka da od Istočnog Timora naprave modernu koloniju uzrokovala su da se sukobi intenziviraju.⁹ Ta polarizacija imala je značajan uticaj na razvoj unutrašnjih sukoba u kasnijem periodu.

Portugal, delomično i zbog lošeg stanja u samoj matici, nije uspevao da od Istočnog Timora napravi uspešnu koloniju.

Uprkos uspostavljanju pune kontrole nad celom teritorijom Istočnog Timora, nije došlo do značajnijeg ekonomskog razvoja kolonije. Kao najudaljenija teritorija u nizu portugalskih kolonija, Istočni Timor korišćen je za izgnanstvo političkih protivnika i neposlušnike iz afričkih kolonija.

Kao ilustracija lošeg kolonijalnog upravljanja Istočnim Timorom poslužiće komentar Alfreda Rasela Vallasa (*Alfred Russel Wallace*), britanskog istraživača koji je posetio Istočni Timor kasnih šezdesetih godina XIX veka:

„Portugalska vladavina na Timoru je najbednija. Ne čini se da iko vodi računa o napretku zemlje i u ovom momentu, nakon 300 godina okupacije, nije izgrađena nijedna jedina milja puta izvan grada (Dili), i ne postoji nijedna evropska građevina u unutrašnjosti zemlje.“¹⁰

Tokom Drugog svetskog rata, Istočni Timor bio je okupiran od strane Japana. Uprkos sveopštoj bedi, stanovništvo Istočnog Timora pružalo je značajnu podršku¹¹ australijskim jedinicama koje su vodile gerilski rat protiv japanskih snaga sa ciljem da ih ometaju u upotrebi ostrva za eventualnu invaziju na Australiju, odnosno da omoguće kontrainvaziju australijskih snaga u kasnijim stadijumima rata.¹² Značajno je pomenuti da je deo stanovništva, uglavnom u zapadnom delu Istočnog Timora, davao podršku i japanskim okupacionim snagama smatrajući tu okupaciju kao mogućnost za oslobođanje od kolonijalne vlasti i kao izraz osećaja pripadnosti regionu.

Iz unutrašnje podele tokom japanske okupacije, može se nazreti i osnovna podela istočno-timorske populacije i posledice kolonijalizma: svest o jedinstvu Timora, odnosno o pripadnosti Aziji u zapadnom delu Istočnog Timora,

⁹ Tokom kolonijalne vlasti zabeleženi su sukobi između Istočnotimoraca i portugalske vlasti u više navrata. Najznačajniji od njih su:

- sukob kod Kova Lime (*Cova Lima*) 1719. godine;
- sukob kod Kova-Kotubabe (*Cova-Cotubaba*) 1868-1869. godine;
- Manufahi ratovi 1895-1912. godine;
- pobuna stanovništva u distriktu Vikiki 1959. godine.

¹⁰ Constancio Pinto, Matthew Jardine, *Inside the East Timor resistance*, James Lorimer & Company Ltd., Toronto, 1997, str. 5.

¹¹ Ova podrška australijskim snagama „koštala“ je Istočni Timor oko 40.000 žrtava zbog japanskih represalija.

¹² Australijski vojni contingent brojao je u početku 1.330 vojnika i 70 oficira pod nazivom „Vrapčije snage“ (*Sparrow Force*). Izvor: Chamberlain Ernest, *Forgotten Men: Timorese in Special Operations during World War II*, elektronska knjiga izdata u Australiji 2010.g, <http://www.scribd.com/doc/29688334/Forgotten-Men-Timorese-in-Special-Operations-during-World-War-II>.

nasuprot lojalnosti kolonizatoru i usvojenim vrednostima evropske civilizacije u istočnom delu Istočnog Timora.

Nakon završetka Drugog svetskog rata, Portugal je nastavio sa vladavinom bez većih promena, uprkos činjenici da je ubrzo nakon završetka rata započeo proces dekolonizacije. Razlog tome leži u nepostojanju obrazovane nacionalne elite koja bi poslužila kao stožer nacionalnog pokreta. Takođe, kompleksnost prirode timorežanskog identiteta koji se nije zasnivao na pripadnosti naciji, već na pripadnosti svom selu, kao i marginalna lokacija na političkoj i geografskoj karti, doprineli su izostanku procesa buđenja nacionalne svesti i težnje za dekolonizacijom, koja je promenila sliku regiona i celog sveta u narednih dvadesetak godina. Pored prethodno navedenog, nakon ustupanja aerodroma Lažeš (*Lajes*) na Azorskim ostrvima (koja su tada imala ključnu geografsku poziciju u nuklearnoj strategiji SAD) na korišćenje Americi, Portugal je dobio podršku SAD-a da zadrži vlast nad Istočnim Timorom (kao i nad Makaom i afričkim kolonijama). Time je pitanje dekolonizacije Istočnog Timora skinuto sa dnevнog reda. Australija, država koja je najviše dugovala Timorežanima za značajnu podršku tokom njениh vojnih operacija u Istočnom Timoru, nije imala definisani spoljni politiku u odnosu na ovu koloniju sve do 1974. godine.

U periodu neposredno nakon završetka rata, portugalska vlast povećala je zahteve za prinudnim radom jer je infrastruktura Istočnog Timora, koja je i inače bila oskudna, uništena tokom rata i morala je biti obnovljena. Ovakav način obavljanja javnih radova trajao je veoma dugo, što je na kraju dovelo do erupcije nezadovoljstva koje je rezultiralo pobunom u Vikikiju 1959. godine.¹³ Tokom ove pobune, po prvi put su na površinu isplivale teritorijalne aspiracije Indonezije, nacije koja se, nakon oslobođanja od holandske kolonijalne vlasti, nalazila u ekspanziji. Postoje indicije da su pobunu inicirali indonežanski agenti sa ciljem da ubrzaju odlazak Portugalaca iz kolonije i kasnije omoguće integraciju Istočnog Timora sa Indonezijom. Pobuna je ugušena u krvi sa oko 1.000 ubijenih Timorežana, a veliki broj njih je zatvoren u afričkim kolonijama, Angoli i Mozambiku. Tokom 1963. godine pojavile su se informacije o postojanju Biroa za oslobođenje Republike Timor (izvorni naziv) sa sedištem u Džakarti, kao i vest da je već oformljena vlada sa 12 ministara u Batugadeu u Istočnom Timoru. Krajem 1960-tih, nakon eliminisanja komunista iz političkog života Indonezije, indonežanska vojska smatrala je situaciju u Istočnom Timoru pretnjom po bezbednost i stabilnost. Postojalo je mišljenje da Istočni Timor treba pripojiti Indoneziji u slučaju da portugalska vlast postane nestabilna. Potencijalna aneksija Timora bila je prilično česta tema obaveštajnih službi Indonezije, Australije i SAD ranih 1970-ih.¹⁴

¹³ Zanimljivo je da je na istom lokalitetu došlo do sukoba sa jedinicom za brze intervencije policije Istočnog Timora (*Policia Nacional de Timor-Leste – PNTL*) koji je u krajnjem ishodu rezultirao masovnim demonstracijama i neredima, pa i uvođenjem vanrednog stanja u državi decembra 2002. godine.

¹⁴ *Chega!* izveštaj, treći deo (Istorija konflikta), str. 11.

Pokušaji dekolonizacije Istočnog Timora

Sa druge strane, u Istočnom Timoru počinje da se budi svest o nacionalnom identitetu i ideja o samostalnosti Istočnog Timora. Iako bez namere da to učine, portugalska vojska i katolička crkva, koja je rukovodila najvećim brojem škola u Istočnom Timoru, pomogle su oblikovanje lokalnog kulturnog identiteta i pospešile razvoj nacionalnih ideja. Dodatni doprinos stvaranju osećaja pripadnosti istočnotimorskoj naciji predstavljalo je i uvođenje tetuma kao *lingua franca* u crkvene službe, pored, naravno, portugalskog.¹⁵

Uključivanje privilegovanih istočnotimoraca u administrativni aparat dovelo je do podizanja nivoa obrazovanja i boljeg razumevanja nacionalnog pitanja. Pored toga, Istočni Timor je, zbog svoje udaljenosti i zaostalosti, služio i kao kaznena kolonija u koju su slati disidenti i protivnici režima iz Portugala i ostalih kolonija. Najveći deo disidenata i kažnjjenika bili su marksisti ili pripadnici oslobodilačkih (marksističkih) pokreta iz afričkih kolonija. Na ovaj način Istočnim Timorom počele su se širiti ideje o samostalnosti sa levičarskim i marksističkim predznakom, a najveći deo tih ideja preuzet je od oslobodilačkog pokreta Mozambika – FRELIMO.

Razvoj ideje o samostalnosti kulminira pred sam kraj Salazarovog režima u Portugalu. Početkom 70-ih godina prošlog veka dolazi do formiranja prvih političkih partija, koje ukazuju na tri osnovna usmerenja populacije. Prvi je pozivao na integraciju sa Indonezijom, a predstavljala ga je Narodna demokratska asocijacija Timora (*Associação Popular Democrática Timorense – APODETI*), osnovana 1974. godine. Drugo stanovište izražavala je Socijaldemokratska asocijacija Timora (*Associação Social-Democrata Timorense – ASDT*),¹⁶ osnovana 1974. godine, koja se zalagala za nezavisnost. Demokratska unija Timorežana (*União Democrática Timorense – UDT*), osnovana 11. 05. 1974. godine, pak, zalagala se za federaciju sa Portugalom.

Kraj vladavine Portugala zatekao je Istočni Timor više nego nespreman za preuzimanje suvereniteta i odlučivanje o daljem životu države ili entiteta. Portugal nije ispunio obaveze da sproveđe proces dekolonizacije i omogući samoopredeljenje stanovništva, na što je bio obavezan rezolucijama Savete bezbednosti i Generalne skupštine UN. Naravno, i raspodela svetske moći i globalna politička scena determinisali su mogućnosti sa kojima se Istočni Timor suočio nakon odlaska kolonijalne vlasti. Najznačajniji procesi koji su uslovljivali položaj Istočnog Timora u tom periodu bili su kraj kolonijalnog doba i Hladni rat, koji je bio u punom zamahu.

Hladni rat stvorio je vrlo nepovoljnu situaciju za ostvarivanje samoopredeljenja stanovništva Istočnog Timora. Zbog svežih „rana“ iz vijetnamskog rata, sve što je iole podsećalo na marksizam, kao što je to bio slučaj sa najjačom istočnotimorskom političkom partijom, bilo je osuđeno na

¹⁵ Sousa, Ivo Carneiro de, *The Portuguese Colonization and the Problem of East Timorese Nationalism*, University of Porto and Portuguese Center for the Study of Southeast Asia/Cepesa, Lisbon.

¹⁶ U septembru 1974. godine partija menja naziv u Revolucionarni front za nezavisni Istočni Timor (FRETILIN).

progon od strane zapadnih država, a posebno SAD-a. Nepovoljnu okolnost predstavljala je činjenica da je Istočni Timor u najbližem susedstvu imao upravo države koje su bile deo antikomunističkog bloka – Indoneziju i Australiju. Indoneziju je, pored izrazitog antikomunizma¹⁷, karakterisao i „arhipelaški mentalitet“ ili „velikomalajski nacionalizam“¹⁸ koji se odlikovao shvatanjem da ceo arhipelag treba da bude Indonezija, a uključivanje Istočnog Timora u Indoneziju zaokružilo bi tu ideju.

Do sedamdesetih godina prošlog veka, Indonezija je sporadično izražavala pretenzije prema Istočnom Timoru.¹⁹ Međutim, kako je pad portugalske kolonijalne vlasti bio sve izvesniji, Indonezija je izvršila procenu da eventualna samostalnost Istočnog Timora predstavlja bezbednosnu pretnju po njen integritet. Naime, eventualna samostalnost Istočnog Timora bila bi podsticaj i uzor drugim etničkim grupama i teritorijama unutar Indonezije da i sami zatraže samostalnost, što bi ugrozilo stabilnost države i režima. Moguća aneksija postaje vrlo bitno pitanje kojim su se bavile obaveštajne službe Indonezije, SAD i Australije ranih 1970-ih godina.²⁰

Indonezija je sa novim zvaničnim stavom u vezi Istočnog Timora u svetsku javnost istupila na godišnjem zasedanju generalne skupštine UN u decembru 1975. godine, samo šest dana pre izvršenja invazije na Istočni Timor:

„Pustite me da prvo objasnim zašto je Indonezija tako zainteresovana za događaje u Portugalskom Timoru. Portugalski Timor je deo ostrva Timora. Drugi deo pripada Indoneziji. Timor je smešten u srcu Indonežanskog arhipelaga, jedno je od hiljada ostrva koja ga sačinjavaju. Populacija Portugalskog Timora... je istog etničkog porekla kao i populacija u indonežanskom

¹⁷ Nakon procene da Indoneziji „preti“ pobeda komunističke partije (koja je bila treća po veličini u svetu), uz blagoslov SAD-a i podršku CIA, dolazi do krvavih sukoba koji su rezultirali smenjivanjem predsednika Sukarna i postavljanjem vršioca dužnosti, predsednika Suharta, marta 1967. godine. Novi režim u Džakarti je bio izrazito antikomunistički i kao takav, u konstelaciji globalne raspodele moći, uživao je nesebičnu podršku SAD i zemalja NATO. Smatra se da je u razračunavanju antikomunističkih snaga sa pripadnicima Komunističke partije Indonezije (PKI) ubijeno 400.000 osoba, iako neki izvori tvrde da je taj broj daleko veći (preko milion mrtvih i više stotina hiljada uhapšenih i pritvorenih osoba iz političkih razloga), Pauker J. Guy, Toward a new order in , april 1967, Foreign Affairs

¹⁸ National Intelligence Estimate, NIE 55-68, Washington, December 31, 1968, preuzeto 02. 03. 2010. sa <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xxvi/4436.htm>.

¹⁹ Na primer, jula 1961. godine, tokom govora u kojem je upozorio Portugal da ne ignoriše međunarodnu podršku pokretu za oslobođenje Angole, tadašnji ministar spoljnih poslova Indonezije Subandrio, podsetio je auditorijum na geografsku blizinu Indonezije Istočnom Timoru. U izveštaju Komiteta za dekolonizaciju iz 1962. godine navedeno je da je u Džakarti osnovan Biro za oslobođenje Republike Timor. Pomenuti Biro je maja 1963. godine objavio da je formirao vladu sa 12 ministara u Batugadeu. U septembru 1963. godine ministar za informacije Abdulgani je izneo stav da „iako mi nismo ekspanzionistička nacija, ne možemo dozvoliti da se izlažu represiji i zatvaraju oni koji imaju iste pretke kao i mi, samo zato što žele da se ujedine sa otadžbinom svojih predaka“. Pristupljeno na www.seasite.niu.edu 23. 01. 2010. godine.

²⁰ Andrea K. Molnar, East Timor: an introduction to the history, politics and culture of Southeast Asia's youngest nation, Northern Illinois University, Department of Anthropology and Center for Southeast Asian Studies, May 2005, Internet, pristupljeno na www.seasite.niu.edu 23. 01. 2010. godine.

delu ostrva. Kolonijalna vladavina od 450 godina nije poništila naše bliske kulturne i krvne veze sa rođacima u Indonežanskom Timoru. Ova geografska bliskost i etničko srodstvo su važni razlozi zašto je Indonezija tako zabrinuta za mir i stabilnost u Portugalskom Timoru, ne samo zbog svog interesa, nego i zbog interesa celog regionalnog južnog Azije.²¹

Nakon dugogodišnje agonije Portugala kao kolonijalne sile, početkom sedamdesetih godina prošlog veka, dolazi do kolapsa kolonijalnog sistema. Posle „karanfilske revolucije“ koji je 24.04.1974. godine, u Lisabonu izveo mlađi oficirski kadar nezadovoljan stanjem države, kolonije su jedna za drugom proglašile samostalnost.²² U pokušaju da na brzinu ispunji svoje obaveze prema UN, da izvrši pripremu lokalne administracije za preuzimanje vlasti, Portugal je legalizovao političke partije u Istočnom Timoru, pripremio opšte izbore, koji su završili kratkim građanskim ratom i potpunim kolapsom kolonijalne vlasti. Iako je Portugal imao namjeru da se, nakon opštih izbora, stvaranja koalicione vlade i perioda od tri godine, izvrši izjašnjavanje stanovništva o samoopredeljenju, nije postojala saglasnost tri najjače partije FRETILIN (za samostalnost), APODETI (za ujedinjenje sa Indonezijom) i UDT (za federaciju sa Portugalom). Razlozi za eskalaciju sukoba bili su pobeda partije FRETILIN, čemu se žestoko usprotivila partija APODETI, uz podršku Indonezije. Partija UDT takođe nije bila zadovoljna rezultatima izbora i suprotstavila se FRETILIN. Rezultat je bio kratkotrajni građanski rat tokom avgusta 1975. godine, u kome je FRETILIN odneo pobedu, proterao ostatke portugalske kolonijalne administracije i formirao Oružane snage za nacionalno oslobođenje Istočnog Timora (*Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor Leste – FALINTIL*).

Pokušaj integracije Istočnog Timora u Indoneziju

Međutim, uz snažnu podršku SAD-a, Indonezija je već početkom 1975. godine započela operaciju KOMODO čiji je cilj bio da, uz pomoć partije APODETI i nezadovoljnog dela partije UDT, izvrši dodatnu destabilizaciju i invaziju Istočnog Timora, sa motivom da se spreči dalja eskalacija sukoba i da se region stabilizuje. Sa tim ciljem, indonežanska vojska je u oktobru 1975. godine ušla u Istočni Timor i okupirala pogranični grad Batugade, predstavljajući svoju operaciju kao deo tinjajućeg građanskog rata.

Kako se napredovanje indonežanskih snaga nastavljalo, FRETILIN je poslao zahtev UN za povlačenje indonežanskih trupa. Pošto je postojala procena da će zahtev imati veću težinu ako se uputi od strane nezavisne nacije, FRETILIN 28. 11. 1975. godine donosi deklaraciju o nezavisnosti koju priznaje osam država,²³ ali ne i Portugal, SAD i Australija, država koju su smatrali prijateljem.

²¹ Navedeno u *Chega!* izveštaju, deo „Istorija konflikta“, str. 22 (sumarnog Izveštaja Komisije za istinu, prihvatanje i pomirenje – CAVR). Preuzeto sa <http://www.cavr-timorleste.org/en/chegaReport.htm>, 03. 04. 2011. godine.

²² Mozambik je proglašio nezavisnost 25. 06. Zelenortska Ostrva 05. 07., Sao Tome i Principe 12. 07. i Angola 11. 11. 1974. godine.

²³ Nezavisnost Istočnog Timora 1975. godine priznali su Albanija, Zelenortska Ostrva, Gvineja, Gvineja Bisao, Mozambik i Sao Tome i Principe.

Vrlo brzo, tačnije 07. 12. 1975. Indonezija, uz punu i tajnu podršku SAD-a, započinje punu invaziju Istočnog Timora, a šest meseci kasnije proglašava ga za svoju 27. provinciju.²⁴

Bukvalno u predvečerje otvorene invazije na Istočni Timor, 06. 12. 1975. godine predsednik Suharto sastao se sa predsednikom Fordom i državnim sekretarom Kisindžerom. Na sastanku je, pored ostalog, praktično dato „zeleno svetlo“ za invaziju Timora.²⁵ Suharto je predočio Fordu da je za Istočni Timor najbolje rešenje ujedinjenje sa Indonezijom, jer „tako mala teritorija sa malo resursa ne može biti vitalna“,²⁶ kao i zbog toga što je FRETILIN oslobodilački pokret pretežno „leve“ orijentacije.²⁷ Situacija je po FRETILIN dodatno bila nepovoljna zbog dešavanja u Portugalu gde je „karanfilska revolucija“ imala određenu aromu komunizma, odnosno bila je levo orijentisana. I predsednik Ford i Kisindžer kasnije su poricali da su vodili bilo kakvu raspravu vezanu za Istočni Timor sa predsednikom Suhartom. Neposredno pre same invazije Indonezije, SAD su jasno zauzele stav da je to najbolje rešenje problema imajući u vidu pozicije Portugala, Indonezije, SAD-a, Australije i samog Istočnog Timora.²⁸ Može se reći da je jedan od uzroka tragedije Istočnog Timora bio taj što se našao u zamci između dva nezavisna, ali sudbonosna momenta: dezintegracije portugalskog kolonijalizma i ekspanzionizma Indonezije uz podršku SAD-a.²⁹

Sama invazija je izvršena vrlo odlučno i brutalno. Smatra se da je do februara 1976. godine ubijeno, ili umrlo od posledica invazije oko 10% tadašnje populacije Istočnog Timora, odnosno oko 60.000 ljudi. Uprkos ovoj činjenici, ili

²⁴ Andrea K. Molnar, *EAST TIMOR: An Introduction To The History, Politics And Culture Of Southeast Asia's Youngest Nation*, Northern Illinois University, Department of Anthropology and Center for Southeast Asian Studies, May 2005, pristupljeno 18.06.2010. na www.seasite.niu.edu.

²⁵ Memorandum o razgovoru predsednika SAD-a Forda, predsednika Indonezije Suharta, državnog sekretara Henri Kisindžera, ministra spoljnih poslova Indonezije Malika, državnog ministra Sudharmona i ambasadora SAD u Indoneziji Njusoma 06. 12. 1975. godine. National Archives, Record Group 59, Department of State Records, Transcripts of Staff Meetings of Secretary of State Henry Kissinger, 1973-77, box 8, George Washington University, preuzeto sa <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/>, 30. 08. 2009. godine.

²⁶ Isto.

²⁷ Memorandum o razgovoru predsednika SAD-a Forda, predsednika Indonezije Suharta, državnog sekretara Henri Kisindžera i zamenika asistenta predsednika SAD-a za poslove nacionalne bezbednosti general-potpukovnika Skoukrofta 05.07.1975. National Archives, Record Group 59, Department of State Records, Transcripts of Staff Meetings of Secretary of State Henry Kissinger, 1973-77, box 8, George Washington University, preuzeto sa <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/>, 30. 08. 2009. godine.

²⁸ Memorandum H. Kisindžera za pripremu predsednika Forda, "Your Visit to Indonesia," 21 November 1975, Izvor: National Archives, Record Group 59, Department of State Records, Executive Secretariat Briefing Books, 1958-1976, Box 227, Poseta predsednika Forda Dalekom istoku i Indoneziji novembar-decembar 1975., George Washington University, preuzeto sa <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/>, 30.08.2009. godine. Predsednička poseta Indoneziji je završena dan pre invazije Istočnog Timora.

²⁹ Simon Philpott, 's Double Life: smells like Westphalian spirit, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 1, 2006. godine, str. 135-159.

zbog nje, borba protiv indonežanske vlasti vodila se kontinuirano od samog početka operacije „Komodo“ pa do ostvarivanja punog suvereniteta Demokratske Republike Istočni Timor. Generalno, proces sticanja nezavisnosti možemo podeliti na sledeće vremenske periode:

- period od 1975. do 1982. godine: ovaj period karakterišu vojne aktivnosti FALINTIL uz povremene pregovore sa indonežanskom vojskom, kao i održavanje pitanja Istočnog Timora aktuelnim u međunarodnoj javnosti, prvenstveno u UN;
- period od 1982. do 1991. godine: ovaj period karakteriše pad vojnih aktivnosti i nizak intenzitet političkih i diplomatskih aktivnosti;
- Period od 1991. do 1998. godine: u ovom periodu dolazi do značajnijeg angažovanja međunarodne zajednice u rešavanju pitanja Istočnog Timora. Pored lokalnih promena uslova (odricanje od marksističko-lenjinističkog predznaka borbe i ujedinjenje svih snaga u jedinstveni front za postizanje nezavisnosti), uslovi su se promenili i na regionalnom (jačanje pozicije Portugala u EZ) i na globalnom nivou (kraj Hladnog rata, prestanak percepcije komunizma kao opasnosti po zapadni svet);
- Period od 1998. do 2002. godine, kada su se Ujedinjene nacije odlučno angažovale s ciljem konačnog rešenja pitanja samoopredeljenja naroda Istočnog Timora.

FRETILIN i FALINTIL ostali su glavna pokretačka snaga otpora i nakon invazije Indonezije 07. 12. 1975. godine. Slično kao kod uspostavljanja portugalske kolonijalne vlasti i japanske okupacije, i indonežanska kontrola teritorije u prvom periodu bila je ograničena na važnije centre i komunikacije, mahom uz obalu, a FRETILIN je kontrolisao unutrašnjost teritorije. Tako je ABRI do avgusta 1976. godine kontrolisao samo veće gradove i komunikacije između njih. Prema proceni zvaničnika SAD-a 1977. godine, oko dve trećine populacije Istočnog Timora bilo je pod kontrolom FRETILIN.³⁰

FRETILIN je sa većim ili manjim uspesima vodio gerilsku borbu protiv Indonežanskih snaga sve do sredine osamdesetih godina prošlog veka. Međutim, brojne vojne operacije indonežanske vojske³¹ svele su borbu za oslobođenje na rad tajnih celija i sporadičnu subverzivnu aktivnost. Tokom oružane borbe za oslobođenje, Istočni Timor nije imao značajnu podršku iz inostranstva. Zbog samodeklarisane marksističke orijentacije vodeće snage za oslobođenje FRETILIN u vreme vrhunca Hladnog rata, kršenje ljudskih prava

³⁰ Constancio Pinto, Matthew Jardine, *Inside the East Timor resistance*, James Lorimer&Company Ltd., Publishers, Toronto, 1997. godine.

³¹ Velike operacije pokretane su 1977, 1981. i 1983. godine uz tragične posledice po stanovništvo, delom zbog direktnih vojnih dejstava, a delom zbog uništavanja poljoprivrednih kultura. Kao i u Vijetnamu, korišćena je avijacija za zaprašivanje i uništavanje vegetacije i onemogućavanje jedinicama FALINTIL da je koriste za postizanje iznenadenja pri dejstvima po indonežanskim jedinicama. Pored vojnih aktivnosti, Indonezija je vršila premeštanje stanovništva iz unutrašnjosti ostrva u privremenim smeštaj na obali, uskraćujući na taj način logističku podršku FRETILIN. Na taj način bilo je raseljeno oko 320 000 stanovnika, što predstavlja blizu polovine populacije u to vreme.

od strane Indonezije, u svetskoj javnosti je prečutkivano i marginalizovano. Kontinuitet oružanoj borbi davana je upornost delovanja FRETILIN i rad istočnotimorske političke emigracije, koja je, uz pomoć Portugala, u Ujedinjenim nacijama održavala pitanje Istočnog Timora „u životu“. Početak borbe na diplomatskom frontu bazirao se na unilateralnoj deklaraciji nezavisnosti i uspostavljanju Demokratske Republike Istočni Timor. Shodno tome, predstavnici FRETILIN su u Savetu bezbednosti i u ostalim organima UN pokušali ostvariti razgovore sa Portugalom i Indonezijom na ravnopravnim osnovama, odnosno kao predstavnici suverene države. Vrlo brzo se uvidelo da velika većina država nije spremna da prizna tako proglašenu nezavisnu državu, pa je već 1977. godine politika zasnovana na državnosti Istočnog Timora potpuno napuštena.³² Zamenila ju je opcija da se Istočni Timor u međunarodno-pravnim okvirima predstavi kao nesamoupravna teritorija sa pravom na samoopredeljenje. Procenjeno je da takva politika daje povoljniju poziciju za pregovaranje. Time je dobar deo odgovornosti prebačen na međunarodnu zajednicu, a posebno UN i Portugal koji su bili u obavezi da sproveđu dekolonizaciju, odnosno da obezbede uslove za samoopredeljenje stanovništva. Pored toga, na ovaj način pridobijeni su akteri drugih političkih opcija iz Istočnog Timora, kao i crkva.

Stavovi uticajnih spoljnih aktera na rešavanje sukoba u Istočnom Timoru

Što se tiče pristupa Portugala rešavanju pitanja Istočnog Timora, postojala su dva pristupa. Nakon promena režima 1974. godine, nova vlada pokušala je da realizuje pravo lokalnog stanovništva na samoopredeljenje, uz poštovanje legitimnih interesa Indonezije da se ne naruši njena stabilnost i bezbednost.³³

Nakon indonežanske invazije, a da bi se sprecilo priznavanje svršenog čina, Portugal je odlučio da drugačije i odlučnije pristupi pitanju svoje kolonije, tako što će je „održavati u životu“ i sačekati pogodan momenat kako bi se pravo na samoopredeljenje moglo realizovati.³⁴ Zbog toga je prekinuo

³² Zbog napuštanja ovakve politike, nastali su ozbiljni ideoološki sukobi unutar samog FRETILIN-a. U jednom periodu Ramuš Horta i Mari Alkatiru su čak bili u kućnom pritvoru, na koji su ih prisilile njihove kolege koje su smatrale da treba nastaviti sa politikom zasnovanom na proklamovanoj nezavisnosti Istočnog Timora 1975. godine. Odjeci tog sukoba traju i danas. Politički program najjače opozicione partie, odnosno pokreta u Istočnom Timoru, CPD-RDTL, zastupa pogled da državnost Istočnog Timora mora biti zasnovana na državnosti iz 1975. godine.

³³ Ustavni zakon Revolucionarnog saveta Portugala 7-75 od 17. 07. 1975. godine, član 1. kojim se ukida isti član iz Ustava Portugala iz 1933. godine i priznaje pravo na samoopredeljenje naroda Istočnog Timora sa punom nezavisnošću, Heike Krieger, Dietrich Rauschning *East Timor and the international community: basic documents*, Cambridge Press, 1997, str. 34.

³⁴ U pismu otpasnika poslova stalne misije Portugala pri UN upućenom GS UN od 30. 11. 1975. godine navodi se rešenost Portugala da završi svoje obaveze dekolonizacije i stoga ne priznaje unilateralne objave nezavisnosti FRETILIN sa jedne i APODETI sa druge strane, kao ni pravo Indonezije da zaposedne Istočni Timor. Krieger Heike, Rauschning Dietrich, and the international community: basic documents, Cambridge Press, 1997, str. 39.

diplomatske odnose sa Indonezijom i izneo pitanje invazije pred Generalnu skupštinu UN.³⁵ U periodu od 1975. do 1982. godine, redovno iznošenje problema Istočnog Timora pred GS UN bila je jedina strategija Portugala. Međutim, zbog nedostatka šire međunarodne podrške, od 1982. do 1986. godine, problemom Istočnog Timora bavio se isključivo generalni sekretar UN. Kada je Portugal primljen 1986. godine u Evropsku zajednicu, zbog prava veta u odnosu na sve odluke koje se tiču odnosa sa Indonezijom, pozicija Portugala je ojačala. Štaviše, pod uticajem Portugala, ministri spoljnih poslova EZ zauzeli su zajednički stav po pitanju Istočnog Timora tražeći uključenje međunarodne zajednice u rešavanje tog pitanja. Kao rezultat povećanog pritiska na Indoneziju, odobrena je poseta parlamentarne delegacije Portugala Istočnom Timoru u oktobru 1991. godine, ali je otkazana, zbog pokušaja Indonezije da promeni plan posete. Odlaganje posete indirektno je uzrokovalo demonstracije stanovništva Dilija u novembru 1991. godine, koje su bile povod za masakr kod groblja „Santa kruz“

U vreme kada je poštovanje ljudskih prava bilo u fokusu međunarodne zajednice, masakr je definitivno aktualizovao pitanje Istočnog Timora u svetskoj javnosti, ojačao poziciju Portugala i omogućio dovođenje Indonezije za pregovarački sto. Preuzimanjem predsedavanja EZ 1992. godine, Portugal je čak onemogućio potpisivanje sporazuma između EZ i ASEAN. Ovakva spoljna politika Portugala prisilila je Indoneziju da prihvati razgovore sa vladom Portugala o rešavanju pitanja Istočnog Timora i ostvarivanja prava na samoopredeljenje. Pregovori su započeli 12. 09. 1992. godine i trajali do 1996. godine bez ikakvog značajnijeg pomaka zbog opstrukcije Indonezije. Naime, Indonežani su se nadali da će vremenom pitanje Istočnog Timora pasti u zaborav.

Vrhunac podrške Portugala rešavanju pitanja Istočnog Timora predstavlja uslovljavanje učešćem u operaciji NATO na Kosovu i Metohiji početkom septembra 1999. godine, u slučaju da izostane podrška EU i NATO angažovanju Australije i Portugala u rešavanju sukoba u Istočnom Timoru.

Za razliku od Portugala, politika Australije u odnosu na pitanje Istočnog Timora u velikoj meri bila je određena stavom SAD-a, odnosno percepcijom da je bezbednost regionala i čitave „zapadne civilizacije“ ugrožena širenjem komunizma. U to vreme, spoljnu politiku Australije snažno je oblikovao premijer Whitlam (*Whitlam*), koji je pokazivao „krajnju averziju prema stvaranju malih država“.³⁶ Pored toga, Australija je imala u vidu mineralne izvore u Timorskom procepu, a premijer Whitlam je smatrao da se tako bitni strateški resursi ne smeju prepustiti malim državama. Najvažnije od svega, on je podelu ostrva Timor smatrao slučajnom greškom kolonijalnih sila. Smatrao je da Indonezija ima pravo na kontrolu celog ostrva iznoseći tvrdnju da su narod

³⁵ Već 07. 12. 1975. godine veće ministara Portugala izdalo je saopštenje u kojem je osudilo agresiju Indonezije i donelo odluku o zaoštrevanju diplomatskih odnosa sa Indonezijom.

³⁶ Michael E. Salla, *Australian Foreign Policy and East Timor*, Australian Journal of International Affairs, vol. 49, broj 2.

istočnog i zapadnog dela jedan te isti i da je samo kolonijalna vlast dovela do stvaranja razlika.

Međutim, generalni stav spoljne politike Australije nije se bitno menjao sve do 1998. godine. Pitanje Istočnog Timora uopšte se nije pominjalo u bilateralnim odnosima Australije i Indonezije, čak ni posle masakra na groblju „Santa kruz“ 1991. godine. Australijska vlada je Indoneziju, sa stanovišta bezbednosti u regionu, smatrala veoma važnim partnerom i nije dozvolila da pitanje Istočnog Timora naruši bilateralne odnose. Pored toga, Australija je 1989. godine sa Indonezijom potpisala sporazum koji je podrazumevao podelu dobiti i osnovala zajedničku zonu eksploatacije nafte. Time je Australija učvrstila podršku politici Indonezije u Istočnom Timoru. Taj sporazum bio je predmet spora pred Međunarodnim sudom pravde jer je Portugal, u svojstvu administrativnog autoriteta za Istočni Timor, tužio Australiju da „preduzima određene akcije prema Istočnom Timoru bez znanja Portugala i bez poštovanja prava naroda Timora na samoopredeljenje“.³⁷

Australijska spoljna politika postala je odlučna prema dešavanjima u Istočnom Timoru tek kada su izbili sukobi nakon referendumu 1999. godine i kada su SAD pokrenule inicijativu da se u Istočnom Timoru sproveđe vojna intervencija.³⁸

Katolička crkva takođe je pozitivno uticala na ostvarivanje prava stanovništva Istočnog Timora na samoopredeljenje. Nakon invazije Indonezije 1975. godine, Katolička crkva, tačnije dioceza u Diliju,³⁹ ostaje jedina organizovana institucija osim indonežanskih vlasti. U samom početku, stav Katoličke crkve ostaje neutralan u odnosu na indonežansku invaziju, a onda 1977. godine crkva menja stav i počinje da pruža snažnu podršku pokretu za nezavisnost (uprkos njegovoj marksističko-lenjinističkoj orijentaciji).⁴⁰ Dodatno učvršćivanje u nacionalnu kulturu i identitet postignuto je uvođenjem istočnotimorskog zajedničkog jezika tetuma u crkvenu službu, umesto do tada obaveznog indonežanskog. Kako kao religiozna nadnacionalna organizacija nije mogla pružati otvorenu i direktnu pomoć pokretu za nezavisnost, katolička crkva podržavala je pokret kroz ograničenu logističku i obaveštajnu podršku, a što je bilo

³⁷ Međunarodni sud pravde: *Portugal protiv Australije po pitanju Istočnog Timora*, 30. 06. 1995. godine. Slučaj nije rešen u korist Portugala jer mu nije dato za pravo da uopšte vrši vlast nad teritorijom, ali je istaknuto postojanje prava naroda Istočnog Timora kao nesamoupravne teritorije na samoopredeljenje. Pristupljeno 13. 10. 2010. g. na <http://www.un.org/law/icjsum/timor.htm>

³⁸ Gorjao, Paulo: *The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of Contemporary*: A Journal of International & Strategic Affairs, 0129797X, April 2001, Vol. 23, Issue 1.

³⁹ Po zahtevu biskupa Beloa (*Carlos Felipe Ximenes Belo*), od 1997. godine u Istočnom Timoru postoje dve dioceze, jedna u Diliju, a jedna na istoku ostrva, u drugom po veličini gradu Baucau.

⁴⁰ Odnosi Crkve i FRETILIN su 1975. godine bili problematični zbog osporavanja FRETILIN prava Crkve na posedovanje velikih površina zemljišta, što je bila ostavština kolonijalne vlasti. Tokom godina otpora, taj odnos se popravio, pogotovo nakon osnivanja CRNM 1989. godine.

najvažnije, kroz svoj ogromni globalni uticaj.⁴¹ Za napore u rešavanju sukoba u Istočnom Timoru biskup Belo je dobio Nobelovu nagradu za mir 1996. godine.

Katolička crkva u Istočnom Timoru održala je oslobođilački pokret u životu, pogotovo u kritičnom periodu od 1981. do 1984. godine kada mu je pretilo uništenje. Bez dostavljanja informacija o događanjima u Istočnom Timoru i korišćenja kanala komunikacije kojima su te informacije dospеле do uticajnih pojedinaca ili organizacija, može se reći da bi pokret bio ugušen.

Ovakvo delovanje Katoličke crkve u Istočnom Timoru, za vreme indonežanske okupacije, bilo je moguće zbog njenog globalnog uticaja i prirode unutrašnjeg uređenja Indonezije koje je taj uticaj omogućavao. Indonežanske vlasti su, upravo kroz Katoličku crkvu, pokušavale da legalizuju svoju okupaciju Istočnog Timora, prikazujući poštovanje verskih prava kroz jedan od državnih principa (*pankasila*)⁴² koji garantuje slobodu veroispovesti svih stanovnika Indonezije. Svi značajniji religiozni spomenici u Istočnom Timoru (na primer, statua Kralja Hrista, druga po visini u svetu, u blizini Dilija, kao i statua sv. Antuna, zaštitnika gradića Manatuto) napravljeni su za vreme indonežanske vlasti. Katolička crkva, kao koheziona sila između različitih društvenih grupa, dala je veliki doprinos stvaranju istočnotimorskog nacionalnog identiteta.

Put ka samoopredeljenju u posthladnoratovskoj globalnoj rapodeli moći

Pitanje Istočnog Timora aktuelizovano je u svetskoj javnosti završetkom Hladnog rata. Događaj koji je pitanje poštivanja ljudskih prava u Istočnom Timoru ponovo stavio u žigu interesovanja Ujedinjenih nacija je masakr kod groblja Santa Kruz u glavnom gradu Diliju, u novembru 1991. godine.⁴³

Otpor indonežanskoj vlasti među većim delom populacije je nastavljen, najčešće kroz demonstracije i građansku neposlušnost. Takođe, nastavljena je i represija indonežanske vlasti, ali ne više tako otvoreno i masovno kao do tada. Uprkos hapšenju vođe CNRM Šanana Gužmaoa u Diliju 1992. godine, proces

⁴¹ Vatikan ima značajan uticaj i mogućnost kontakta direktno ili indirektno preko svog ogromnog članstva koje dostiže broj od milijardu članova i mreže organizacija i institucija od kojih su mnoge strateški pozicionirane. Vatikan održava diplomatske kontakte sa većinom država sveta, a ima preko 100 stalnih diplomatskih misija od kojih je vredno spomenuti Vašington, Lisabon, Kanberu i Džakartu. Pored pomenutih, Vatikan ima stalnu posmatračku misiju u Ujedinjenim nacijama, ali ne i pravo glasa. Takođe ima diplomatske odnose i sa Evropskom unijom i sa specijalizovanim UN agencijama. Uticaj Vatikana je proširen i delovanjem medija pod njegovom kontrolom.

⁴² Indonežanska državna ideja se zasniva na sistemu vrednosti sastavljenog od pet principa:

1. verovanje u jednog i jedinog Boga; 2. pravedno i civilizovano društvo; 3. jedinstvo Indonezije; 4. demokratija pokretana unutrašnjom mudrošću i jedinstvom baziranom na slobodi izbora; 5. socijalna pravda za sve narode Indonezije. (Preamble Ustava Republike Indonezije).

⁴³ Demonstracije su završile prekomernom upotrebot smrtonosne sile od strane indonežanske vojske i smrću 271 i ranjavanjem 278 građana, dok je 270 njih, uglavnom mlađih, „nestalo”.

samoopredeljenja stanovništva Istočnog Timora kretao se napred, uz snažniju podršku subjekata međunarodne zajednice nego što je to do tada bio slučaj.

Usled postihnutih promena u funkcionalisanju UN, Indonezija je morala prihvatići pregovaranje o statusu Istočnog Timora. Već početkom 1992. godine, na inicijativu Portugala i pod okriljem UN, započeo je dugotrajan pregovarački proces. Održano je osam rundi pregovora između 1992. i 1996. godine, ali se nije došlo do formule prihvatljive za obe strane.

Međutim, oktobra 1996. godine, Ramos Horta, specijalni predstavnik Nacionalnog saveta otpora Maubere (*Conselho Nacional de Resistência Maubere CNRM*) i biskup Istočnog Timora Šimenez Belo (*Ximenes Belo*) dobili su Nobelovu nagradu za mir. Nekoliko meseci kasnije, počinje velika azijska finansijska kriza koja je znatno oslabila indonežansku ekonomiju, a samim tim i Suhartov režim.

Kako nije dolazilo do sporazuma između strana u pregovorima, generalni sekretar UN početkom 1997. godine imenuje ličnog specijalnog izaslanika za Istočni Timor, Džemšida Markera (*Jamesheed Marker*). Marker je kroz intenzivne pregovaračke aktivnosti uspeo da dovede Indoneziju do situacije da, uprkos tvrdim stavovima i nepopustljivosti, u maju 1998. godine sama predloži široku autonomiju za Istočni Timor.⁴⁴

Takav stav Indonezije ohrabrio je sledbenike ideje o samostalnosti Istočnog Timora na intenziviranje političkih, ali i vojnih gerilskih aktivnosti protiv indonežanske vojske, čime se bezbednosna situacija u Istočnom Timoru počela pogoršavati. Pored toga, počelo je i rivalstvo između različitih grupa unutar CNRT⁴⁵ i često su određene grupe izvodile aktivnosti na svoju ruku radi zauzimanja bolje pozicije na budućoj političkoj sceni Istočnog Timora.

Početkom 1999. godine, dolazi do promene situacije i u samom regionu. Naime, Australija, nakon dugogodišnje podrške Indoneziji u njenom nastojanju da integrise Istočni Timor, radikalno menja svoju poziciju proklamujući u januaru 1999. godine pravo Istočnog Timora na samoopredeljenje. Premier Australije Hauard (*Howard*) ponudio je dobre usluge Australije i sugestiju da Indonezija pristane na suštinsku autonomiju, a da slobodno izražavanje volje stanovništva bude realizovano nakon 10 godina, uz neposrednu saradnju sa nacionalnim liderima u Istočnom Timoru, a ne sa Portugalom i UN.⁴⁶ Smatra se

⁴⁴ Unutrašnja politička situacija u Indoneziji značajno se promenila maja 1998. godine ostavkom predsednika Suharta i izborom njegovog zamenika Jusufa Baharudina Habibija (*Jusuf Bacharuddin Habibie*) na predsedničku dužnost.

⁴⁵ Tokom 1989. godine svi kapaciteti i resursi borbe za nezavisnost ujedinjeni su u Nacionalni savet Maubere otpora (*CNRM-Conselho Nacional de Resistencia Maubere*), gde je *maubere* opšti izraz za izvornog stanovnika Istočnog Timora seljačkog porekla, nepismenog, nemešanog sa Portugalcima. Godine 1998. ova organizacija prerasla je u Nacionalni savet otpora Istočnog Timora (CNRT), kišobran-organizacija za sve organizacije orijentisane prema nezavisnosti.

⁴⁶ Smatra se da je time Australija još jednom pokušala da zaštitи validnost sporazuma sa Indonezijom o zajedničkom korištenju prirodnih resursa u Timorskom procesu. Nakon izostanka odgovora Indonezije, odlukom da podrži pravo Istočnog Timora na samoopredeljenje Australija je, doduše vrlo kasno, ispunila svoju moralnu obavezu prema Istočnom Timoru. Narod Istočnog Timora je, kako smo naveli, svesrdno podržao australijske vojne jedinice u borbi protiv Japanaca u Drugom svetskom ratu.

da je time Australija još jednom pokušala da zaštiti validnost sporazuma sa Indonezijom o zajedničkom korištenju prirodnih resursa u Timorskom procepu. Nakon izostanka odgovora Indonezije, odlukom da podrži pravo Istočnog Timora na samoopredeljenje Australija je, doduše vrlo kasno, ispunila svoju moralnu obavezu prema Istočnom Timoru. Narod Istočnog Timora je, kako smo naveli, svesrdno podržao australijske vojne jedinice u borbi protiv Japanaca u Drugom svetskom ratu.⁴⁷

Naglu promenu situacije donela je, krajem januara 1999. godine, odluka Indonezije da se Istočnom Timoru dodeli proširena autonomija koja bi provinciji dala pravo na zastavu, grb, sudstvo, guvernera biranog u samoj provinciji, upravljanje resursima i slično. Indonezija bi zadržala pravo da istakne svoju zastavu uz provincijsku, da ima određeno prisustvo vojnih snaga za odbranu od spoljne opasnosti i upravlja resursima od strategijskog značaja. Pored toga, ako narod Istočnog Timora ipak odluči da želi punu samostalnost, ta odluka biće potvrđena u skupštini Indonezije u sledećem sazivu, odnosno nakon narednih izbora.

Ovakva odluka inicirala je UN da, što je moguće pre⁴⁸, organizuje sprovođenje izjašnjavanja o samoopredeljenju stanovništva Istočnog Timora. Uz rastuće tenzije i nasilje, referendum, odnosno izjašnjavanje stanovništva, bilo je organizованo u vrlo kratkom roku. U slučaju da rezultati referenduma pokažu da je većina stanovništva za autonomiju unutar Indonezije, Portugal bi povukao sve zahteve prema Indoneziji vezane za Istočni Timor, a Indonezija bi nastavila, shodno odluci nacionalne skupštine, da vrši vlast. U suprotnom slučaju, Indonezija bi bila obavezna da prekine sve institucionalne veze koje je povezuju sa Istočnim Timorom tako da se stanje vrati na ono koje je vladalo pre 17. 07. 1976. godine, odnosno pre aneksije. Vlast bi u tom slučaju bila preneta na UN koje bi preuzele upravljanje Istočnim Timorom. U skladu sa dogовором i на основу споразума Индонезије и Португала од 05. 05. 1999. године, Савет безбедности УН је 11. 06. 1999. године донео решење 1246⁴⁹

⁴⁷ Gorjao, Paulo, *The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of East Timor*, Contemporary: A Journal of International & Strategic Affairs, 0129797X, April 2001, Vol. 23, Issue 1, str. 9, preuzeto 02. 11. 2010. godine sa Interneta: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6479/is_1_23/ai_n28836897/pg_9/?tag=mantle_skin;content.

⁴⁸ Narastajuća popularnost Megavati Sukarnoputri (*Megawati Sukarnoputri*) koja je već bila Habibiju, kao prelaznom predsedniku, osporila pravo da donosi takve odluke, mogla je da ugrozi postignuti sporazum. Pored toga, bezbednosna situacija u Istočnom Timoru je počela da se usložnjava, a politički motivisani sukobi postaju svakodnevna pojava.

⁴⁹ Резолуција Савета безбедности УН број 1246 од 11. 06. 1999. године. Сами мисија имала је три компоненте:

- политичку компоненту – подразумевала је одговорност за надзор политичког окружења у циљу обезбеђења слободе свих политичких и других невладиних организација да обављају своје дужности, као и одговорност за посматранje и извештавање специјалног представника генералног секретара УН по свим пitanjima која би могла имати политичке implikacije;
- изборну компоненту – она се односила на одговорност за све активности везане за регистрацију гласача и само гласање;
- информациску компоненту – да објасни stanovništvu Istočnog Timora, на objektivan i nepristrasan način, uslove Opštег sporazuma i predloga autonomije, zatim da obavesti stanovništvo o načinu glasanja i објасни implikacije glasanja za i protiv predloga.

kojom se uspostavlja misija UN u Istočnom Timoru pod nazivom UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*) čiji je zadatak i mandat da pripremi i realizuje izjašnjavanje stanovnika Istočnog Timora pod uslovima preciziranim u sporazumu.

Zbog mogućih promena u stavovima Indonezije, UN su težile da se referendum sproveđe što pre. Referendum je, uz rastuće tenzije i povećanje nivoa sukoba „spontano“ formiranih milicija pristalica opcije integracije sa Indonezijom⁵⁰, realizovan 30. 08. 1999. godine bez incidenata. Na glasanje se odazvalo preko 95% registrovanih glasača, odnosno preko 430.000 glasača. Rezultate izjašnjavanja je objavio generalni sekretar UN Kofi Anan 03.09. 1999. godine: 94.388 građana ili 21.5% je glasalo za posebnu autonomiju unutar Indonezije, a 344.580 ili 78.5% je glasalo protiv, odnosno za potpunu nezavisnost.

Delovanje Ujedinjenih nacija u Istočnom Timoru

Odmah nakon realizacije referenduma došlo je do značajnog povećanja nasilja, a nakon objavljivanja rezultata referenduma, 03.09.1999. godine, nasilje je eskaliralo. Proindonežanske milicije sa ukupno oko 35.000 pripadnika, uz indirektnu, a negde i direktnu, podršku indonežanskih snaga, vršile su velika razaranja. Veće žrtve su izbegnute jer se stanovništvo povuklo u zbegove, tako da je ukupni bilans nasilja bio oko 4.000 poginulih Istočnotimoraca. Međutim, zbog posledica razaranja, oko 75% stanovništva ostalo je bez osnovnih uslova za život, a 90-250.000⁵¹ stanovnika prešlo je u Zapadni Timor, odnosno Indoneziju.

⁵⁰ „Postoji šest dokumenata koji zavređuju posebnu pažnju zbog tvrdnji koje se na njima zasnivaju: tajni memorandum jednog od vođa proindonežanskih milicija u kome se iznosi plan za operacije protiv pristalica nezavisnosti; cirkularni dokument koga je izdao glavni komandant milicija Žoao Tavareš (João Tavares) u kome se preti opštим nasiljem protiv pristalica nezavisnosti; tajni izveštaj koji je pripremio visoki zvaničnik indonežanske vlade H.R. Garnadi, u kome spominje moguće uništenje infrastrukture u slučaju pobjede opcije za nezavisnost; tajni telegram u kome je objašnjen plan za mobilizaciju milicija nakon izjašnjavanja; policijski plan za opštu evakuaciju nakon izjašnjavanja (poznata kao Operacija Hanoin Lorosae II); operativni plan Vojske Indonezije (TNI) za održavanje izjašnjavanja i evakuaciju (označen kao operacija Vira Darma-99, odnosno *Operasi Wira Dharma-99*). Ovi dokumenti doprinose našem razumevanju tadašnjeg nasilja na više načina. Prvo, oni doprinose utvrđivanju postojanja i prirode veze između TNI i milicija. Drugo, oni pokazuju da su postojale brojne diskusije na najvišim nivoima TNI, kao i da su postojali planovi civilne vlasti za slučaj vanrednih situacija uključujući i plan za masovnu evakuaciju i mogućnost uništenja infrastructure pri evakuaciji. Kao treće, oni potvrđuju van svake sumnje da su vojne i civilne vlasti usvojile neprijateljski stav prema pristalicama nezavisnosti (i istovremeno blagonaklon stav prema pristalicama široke autonomije), što je bilo u suprotnosti sa obavezama Indonezije iz sporazuma potpisanih 05. 05. 1999. godine. Istovremeno, ovi dokumenti ne pružaju direkstan dokaz umešanosti najviših krugova države u planiranje i realizaciju konkretnih akata nasilja. Tačnije, analiza koja je ovde iznesena sugerise da nasile nije bilo planirano u pisanoj formi.“

Preuzeto iz: *Zločin protiv humanosti, izveštaj OHCHR, deo Chega!* sumarnog Izveštaja Komisije za istinu, prihvatanje i pomirenje (CAVR). Preuzeto sa <http://www.cavr-timorleste.org/en/chegeReport.htm>, 03. 04. 2011. godine.

⁵¹ Smith Anthony, The role of United Nations in East Timor's path to independence, Asian Journal of Political Science, sveska 9, broj 2, 2001. godina.

UNAMET je vrlo brzo izvršio potpunu evakuaciju misije, jer je, zbog svoje uloge u realizaciji referendumu, postao meta proindonežanskih milicija.

Uporedno sa eskalacijom nasilja, zabeležena je i „eskalacija“ diplomatskih pritisaka na vladu Indonezije koju je predvodila lična diplomatička Kofijska Anana u tesnoj saradnji sa premijerom Australije Džonom Hauardom. Savet bezbednosti UN u vrlo kratkom roku poslao je tim koji je boravio u Džakarti i Diliju od 08. do 12.09.1999. godine, sa ciljem da dogovori sa vladom Indonezije konkretnе mере za mirnu implementaciju Sporazuma od 05.05.1999. godine, kao i da izveste o realnom stanju u Istočnom Timoru.

Ovo je bila ključna aktivnost međunarodne zajednice na čelu sa UN koja je ubedila Indoneziju da prihvati međunarodnu intervenciju i postigla konsenzus unutar SB UN u vezi Istočnog Timora. Pritisku su se pridružile i Sjedinjene Američke Države, Svetska banka, Međunarodni monetarni fond i države članice APEC. Stavovi država regionala potvrđeni su na zasedanju SB UN 11. 09. 1999. godine, kao i njihova volja da učestvuju u koaliciji međunarodnih snaga uz saglasnost Indonezije.⁵²

Pritisak međunarodne zajednice na Indoneziju rezultirao je prihvatanjem intervencije međunarodnih snaga radi uspostavljanja reda u Istočnom Timoru. Vlada Indonezije formalno je dala pristanak 12.09.1999. godine. Neposredno nakon toga, rukovodeći se Poglavljem VII Povelje UN, Savet bezbednosti UN usvojio je rezoluciju br. 1264 (1999) koja je autorizovala upotrebu sile i formiranje multinacionalnih snaga koje će zameniti postojeću misiju UN u Istočnom Timoru. Indonežanska skupština u novom sastavu priznala je rezultate referendumu u Istočnom Timoru 19.10.1999. godine.

Multinacionalne snage, pod nazivom INTERFET (*International Force East Timor*), oformljene su i raspoređene u vrlo kratkom roku od donošenja rezolucije SB UN i počele „Operaciju stabilizaciju“ (*Operation Stabilize*)⁵³ i relativno brzo stvorile su pretpostavke za povratak reda i mira u Istočnom Timoru⁵⁴. Srećom, bojazan od žestokog oružanog otpora nije se obistinila jer su se formacije proindonežanskih milicija raspadale kako su se povlačile jedinice indonežanske vojske. INTERFET je uspeo da u vrlo kratkom roku preuzme punu kontrolu nad celokupnom teritorijom i obezbedi uslove za nesmetanu distribuciju humanitarne pomoći i povratak stotina hiljada interna raseljenih lica i izbeglica.

⁵² Martin Ian, Mayer-Rieckh Alexander, *The United Nations and East Timor: From Self-determination to State-Building*, International Peacekeeping, Vol.12, No.1, proljeće 2005, str.125-145.

⁵³ Logistička operacija koja je podržavala „Operation Stabilise“ je nazvana „Operation Warden“ (Operacija „Čuvac“). Kelly Michael, McCormack Timothy, Legal aspects of Australia's involvement in the International Force for East Timor, *International Review of the Red Cross* No. 841, 31. 03. 2001. godine, str. 101.

⁵⁴ INTERFET je bio dodeljen veoma robustan mandat i odobrena su vrlo široka pravila angažovanja. Naime, multinacionalne snage nisu morale da čekaju da budu direktno napadnute nego su silu, uključujući i smrtonosnu silu, mogle upotrebljavati prema taktičkoj situaciji na terenu, naravno u okviru poštovanja humanitarnog prava i zakona u oružanom konfliktu. Snage su brojale 8.000 vojnika iz 20 država.

Može se reći da je, jednom kada je INTERFET odobren, podela rukovodećih pozicija unutar INTERFET-a bila u neku ruku stvar prestiža među državama regionala i ASEAN-a. Tako je, na primer, Tajland zdušno prihvatio da pokrije poziciju zamenika komadanta, zbog čega je Malezija smanjila svoje učešće, smatrajući da to mesto pripada njoj. Filipini i Republika Koreja potvrdili su maksimalno učešće u snagama. Komandovanje trupama INTERFET-a, uz nevoljni pristanak Indonezije, dodeljeno je Australiji kao državi koja je dala najveći broj vojnika, što je bilo od značaja za poziciju Australije kao saveznika SAD-a u regionu. Takođe, australijska javnost zdušno je prihvatile ovu ulogu Australije, smatrajući da Australija iskupljuje dug iz Drugog svetskog rata prema Istočnom Timoru. Suprotno očekivanjima, SAD nisu uzele aktivnog učešća u INTERFET-u, uz zvanično objašnjenje da su poprilično iscrpljene prethodnom „humanitarnom intervencijom“ na Balkanu, u Saveznoj Republici Jugoslaviji,⁵⁵ tako da je i iz tog razloga davana podrška Australiji da zauzme ulogu rukovodeće nacije u INTERFET-u.

Iako se u međunarodnoj javnosti operacija „Stabilizuj“, često karakterisala kao humanitarna intervencija, ona to svakako nije bila.⁵⁶ Međutim, spominjanje vojne operacije u Istočnom Timoru kao humanitarne intervencije je vrlo često kada se Istočni Timor spominje zajedno sa vojnom operacijom NATO na Kosovu i Metohiji.

Stvaranje bezbednog okruženja⁵⁷ omogućilo je rad UN u pravcu razvoja kapaciteta Istočnog Timora da bude samostalna država. Pored loših materijalnih uslova i uništenih resursa, suspendovani su svi indonežanski zakoni, a nije postojala mogućnost da se u kratkom roku obrazuju institucije sposobne za donošenje novih zakona. Ujedinjene nacije morale su da preuzmu ulogu vođenja države. Štaviše, nakon povlačenja indonežanskih snaga prestalo je funkcionisanje svih tehničkih službi koje omogućuju postojanje državnog ustrojstva. Stoga su UN u upravljanju Istočnim Timorom u početku imale karakter „starateljskog saveta“ (*Trusteeship Council*). Ovakva praksa je u radovima pojedinih autora i dobila naziv „neostarateljstvo“.⁵⁸

⁵⁵ House Report 106-244- Department of Defense Appropriations Bill, 2000. *United States Air Force – At a Crossroads?* 16.10.2004. godine Sjedinjene Američke Države su učestvovale, simbolično, sa tri vojna posmatrača, koji su povučeni nakon odluke SAD da, zbog osnivanja stalnog Međunarodnog suda za ratne zločine-ICC, povuku ljudstvo iz misija UN. Te pozicije popunili su vojni posmatrači iz tadašnje Savezne Republike Jugoslavije. Pored navedenog učešća, SAD su dale značajnu logističku podršku INTERFET-u, kao i borbeno obezbeđenje koje je bilo više nego dovoljno da suzbije bilo kakvu eventualnu želju Indonezije ili proindonežanskih milicija da udru u sukob.

⁵⁶ Vojna operacija koalicionih snaga nije bila intervencija, već je bila humanitarna operacija. Kako je Indonezija, kao realni nosilac vlasti na teritoriji Istočnog Timora, dala pristanak na vojnu operaciju, tako ni u kom slučaju ne možemo govoriti o vojnom delovanju na delu teritorije druge države bez njenog pristanke, što je jedan od uslova da bi se okarakterisala kao intervencija. Pored toga, ako uzmemo u obzir da velika većina država sveta nije ni priznala suverenitet Indonezije nad Istočnim Timorom, možemo videti da pristanak Indonezije nije ni bio potreban za izvođenje vojne operacije u Istočnom Timoru. Vojna operacija se odvijala na teritoriji nad kojom Indonezija nije imala priznati državni suverenitet, ali je provodila vlast.

⁵⁷ INTERFET je predao dužnost UNTAET u februaru 2000. godine.

⁵⁸ Michael: *Peace Enforcement And Statebuilding In East Timor: Neo-Trusteeship Revisited*, Department of Government and International Relations, str. 17, preuzeto 13. 11. 2011. godine sa http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/2/2/4/pages252241/p252241-1.php.

Ujedinjene nacije su ovaj zadatak izvršavale kroz sledeće misije:

- UNTAET (*UN Transitional Administration in East Timor*), osnovana 25.10.1999. godine, na osnovu Rezolucije SB UN 1272,
- UNMISSET(*United Nations Mission of Support in East Timor*), osnovana 20.05.2002. godine na osnovu Rezolucije SB UN 1410, završila sa radom 20.05.2005. godine.

Zadaci i mandat ove dve misije UN bili su slični. UNTAET je imao zadatak postizanja bezbednosti, održavanje reda i zakona, teritorijalnu administraciju i upravljanje, pomoć u razvoju i obezbeđenju osnovnih službi, koordinacija dostavljanja humanitarne i razvojne pomoći, razvoj kapaciteta za upravljanje državom, unapređenje održivog razvoja.⁵⁹ UNMISSET je imao zadatak podrške nacionalnim vlastima u realizaciji sličnih zadataka, pošto je 20.05.2002. godine Istočni Timor primljen u Ujedinjene nacije i postao samostalna država.

Započeta je izgradnja državnih institucija kroz obnovu sudova i njihovog rada,⁶⁰ osnivanje univerziteta (oktobra 2000. godine), policijskog koledža za obuku (marta 2000. godine) i oružanih snaga.⁶¹ Radi doprinosa unutrašnjoj stabilnosti osnovana je Komisija za utvrđivanje i prihvatanje istine i pomirenje(*Comissao de Acolhimento, Verdade e Reconciliacao - CAVR*) krajem 2000. godine.

Prvi opšti Izbori održani su 30.08.2001. godine i na njima je FRETILIN⁶² osvojio 57,3% glasova. Prva prava vlada sastavljena od 24 ministra izabrana je 20. 09. 2001. godine, a prvi ustav proglašen je 22.03.2002. godine. Na kraju mandata UNTAET-a održani su 14.04.2002. godine i predsednički izbori na kojima je pobedio Šanana Gužmao sa 82.7%.

Pitanje bivših boraca rešeno je jednim delom sprovođenjem procesa razoružanja, demobilizacije i rehabilitacije (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*)⁶³, a drugim delom, njihovim prijemom o novoosnovane oružane snage FDTL (Odbrambene snage Istočnog Timora). Razvoj policije Istočnog Timora (East Timor Police Service-ETPS) tekao je sporije nego što je planirano

⁵⁹ „U Istočnom Timoru ne samo da su administrativne funkcije realizovane potpunije nego ikada pre, nego je i telo koje je proisteklo iz intervencije dobilo suverenitet – što je nešto što se nije desilo na međunarodnom nivou od pada Svetog Rimskog Carstva i Vestfalskog sporazuma 1648. godine. U stvari, to je bilo izgrađivanje države kroz uspostavljanje države UN.“ Chopra, ‘Building state failure in East Timor’, Human Rights Quarterly, 25(2), 2003, str. 981.

⁶⁰ Prvo javno suđenje je održano već 12. 05. 2000. godine u Diliju, a prva presuda doneta 24. 08. 2000. godine u istom sudu.

⁶¹ Tranzicioni kabinet je 12. 09. 2009. godine odobrio osnivanje oružanih snaga jačine do 3.000 pripadnika, uglavnom regrutovanih iz FALINTIL.

⁶² U preambuli Ustava Demokratske Republike Istočni Timor jasno i nedvosmisleno je celokupna zasluga za vođenje oružane borbe za oslobođenje od indonežanske vlasti pripisana FALINTIL, iako su postojale i druge snage koje nisu bile delovi FALINTIL ili koje su iz njega izašle zbog političkih pitanja. Jasno je da njihovi stavovi nisu bili uvaženi pri donošenju Ustava. To je razumljivo jer je u momentu donošenja Ustava 2002. godine FALINTIL imao apsolutnu premoć u Skupštini i Vladi.

⁶³ U slučaju razoružanja FALINTIL-a ovaj proces je nosio naziv FALINTIL Reintegration Assistance Programme (FRAP).

zbog nedovoljnog broja angažovanih policijskih stručnjaka koji bi se bavili ovim pitanjima.

Izazov sa kojim se UNTAET suočio u razvoju institucija Istočnog Timora bio je nedostatak odgovarajućih dokumenata, odnosno plana za postizanje pune nezavisnosti, pogotovo kada je reč o učešću Istočnotimoraca. Ukratko, nije efikasno izvršena „timorizacija“ Istočnog Timora.⁶⁴ Nedovoljno vremena za sveobuhvatnu pripremu misije, neujeđenačen kvalitet međunarodnih službenika i problem u komunikaciji sa Istočnotimorcima otežavali su razvoj i implementaciju strategije za tranziciju Istočnog Timora u nezavisnu državu. Rok za tranziciju bio je previše kratak, vreme za obuku budućih nosilaca sistema takođe, a ni političke partije nisu imale dovoljno vremena za uspostavljanje i pravilno funkcionisanje radi sticanja neophodnog iskustva i institucionalne i političke kulture.

Razlog ovakvim problemima, u velikoj meri leži u dvostrukoj ulozi UNTAET-a koji je istovremeno zamišljen i kao prelazna administracija i kao organizacija koja treba da razvije kapacitete samog Istočnog Timora potrebne za nezavisnost. Slikovito bi se to moglo opisati kao sukob „logike mirovne operacije“ i „logike razvoja“. ⁶⁵

Misija UNMISET praktično je samo nastavila da funkcioniše kao što je funkcionišao i UNAMET, s tim što je težište pomereno na izgradnji nacije („nation building“).⁶⁶ Bitne razlike sastojale su se u tome što su sve važnije odluke potpisivali zvaničnici Istočnog Timora kao nezavisne države, ali su donošene uglavnom u konsenzusu sa UN, odnosno UNMISET. Ugrožavanje bezbednosti vezano za spoljne faktore već tad je bilo bitno smanjeno. Osim povremenih incidenta sa bivšim pripadnicima proindonežanskih milicija, koji su iz Zapadnog Timora pokušavali da se infiltriraju u dubinu teritorije, nije bilo drugih bezbednosnih pretnji, kako je vladalo uverenje na početku funkcionisanja nove misije. Međutim, promenom misije UN, problemi koji su nasleđeni iz prethodnog perioda nisu nestali. Štaviše, dobijali su na težini, pošto nisu urađeni napori da se oni reše. Na primer, vladalo je uverenje da je proces prijema u policijsku službu korumpiran i da se kriterijum prijema zasnivao na rodbinskim vezama. Takođe, regrutovan je relativno veliki broj bivših policajaca POLRI, iz vremena vladavine Indonezije. Poseban problem

⁶⁴ Philpott Simon, 's Double Life: Smells Like Westphalian Spirit, *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 1, 2006, str. 146.

⁶⁵ Razlog ovog „sukoba logika“ leži i u činjenici da je postojala i unutrašnja birokratska borba između Odeljenja za političke poslove (Department of Political Affairs - DPA) i Odeljenja za mirovne operacije (Department of Peacekeeping Operations - DPKO). Naime, vođstvo nad operacijom dato je, neposredno pre početka izvršenja, Odeljenju za mirovne operacije. Problem koji je proizašao iz toga ima svoje korene u institucionalnoj kulturi UNDPKO, odnosno, u njegovoj nameni. Naime, UNDPKO jednostavno nije imao sposobnosti da razvije institucije za upravljanje jednom državom, pošto je fokus njegove aktivnosti stvaranje bezbednog okruženja, odnosno rešavanje bezbednosnih problema. Philpott Simon, 's Double Life: Smells Like Westphalian Spirit, str. 152.

⁶⁶ Ishizuka Katsumi, Peacekeeping in: the experience of UNMISET, *International Peacekeeping*, Vol 10, No3, jesen 2003., str. 44.

bio je i nedostatak profesionalne kulture, pogotovo onakve kakva vlada u razvijenijim zemljama. Prosečan stanovnik policiju je najčešće povezivao sa nasiljem i korupcijom. Kao i u slučaju policije, prijem u F-FDTL bio je poprilično kontroverzan. Generalstab F-FDTL imao je praktično odrešene ruke za prijem novih pripadnika oružanih snaga. Jedno od pitanja, koje je bitno uticalo na bezbednost Istočnog Timora, bilo je odlučivanje ko će biti primljen u F-FDTL, a ko penzionisan kroz program DDR, odnosno FRAP.⁶⁷ U odabiru ljudstva bio je veoma primetan uticaj prethodnih sukoba iz vremena FALINTIL. Nakon završenog procesa, razne grupe istupale su sa tvrdnjama da registracija nije bila kompletna i to je bio uzrok nezadovoljstva. Te grupe su počele da se pojavljuju tokom 2001. godine i kasnije su postale osnovna pretnja po unutrašnju bezbednost Istočnog Timora. Pored pomenutog, UN propustile su da uspostave svoje ili da razviju kapacitete u društvu za civilnu kontrolu oružanih snaga, tako da skupština i vlada Istočnog Timora jednostavno nisu imale tu mogućnost na raspolaganju.⁶⁸

Bilo je planirano da misija UNMISET prestane sa radom 20.05.2004. godine. Međutim, zbog neispunjerenja dodeljenog mandata, misija je produžena rezolucijama SB UN 1543 od 14.05.2004. i 1573 od 16. 11. 2004. godine na još godinu dana da bi uspešno završila mandat 20.05.2005. godine. Postavlja se pitanje u kojoj je meri UNMISET mogao da odgovori na tako velike zahteve, kao što je to formiranje državne strukture za tako kratko vreme. Ostale su nedovršene mnoge stvari, počevši od same privrede, preko državne administracije pa do sektora bezbednosti. Godišnji budžet UN za misiju prevazilazio je državni budžet Istočnog Timora, a mnogo tog novca vraćalo se u istočnotimorsku privredu, prvenstveno kroz pružanje usluga. Nakon odlaska UN osoblja, tercijarni sektor na Istočnom Timoru gotovo da je zamro. Ujedinjene nacije nastavile su simboličnu prisutnost kroz rad Kancelarije UN u Istočnom Timoru (*UN Office in East Timor-UNOTIL*).⁶⁹

Značajno je spomenuti da je prvo učešće pripadnika Vojske Jugoslavije nakon prekida angažovanja JNA, odnosno SFRJ, u multinacionalnim operacijama 1992. godine, bilo u misiji UN u Istočnom Timoru (UNMISET). Angažovanje SRJ, a posle i Državne zajednice Srbije i Crne Gore, u Istočnom Timoru počelo je u junu 2002. godine, a završeno u junu 2004. godine ispunjenjem mandata misije UNMISET. Ukupno je bilo angažovano 5 oficira VJ u dve rotacije po godinu dana u ulozi vojnih posmatrača UN.⁷⁰

⁶⁷ Generalno, FRAP je ocenjen kao dobar i uspešan program, ali mu se zamera da je obuhvatao previše kratak period rehabilitacije i reintegracije u društvo.

⁶⁸ Hood Ludovic, Security Sector Reform In East Timor, 1999–2004, International Peacekeeping, Vol. 13, No. 1, March 2006, str. 73.

⁶⁹ Osnovana Rezolucijom SB UN 1599, radila je od 20.05.2005. do 20.05.2006. godine sa zadatkom savetovanja radi podrške razvoju najbitnijih državnih institucija, kreiranja politike, granična bezbednost, posmatranje stanja ljudskih prava i vladavina demokratije.

⁷⁰ Angažovanje SRJ i SCG u misiji UNMISET bilo je značajno za tadašnju državu. Time je simbolično naznačena prekretnica između „uvoza“ svetske bezbednosti i njenog „izvoza“. Učešćem u misiji UN u Istočnom Timoru završio se period kada je SRJ „ugošćavala“ misije

Sukobi u doba samostalnosti

Iako su UN uložile znatne napore za razvoj Istočnog Timora i za smanjenje konfliktnog potencijala, prvi sukobi, sa isključivo unutrašnjim akterima, počeli su da se dešavaju već neposredno nakon proglašenja državnosti. Tokom perioda indonežanske vlasti, a pogotovo pri njenom kraju, postojao je konsenzus oko ideje oslobođenja i državnosti, a međusobne unutrašnje razlike bile su u drugom planu. Kada je ta ideja ostvarena, prethodne razlike počele su da dolaze do izražaja. Misije UNTAET i UNMISET dale su doprinos da se te razlike, odnosno frustracije određenih grupa proistekle iz njih, kanališu i da Istočni Timor počne sa izgradnjom vlastite države i društva. Grupe koje su formirane i koje su bile od uticaja na bezbednost u državi, formirale su se uglavnom na bazi nezadovoljstva vlastitim položajem u društvu, a njihovo delovanje bilo je usmereno protiv vlasti. Osnova nezadovoljstva bilo je uverenje da je FRETILIN prigrabio sve istorijske zasluge za oslobođenje zemlje. Značajne grupe su: *Colimau 2000*, *Sagrada Familia* (Sveta porodica), *Orsnaco* i kao najznačajnija, CPD-RDTL (Savet odbrane Demokratske Republike Istočni Timor). CPD-RDTL formirana je 1999. godine sa ciljem da zastupa stav da je Istočni Timor nezavisan još od proklamacije nezavisnosti 1975. godine i, saglasno tome, ona tvrdi da ustav i nacionalni simboli treba da budu oni koji su usvojeni 1975. godine.

Pored grupa koje imaju artikulisanu političku aktivnost, značajno je pomenuti veliki broj organizacija koje se bave borilačkim veštinama i koje okupljaju znatan broj omladine. Žbog svoje masovnosti, predstavljaju značajnu metu za uticaj političkih partija i centara moći, pa se tako ne može reći da su politički neutralne.

Prvi veći sukob nakon sticanja državnosti desio se u novembru 2002. godine u istočnom delu države, u drugom po veličini gradu – Baukau. Izbijanju nasilja prethodilo je povlačenje mirovnih snaga UNMISET⁷¹ iz istočnog sektora i predaja nedležnosti i odgovornosti za bezbednost PNTL. Uzrok sukoba bilo je nezadovoljstvo stanovništva načinom prijema u nacionalnu policiju. Sukob se preneo i u glavni grad Dili, gde su se demonstracije, organizovane zbog prethodnog hapšenja studenata, pretvorile u opšte nerede, nakon kojih je zavedeno vanredno stanje. Ličnost za koju se smatralo da stoji iza ovih nemira je Kornelio Gama (*Cornelio Gama*), poznatiji po svom ratnom imenu *El Sette* (L7), nekadašnji ratni drug Šanane Gužmao. Kornelio Gama je na vrhu hijerarhije organizacije Sveta porodica (*Sagrada familia*).

Bezbednosna situacija u Istočnom Timoru bila je povoljna u periodu od 2002. do 2006. godine. Taj period protekao je bez većih sukoba, ali isto tako i bez većeg napretka u rešavanju pitanja konstituisanja nacionalne policije i vojske koji su i doveli do eskalacije nasilja 2002. godine. Problemi su ponovo

UN na svojoj teritoriji ili bila jedna od strana u sukobu, a počeo je period aktivnog učešća u održavanju svetskog mira kroz direktno učešće vojnih potencijala u misijama UN.

⁷¹ Tajlandski bataljon čija je zona odgovornosti bio istočni sektor napustio je svoju zonu odgovornosti u oktobru 2002. godine.

izbili početkom 2006. godine i doveli su do kolapsa celokupnog sektora bezbednosti Istočnog Timora.⁷²

Sukob je započeo početkom februara 2006. godine, protestom pripadnika oružanih snaga zbog navodne diskriminacije. Zbog, po njihovom mišljenju, neadekvatnog odgovora države, napustili su jedinicu, nakon čega je usledilo njihovo otpuštanje. Otpušteno je oko 500 pripadnika F-FDTL. Podelom javnosti oko ovog odgađaja može se naslutiti jedna od linija podela unutar istočnotimorskog društva nakon sticanja nezavisnosti, a to je podela između istočnog i zapadnog dela države. Naime, najveći deo borbe za nezavisnost pod vodstvom FALINTIL dešavao se u istočnom delu države. U zapadnom delu bila je prisutna svest o jedinstvu celog ostrva i postojale su tendencije za ujedinjenje na osnovu pripadnosti arhipelagu, tj. Indoneziji. U osnovi ovakvog shvatanja ležao je mit o starom kraljevstvu Vehale i mogućnosti njegove obnove. Naravno, ne postoji jasna teritorijalna granica koja razdvaja simpatizere ove dve opcije, ali se generalno mogu naznačiti dve neformalne društvene grupe koje bi se mogle okarakterisati kao „istočnjaci“ i „zapadnjaci“.

Po završetku te borbe, veći deo političkih pozicija i privilegija pripao je članovima i simpatizerima FALINTIL, koji su većim delom bili iz istočnog dela. Na osnovu rodačkih i plemenskih veza, te privilegije su i dalje većim delom ostale u rukama „istočnjaka“ što je, svakako, predstavljalo značajnu osnovu za sukob.

Nakon otpuštanja vojnika usledili su nemiri, a krajem aprila 2006. godine, došlo je do eskalacije nasilja u glavnom gradu Diliju, uglavnom uperenog prema „istočnjacima“. Slom sistema bezbednosti države koji je usledio, pokazao je sve slabosti mlađe države Istočnog Timora. Naredenja nisu poštovana, čitave jednice i vojske i policije su se odmetnule, a izbio je i sukob između policije i vojske.

Tokom ovih sukoba ubijeno je 38 osoba od čega 23 civila, 12 pripadnika PNTL i tri pripadnika F-FDTL. Pored toga, sukobi su imali poražavajući efekat na celokupno stanovništvo primoravajući oko 150.000 hiljada ljudi da napusti svoje domove.⁷³ Uništeno je 1650 objekata.

Poslednji u nizu sukoba izazvao je stanoviti major Reinado koji je, nakon sukoba 2006. godine i bekstva sa naoružanjem i ljudstvom iz jedinice vojne policije, nastavio sa terorističkim i kriminalnim aktivnostima koristeći gerilsku taktiku i vojno znanje. On je oko sebe stvorio oreol mističnosti što je održavalо tenzije u državi skoro dve godine. Nakon niza pljački i napada na policiju i vojsku, major Reinado izvršio je atentat na vodeće ličnosti Istočnog Timora, predsednika Horta i premijera Gužmaoa u prvoj polovini februara 2008. godine. U tom pokušaju predsednik Horta teško je ranjen, a premijer Gužmao

⁷² Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste, Ženeva 2006. godine.

⁷³ Iako prema broju žrtava ne izgleda da se radi o sukobu velikog intenziteta, ovako veliki broj stanovnika napustio je svoje domove radi prethodnih iskustava, kada je povlačenje van naseljenih mesta najčešće spašavalo život.

spasao se pobegavši sa mesta napada na svom motociklu. Major Reinado je u akciji policije ubijen, a njegova grupa je prestala da postoji.⁷⁴

Razlozi svih ovih sukoba nalazili su se u tendenciji UNTAET i UNMISSET da slede politiku koja je, po njima, nosila najmanje rizika, a to je oslanjanje na najjaču političku opciju FRETILIN. Stepen u kojem je FRETILIN dominirao prvom vladom nezavisnog Istočnog Timora (uz Alkatirijevu filozofiju da je jaka vladavina jedne partije neophodna za stabilizaciju i rekonstrukciju Istočnog Timora) umesto stvaranja široke podrške parlamentu, a posebno oružanim snagama, doveo je do centralizacije vlasti i neželjenog tatarskog odnosa administracije UN prema lokalnoj političkoj eliti.⁷⁵ Takve negativne pojave dovele su do stanja opštег nezadovoljstva u društvu i do aktiviranja izvora potencijalnih unutrašnjih sukoba kakav je podela društva na „istočnjake“ i „zapadnjake“.⁷⁶

Može se tvrditi da razbijanje društva na grupe koje su međusobno suprotstavljene istorijski potiče još od vremena vladavine Portugala. Još od tada, pa preko Drugog svetskog rata i vladavine Indonezije, strani administratori održavali su kontrolu nad teritorijom služeći se upotrebotom povlaštenih lokalnih grupa prema manje lojalnom stanovništvu. Ta podela se, generalno rečeno, prepoznaje kao podela na „istočnjake“ i „zapadnjake“ u okviru samog Istočnog Timora. Ovi sukobi i opšte nezadovoljstvo u zemlji doveli su do silaska FRETILIN-a sa vlasti na parlamentarnim izborima 2007. godine.

Međutim, bilo je očigledno da se vlada Istočnog Timora ne može nositi sa naraslim nivoom unutrašnjeg sukoba i da ponovo mora zatražiti pomoć međunarodne zajednice. Na osnovu dogovora između UN, Istočnog Timora i Australije, Australija je ponovo pozvana da pošalje svoje trupe radi smirivanja situacije. Australija je imala istu regionalnu ulogu koju je odigrala nakon eskalacije sukoba na Solomonskim ostrvima.⁷⁷ Time je njena uloga regionalnog

⁷⁴ Major Reinado, iako ličnost sa problematičnim karakterom, bio je jedan od retkih „zapadnjaka“ sa tako visokim činom. Njegove akcije imale su veoma veliki uticaj na populaciju u zapadnom delu države. International Crisis Group: *Resolving Timor-Leste's Crisis*, Asia Report №120 - 10, oktobar 2006 http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/timor-leste/120_resolving_timor_leste_crisis.pdf.

⁷⁵ Michael: *Peace Enforcement And Statebuilding In East Timor: Neo-Trusteeship Revisited*, Department of Government and International Relations, str. 17, preuzeto 13. 11. 2011. godine sa http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/2/2/4/pages_252241/p252241-1.php.

⁷⁶ Detaljni izveštaji o stanju u oružanim snagama i policiji u vreme ovih sukoba nisu dostupni, ali je vrlo verovatno da je jedan od glavnih uzroka izbijanja pobune izostanak „pacifikacije“ oružanih snaga Istočnog Timora (F-FDTL). Veći deo oružanih snaga činili su pripadnici FALINTIL koji su kroz process FRAP ušli u novu vojsku, a zajedno sa njima ušli su i stari odnosi iz doba oružane borbe. Takva situacija je sigurno pogodovala razvoju unutrašnjeg sukoba sa novim članovima oružanih snaga ili, još gore, sa pripadnicima OS koji su tokom oružane borbe pripadali drugim političkim opcijama.

⁷⁷ Australija je predvodila regionalne policijske i vojne snage u Regionalnoj misiji pomoći Solomonskim ostrvima (*Regional Assistance Mission in Solomon Islands – RAMSI*) 2003. godine po pozivu vlade Solomonskih ostrva nakon dugogodišnjeg narušavanja bezbednosti u toj

nosioca rešavanja sukoba postala veoma vidljiva. Pored Australije, snagama za stabilizaciju doprineli su Malezija, Novi Zeland i Portugal.⁷⁸

Na osnovu preporuke generalnog sekretara UN i zahteva vlade Istočnog Timora savet bezbednosti UN konstatovao je da je za nastavak reforme sektora bezbednosti Istočnog Timora neophodna međunarodna pomoć i da je potrebno formirati novu misiju UN.⁷⁹ Rezolucijom SB UN 1704, osnovana je Integrисана misija UN u Istočnom Timoru (UN Integrated Mission in Timor Leste – UNMIT). Mandat misije UNMIT uključuje podršku vladu Istočnog Timora u naporima da završi proces nacionalnog pomirenja, da podrži državu u svim aspektima izbornog procesa najavljenog za 2007. godinu, da obezbedi kroz prisustvo policije UN, uspostavljanje i održavanje javne bezbednosti, da pomogne u održavanju veze sa oružanim snagama Indonezije preko UN oficira za vezu i da pomogne u jačanju nacionalnih kapaciteta za praćenje, promociju i zaštitu ljudskih prava. Mandat takođe podrazumeva pomoć generalnom tužiocu u nastavku istražnih funkcija prethodne Jedinice za teške zločine, kao i razvoj ravnopravnosti polova i prava dece i omladine. Tokom realizacije zadataka ove misije UN u Istočnom Timoru nije bilo značajnijeg ugrožavanja bezbednosti države. Održani su parlamentarni izbori 2007. i 2012. godine uz miran transfer vlasti. Misija UNMIT prestala je sa radom u maju 2012. godine.

Zaključak

Problem sukoba Istočnog Timora nije se odnosio samo na oslobođanje od strane dominacije već je svoje uporište imao i u unutrašnjim okolnostima koje su bile potisnute u drugi plan pred borbom za nezavisnost. Priroda kolonijalizma i indonežanske vlasti postavile su strukturalne temelje za unutrašnje sukobe nakon ostvarenja nezavisnosti. Naime, pri analizi sukoba u fazi kada je cilj oslobođanje od kolonijalne, odnosno okupacione vlasti, slika koja je posmatrana bila je prividno razumljiva – podjarmljeno stanovništvo pokušavalo je da se izbore za pravo na samoopredeljenje. Međutim, nestankom spoljnih aktera sukoba nije nastupio trajni mir i stabilnost nego su tenzije, pa i sukobi, periodično nastavljani.

Može se reći da su UN u Istočnom Timoru uradile sve što je potrebno da bi ovu državu dovele do pune samostalnosti. Od misije čiji je zadatak bio priprema izjašnjavanja o svom poslekolonijalnom statusu, preko vojne operacije i misija pod pogлавljem VII Povelje UN, do misije čiji je glavni

⁷⁷ Australija je predvodila regionalne policijske i vojne snage u Regionalnoj misiji pomoći Solomonskim ostrvima (*Regional Assistance Mission in Solomon Islands – RAMSI*) 2003. godine po pozivu vlade Solomonskih ostrva nakon dugogodišnjeg narušavanja bezbednosti u toj državi. Foukona Joseph, Regional Intervention In, *Journal of South Pacific Law*, Volume 9, Issue 1 2005. Preuzeto sa <http://www.paclii.org/journals/fjSPL/vol09no1/4.shtml> 06.02.2012. godine.

⁷⁸ Dokument SB UN S/2006/338 od 26.05.2006. godine.

⁷⁹ Dokument SB UN SS/8810 od 15.08.2006. godine.

zadatak izgrađivanje države, Ujedinjene nacije prolaze dugačak put čiji bi cilj trebalo da bude država koja je dovoljno izgrađena da bude samostalna i demokratska. Istina je, takođe, da aktivnosti koje su UN preduzimale nisu uvek bile pravovremene i odgovarajuće. Razlozi za to leže u sistemskim nedostacima UN kao što je birokratizam i neodgovarajuće stručno osoblje koje je angažovano u ovim misijama i koje jednostavno nije moglo imati sluha za posebnosti Istočnog Timora. Uprkos tome, angažovanje UN u Istočnom Timoru sigurno je obezbedilo dragocena iskustva za primenu u drugim slučajevima izgradnje nacije i države (*nation/state building*) i predstavlja jedan od malobrojnih slučajeva sveobuhvatnog delovanja subjekata međunarodne zajednice, od rešavanja konflikta do stvaranja državnosti.

Pred Istočnim Timorom i dalje stoje veliki izazovi. Ekonomski situacija i stepen razvoja još uvek su veoma nepovoljni, što direktno utiče na stabilnost bezbednosne situacije. Kao najmlađa azijska država, sigurno će još obolevati od „dečjih“ bolesti, kao što je unutrašnja borba za podelu vlasti. Ali, što god se bude dešavalo, to će biti izbor ili kob samih istočnotimoraca. Nakon deset godina samostalnosti, Istočni Timor i dalje se suočava sa nasleđem portugalske kolonijalne vlasti i indonežanske okupacije, nastavljajući da gradi identitet čiji je samostalan razvoj bio prekinut pre više od tri stoljeća.

Igor ŠĆEPANOVIĆ, MA

EAST TIMOR: THE PATH TO STATEHOOD IN SPITE AND WITH THE ASSISTANCE OF EXTERNAL AND INTERNAL ACTORS

ABSTRACT

The article examines the East Timor's path to independence and statehood. Also, based on the relevant literature and personal author's experience, the article reviews and analyses the conflict which was present during East Timor's efforts to gain independence as well as the international community's activities related to this conflict. Due to a long period during which this conflict occurred, it is possible to identify different method and approaches to its solution in different historical periods and especially, the different approach of the United Nations during the Cold War and the post-Cold War era. Also, it is possible to identify the changes in the proclaimed values which motivated the international community to act in these two historical periods. The conflict in East Timor in 1999 also deserves academic attention, especially in Serbia, as it is closely related to the conflict in the former Federative Republic of Yugoslavia. The correlation between these two conflicts is not reflected only in the fact that both conflicts were on-going almost at the same time, but also in

the promotion and application of principles by major international actors in these two conflicts.

Key words: East Timor, Portugal, Indonesia, Australia, colonialism, United Nation, struggle for independence, humanitarian military intervention, INTERFET, UNTAET, UNMISSET, UNOTIL, UNMIT.

UDK: 341.781

Biblid 0543-3657, 64 (2013)

God. LXIV, br. 1152, str. 133–151.

Pregledni članak

Primljen: 16. septembar 2013. godine

Đorđe N. LOPIČIĆ¹

Ataše za štampu

SAŽETAK

U članku se obrađuje institut atašea u diplomatiјi od njegovog nastanka u XIX veku pa sve do današnjih dana. O atašeu za štampu u jugoslovenskoj i srpskoj literaturi pisano je veoma malo, postoji svega jedan članak koji je publikovan davne 1940. godine, tako da je ova problematika potupno neobrađena i neistražena. Ovo je prvi pokušaj u savremenoj srpskoj literaturi da se obradi institut atašea za štampu. Posle Drugog svetskog rata, a naročito u savremenoj diplomatiji, ataše za štampu predstavlja vrlo značajnu, važnu i stručnu instituciju u obavljanju diplomatskih funkcija u diplomatskim misijama u inostranstvu. Obrađen je kratak pregled nastanka štampe uopšte, u Kraljevini Srbiji, Kraljevini Jugoslaviji i posleratnoj Jugoslaviji, kao i ko su bili diplomate ataše za štampu. Veze koje postoje između štampe i diplomatiјe, sličnosti i razlike takođe su obrađene.

U razvoju ljudske misli pojava štampanja knjiga vezuje se obično za nemačkog štampara Johana Gutemberga (1397–1468), pronalazača štamparije koji je znatno usavršio štamparsku tehniku i veštinu i štampao prvu knjigu Bibliju od 1452–1455. godine. Međutim, postoje podaci da je štampanje knjiga mnogo starije i da se pojavilo još u starom veku u Kini.

Štampanje dnevnih novina i periodičnih časopisa relativno je novijeg datuma. Prve dnevne i nedeljne novine, kao i periodični časopisi pojavili su se u Engleskoj i Francuskoj u XVIII veku.

Informisanje kao i propaganda nastali su veoma davno nastankom prvih država, a prva su zapisana u Bibliji.² Zatim, kroz stari i srednji vek nastaje

¹ Dr Đorđe Lopičić, diplomata u penziji. E-mail: djordje.lopicic@vektor.net.

² Andrija Gams: Biblija u svetlu društvenih borbi, Beograd, 1988, str. 12–70; Zoran Đ. Slavujević: Biblija i propaganda, Beograd, 2006, str. 9–35.

razvoj sredstava za informisanje, koje je još uvek dosta skromno i ograničeno zbog nerazvijenih tehničkih mogućnosti za brz i masovan prenos informacija. Tek u XIX, a naročito u XX veku kada nastaje veliki napredak tehnike i mogućnost objavljuvanja i štampanja raznih vesti o događajima u raznim delovima sveta, informacije i propaganda naglo dobijaju prvorazredni značaj u međunarodnim odnosima.³

Značajno je napomenuti da je tehnologija prenošenja vesti putem radio veza, teleprinterja i telefona s kraja na kraj zemaljske kugle ogromno napredovala, tako da su se događaji saznavali istog dana. Takođe je uznapredovala i tehnologija štampanja dnevnih novina i časopisa, tako da su dnevne novine mogle da se štampaju za par sati u nekoliko stotina hiljada primeraka istovremeno u više država. Zatim, povećao se broj radio i televizijskih stanica u svim državama, koje su od svojih dopisnika iz inostranstva odmah emitovale najvažnije i najsvežije vesti u čitavom svetu. Tu nisu postojala tehnička ili politička i carinska ograničenja kao kod distribucije strane štampe, knjiga, časopisa i drugih štampanih materijala. Elektronski mediji razvili su se veoma brzo, pa su putem sateliteske veze i televizije postali dominirajući u svetu i, praktično, dostupni bez ikakvih ograničenja svim zainteresovanim licima ili ustanovama.

Diplomatija i štampa, kao i druga savremena sredstva javnog informisanja, oduvek su bili povezani i slični, ali sama delatnost diplomatičke i štampe i drugih sredstava javnog informisanja potpuno su različiti. Diplomatski predstavnici u inostranstvu obaveštavaju svoju vladu i ministarstvo spoljnih poslova o političkim, privrednim, kulturnim i svim drugim događajima koji su interesantni za državu imenovanja. Diplomatija putem štampe i drugih savremenih sredstava informisanja obaveštava najširi domaću i stranu javnost o svojoj delatnosti, odnosno odlukama svoje vlade, svog ministarstva spoljnih poslova, parlamenta i svih ostalih institucija koje su značajne za inostranstvo i međunarodne odnose. Najčešće to čini putem saopštenja, na konferencijama za štampu, članacima u štampi, biltenima, putem radio televizijskih stanica i dr.

Novinari koji su stalni ili povremeni dopisnici listova i drugih sredstava informisanja šalju njima svoje članke, komentare, rasprave, prikaze, saopštenja i osvrte iz oblasti politike, privrede, kulture, saobraćaja, turizma za koje oni smatraju da su namenjeni i interesantni za najširi krug njihovih čitalaca. Razume se da članci novinara iz inostranstva mogu da budu veoma važni i značajni za državu imenovanja, a za koje ataše za štampu nije saznao. Prolaskom vremena štampa često služi kao dokument jer se na osnovu štampe često utvrđuju datumi, razne činjenice, hronologija raznih događaja, kao i tadašnje reagovanje zvaničnih organa i javnog mnjenja, kako u državi prijema tako i u državi imenovanja.

U tadašnjoj Knjaževini Srbiji prve novine bile su *Novine Srpske* koje su štampane 1834. godine u Kragujevcu. Kao zvanični službeni list vlade Srbije

³ Dr Dimitrije Bjelica: *Osvrt na razvoj novinarstva u svetu i Jugoslaviji*, Beograd, 1988, str. 47; Slavoljub Randelić: *Uvod u informisanje i odnose vojske s javnošću*, Beograd, 2003, str. 23-31.

1845. godine ovaj list dobio je naziv Srpske Novine i izlazio je u Beogradu sve do 1914. godine, zatim u Nišu do 1915. godine, na Krfu od 1916. do 1918. godine. Pored navedenih Srpskih Novina, u XIX veku pa sve do 1914. godine, u Srbiji je bilo relativno mnogo raznih dnevnih, nedeljnih i mesečnih listova i časopisa. Oni su, pored ostalog, objavljivali vesti, saopštenja, komentare, prikaze, rasprave i osvrte iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike i diplomatiјe. U dužem ili kraćem vremenskom periodu izlazilo je ukupno 253 listova i časopisa. Tiraž tih, relativno malih listova, nije bio veliki i njihov uticaj na tadašnje srpsko javno mnjenje u pogledu spoljne politike, međunarodnih odnosa i diplomatiјe nije bio mnogo značajan. Za vreme Prvog svetskog rata u inostranstvu je izlazilo više srpskih listova u to u Parizu, Bizerti, Ženevi, Njujorku i Solunu.⁴

Između dva svetska rata od 1918. do 1941. godine, u tadašnjoj Kraljevini Jugoslaviji izlazi veliki broj dnevnih, nedeljnih i mesečnih listova i časopisa, koji su obilovali raznim vestima, saopštenjima, komentarima, prikazima, raspravama i osrvima iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike i diplomatiјe. Pojedini, od uglednijih i bolje stojećih listova (Politika, Pravda, Vreme), imali su svoje stalne ili povremene dopisnike u inostranstvu, uglavnom u Evropi, što je bilo novina u odnosu na ranije listove u Srbiji. Oni su pisali i izveštavali o raznim temama ukuljučujući i međunarodne odnose, spoljnu politiku, ratove, oružane sukobe, diplomatske odnose i druge događaje sa elementom inostranosti. Pored navedenog, u mnogim državama istovremeno postoje i novinske i telegrafske agencije koje snabdevaju novine, listove, radio stanice i časopise širom sveta sa vestima, komentarima, raspravama koje, pored ostalog, sadrže i međunarodne teme.⁵

Diplomatiјe velikih sila u XIX, a naročito u XX veku, imaju dosta razvijenu informativnu i propagandnu delatnost, kako u svojim ministarstvima inostranih poslova tako i u diplomatsko konzularnim predstavništvima u inostranstvu. U diplomatsko konzularnim predstavništvima u inostranstvu tu informativno propagandnu delatnost obavlja jedan ili više diplomata, koji dobija naziv ataše za štampu.

Kraljevina Srbija od 1878–1918. godine u svojim diplomatsko konzularnim predstavništvima u inostranstvu nije imala atašea za štampu, pa je te poslove obavljaо neko od karijernih diplomata. Diplomatsko konzularna predstavništva Kraljevine Srbije u inostranstvu bila su mala, jer Srbija nije imala finansijskih sredstava, a ni dovoljno stručno osposobljenih diplomata, za održavanje većih diplomatsko konzularnih predstavništava. No, diplomatija Kraljevine Srbije u tom vremenskom periodu imala je čitavu plejadu veoma sposobnih karijernih diplomata, koji su pored svih diplomatsko konzularnih poslova sa uspehom obavljali i poslove vezane za atašeza za štampu. Prilika je

⁴ Prof. St. Stanojević: *Narodna enciklopedija srpsko-hrvatsko-slovenačka*, IV knjiga S-Š, Zagreb, 1929, str. 1054–1055; Mihailo Bjelica: *Hronika srpskog novinarskog udruženja 1881–1941*, Beograd, 1988, str. 11–13.

⁵ Vuk Dragović: *Srpska štampa između dva rata I. osnova za bibliografiju srpske periodike 1915–1945*, Beograd, 1956, str. 33–270.

da navedeno samo neke od tih diplomata bez davanja ranga ili ocene njihovog rada: Milan Rakić, Branislav Nušić, Dimitrije Popović, Todor Stanković, Miroslav Spalajković, Ljubomir Mihajlović, Vladimir Karić, Jovan Marinović, Milovan Milovanović, Živojin Balugdžić, Jovan Dučić, Jovan M. Jovanović, Kosta N. Hristić, Dimitrije Bodi, Vojislav Ilić, Milan Milojević, Svetislav Simić, Marko Cemović, Dr Ilija Šumenković, Milosav Kurtović, Branko Lazarević, Mihailo Ristić, Jovan Vučković, Dr Mihajlo Pupin, Slobodan Jovanović, Hajm Davičo i dr.⁶

Srpska diplomatija bila je jedna od retkih evropskih diplomatija, pored francuske diplomatiјe, koja je u svom sastavu imala znatan broj književnika, naučnika, pisaca i publicista. Iako se jedan broj ovih srpskih karijernih diplomata bavio i književnošću i bili su istaknuti književnici, pisci i naučnici, ipak su na početku svoje diplomatske karijere počeli od najnižih zvanja - pripravnika ili pisara. Navećemo samo neke: Stojan Novaković, Jovan Ristić, Jovan Marinović, dr Filip Hristić, Kosta Hristić, Boško Hristić, Milan Rakić, Branislav Nušić, Jovan Dučić, Vojislav Ilić, Laza Kostić, Živojin Balugdžić, Slobodan Jovanović, Dimitrije Popović, dr Milan Milojević, Branko Lazarević, Jovan M. Jovanović, dr Milenko Vesnić, dr Miroslav Spalajković, dr Milovan Milovanović, Čedomilj Mijatović i dr.⁷ Svojstvo književnika, pisca ili naučnika nije im davalo nikakve privilegije u pogledu preskakanja zvanja ili napredovanja u službi, i za njih su važila pravila i propisi diplomatske službe kao i za sve ostale diplomate. Svoje književno, publicističko ili naučno znanje veoma dobro su koristili u poslovima atašea za štampu.⁸

Počasni Generalni konzul Kraljevine Srbije u Njujorku Prof. dr Mihailo Pupin⁹ za vreme trajanja Prvog svetskog rata 1914-1918. godine objavio je u tada, a i sada, najprestuznijem i najtiražnijem američkom dnevnom listu *Njujork Tajms* (*The New York Times*), preko četrdeset članaka, saopštenja, rasprava, protesta, komentara, prikaza i osvrta upoznajući i obaveštavajući američku javnost o agresiji Austro-Ugarske na Srbiju, okupaciji Srbije, ratnim zločinima nad srpskim civilnim stanovništvom, ratnim zarobljenicima, internircima. Prof.

⁶ Dr Đorđe Lopičić: *Konzularni odnosi Srbije (1804-1918)*, Beograd, 2007, str. 189-228.

⁷ Dr Dr Đorđe Lopičić: *Konzularni odnosi Srbije (1804-1918)*, Beograd, 2007, str. 10-11, 190-229.

⁸ Videti bliže: Jovan M. Jovanović: *Nušić kao konzul*, Beograd, 1938, *Srpski Književni Glasnik*, broj 4, str. 259; Rade Nikolić: *Nušić i Vojislav u Prištini*, Titograd, 1966, *Stvaranje* broj 1-2, str. 243; Milan Rakić: *Konzulska pisma 1905-1911*, Priredio, pogovor i komentare napisao Andrej Mitrović, Beograd, 1985; Jovan Dučić: *Diplomatski spisi*, Priredio, predgovor i komentare napisao Miladin Milošević, Beograd, 1991; Branko Lazarević: *Diplomatski spisi*, Priredio, predgovor i komentare napisao Miladin Milošević, Negotin, 2001; Dr Miodrag Mitić: Poete u fraku, Beograd, 2002; Dr Mihailo Vojvodić: Stojan Novaković i Vladimir Karić, Beograd, 2003; Dejvid Mekenzi: *Jovan Ristić-evropski-državnik*, Beograd, 2004; Jovan Pejčić: Milan Rakić na Kosovu Zavet-pesma-čin, Beograd, 2006; Slobodan G. Marković: *Grof Čedomilj Mijatović Viktorijanc među Srbinima*, Beograd, 2006; Radoslav Vesnić mlađi: *Dr Milenko Vesnić gransenjer srpske diplomatiјe*, Beograd, 2008; Radovan Popović: *Žudnja za frakom Srpski pisci u diplomatiјi, Leskovac-Beograd*, 2011; Miodrag Jovičić: *Slobodan Jovanović ilustrirana monografija*, Treće izdanje, Beograd, 2011.

⁹ Dr Mihailo Pupin postavljen je za počasnog Generalnog konzula Kraljevine Srbije u Njujorku aprila 1911. godine.

dr Mihailo Pupin u srpskoj diplomatskoj istoriji najviše je postigao u diplomatskim poslovima atašea za štampu, jer nikо do tada, pa sve do danas, nije napisao toliko članaka u jednom od najprestižnijih listova u SAD-u. Pored toga, Mihailo Pupin je za to vreme održao još više desetina konferencija za štampu, nastupao na raznim sastancima, konferencijama, predavanjima i drugim aktivnostima kod raznih američkih organizacija, univerziteta i institucija, kao i kod naših iseljeničkih udruženja i organizacija.¹⁰ Navodimo da je Dr Mihailo Pupin učestvovao na Konferenciji mira u Parizu 1919. godine, где je bio u sastavu delegacije Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.¹¹

Pored dr Mihaila Pupina u SAD-u postojalo je i poslanstvo Kraljevine Srbije u Vašingtonu, kao i odeljenje Srpskog Presbiroa u Vašingtonu, koji su počeli sa radom 1917. godine. Tadašnji srpski poslanik u Vašingtonu, karijerni diplomata Ljubomir Mihajlović¹², takođe je bio veoma aktivan na planu informisanja američke javnosti preko sredstava javnog informisanja. Davao je čitav niz intervjuja u listovima *Washington Post*, *Christian Science Monitor* i *New York Tribune*. I ataše za štampu Srpskog poslanstva u Vašingtonu profesor dr Vojislav M. Jovanović-Marambo¹³ takođe je veoma dobro obaveštavao američku javnost preko sredstava informisanja o ratu u Srbiji. Predstavništvo Srpskog Presbiroa u Vašingtonu takođe je svojim aktivnostima, člancima, saopštenjima i drugim pisanim materijalima, doprinelo da se u američkoj štampi objave navedeni tekstovi i na taj način obavesti američka javnost o ratu u Srbiji.¹⁴

Diplomatija Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine preuzela je od Kraljevine Srbije sva diplomatsko konzularna predstavništva u inostranstvu sa postojećim diplomatskim sastavom, koja su odmah nastavila sa radom. Kraljevina Jugoslavija od 1929. do 1945. godine nastavila je i proširila diplomatsko konzularna predstavništva u inostranstvu. U odnosu na diplomatsko konzularna predstavništva Kraljevine Srbije, u vremenskom periodu od 1918–1945. godine u pojedinim diplomatskim predstavništvima

¹⁰ Ubavka Ostojić-Fejić: *Mihailo Pupin u ogledalu javnosti SAD tokom Prvog svetskog rata*, Beograd, 1989, Naučni skup Srbija 1918. godine i stvaranje Jugoslovenske države, str. 163–169; Dragoljub Živojinović: *Teodor Ruzvelt i politika Sjedinjenih Američkih Država prema Jugoistočnoj Evropi 1917–1918. godine*, Beograd, 1973, Vojnoistorijski glasnik broj, str. 79–101; Ivan Čizmić: *Uloga i rad Mihajla Pupina u jugoslovenskom iseljeničkom pokretu u SAD za stvaranje jugoslovenske države 1918.* Novi Sad, 1985, Zbornik radova, Život i delo Mihajla Idvorskog Pupina, str. 350.

¹¹ Milan Jevtić: *Mihailo Pupin na Mirovnoj konferenciji*, Novi Sad, 1932, Letopis Matice Srpske br. 331, str. 101–110; Andrej Mitrović: *Mihailo Pupin na Koferenciji mira u Parizu 1919.* Novi Sad, Život i delo Mihajla Idvorskog Pupina-Zbornik radova naučnog skupa, Novi Sad, 1985, st. 399–423.

¹² Ljubomir Mihajlović srpski karijerni diplomata, Pravni fakultet završio u Beogradu a lisans prava u Parizu. U diplomatskoj službi Srbije proveo od 1899–1918. Službovao u poslanstvu u Carigradu, konzulatima Srbije u Skoplju, Solunu i Bitolju, otpravnik poslova u Rimu, poslanik na Cetinju i poslanik u Vašingtonu 1917–1918.

¹³ Detaljnije o Dr Vojislavu M. Jovanoviću-Marambou videti: Dr Vojislav M. Jovanović-Marambo: *Potraga za ukradenom istorijom*, Beograd, 2010.

¹⁴ Vojislav Pavlović: *Štampa u SAD o Srbiji*, Beograd, 1988, Srbija 1917. godine, str. 249–253.

Kraljevine Jugoslavije ustanovljeno je posebno zvanje – ataše za štampu. To su uglavnom bile ambasade u većim evropskim državama. Međutim, pojedini ataše za štampu nisu bili službenici Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Jugoslavije, nego su bili iz drugih ustanova, najviše iz vladinog Presbiroa, tako da su u inostranstvu bili pri ambasadi, ali nisu imali diplomatski status niti su bili na diplomatskim listama.

U diplomatskoj službi Kraljevine Jugoslavije takođe je bio znatan broj književnika, pisaca, publicista i naučnika koji su bili karijerne diplomate. Najveći deo bili su karijerne diplomate Kraljevine Srbije koji su preuzeti u Ministarstvo inostranih dela Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Navodimo samo neka imena bez rangiranja i davanje ocena o njihovom radu: dr Ante Tresić-Pavičić, dr Vojislav Marinković, dr Aleksandar Avakumović, dr Rafo Arneri, Milan Rakić, Lujo Vojnović, dr Leonid Pitamic, Konstantin Fotić, dr Privislav Grisogono, dr Milan Milojević, dr Lujo Bakotić, Jovan Dučić, Živojin Balugdžić, dr Pavle Karović, dr Miroslav Spalajković, dr Ivo Andrić, dr Niko Mirošević-Sorgo, Momčilo Jurišić-Šturm, Stanoje Simić, Boško K. Hristić, Branko Lazarević, dr Velizar Ninčić, dr Božidar Purić, dr Aleksandar Bodl, Ljubomir Hadži-Đorđević, Aleksandar Cincar-Marković, Bogoljub Jevtić, dr Pavle Beljanski, dr Henri Buli, Rajko Vintrović, dr Vasilije Protić, dr Vladimir Ribarž, Boško Čolak-Antić, dr Ivan Frangeš, dr Aleksandar Vukčević, Ivan Gerasimović, dr Svetislav Ćirić, dr Miroslav Jovanović, Rastko Petrović, dr Vojislav M. Jovanović-Marambo, Kosta St. Pavlović, dr Stevan Ćirković, dr Slavko Stojković, dr Ivan Subotić, Stanislav Vinaver, Miloš Crnjanski, Ilija A. Šumenković i dr.¹⁵

Iako su sve navedene diplomate uglavnom bili šefovi diplomatskih misija, ili opunomoćeni ministri (sem Stanislava Vinavera i Miloša Crnjanskog koji su bili predstavnici vladinog Presbiroa), svi su sa velikim uspehom obavljali poslove informisanja, praktično poslove atašeza za štampu. Njihovi poslovi, pored ostalih diplomatskih funkcija, ogledali su se u raznim saopštenjima za štampu, člancima u štampi, intervjua, predavanjima na univerzitetima, političkim organizacijama, raznim udruženjima i drugim naučnim institucijama u državi prijema. Praktično, radili su i na poslovima atašeza za štampu, razume se na znatno višem nivou.

U našoj najširoj javnosti dva najpoznatija atašeza za štampu u Kraljevini Jugoslaviji bili su poznati književnici Miloš Crnjanski (1893–1977) i Stanislav Vinaver (1891–1955).

Miloš Crnjanski kao književnik najviše je pisao o diplomatiji,¹⁶ ali i čitav niz članaka, komentara, prikaza i osvrta o međunarodnim odnosima, spoljnoj i unutrašnjoj politici,¹⁷ i više godina boravio je u inostranstvu na radu u

¹⁵ *Diplomatsko-konzularni godišnjak za 1931. godinu*, Beograd, 1931, str. 65–116.

¹⁶ Miloš Crnjanski: *Embajade I-II*, Beograd, 1983; Miloš Crnjanski: *Politički portreti*, Beograd, 1990.

¹⁷ Miloš Crnjanski: *Politički spisi*, Priredio i predgovor napisao Zoran Avramović, Beograd, 1989; Miloš Crnjanski: *Nova Evropa*, Predgovor, izbor i komentari Radivoj Cvetičanin, Beograd, 1991.

Ambasadi Kraljevine Jugoslavije u Berlinu i Rimu. Crnjanski je radio u Ambasadi u Berlinu u dva maha – prvi put od 1928-1929. godine i drugi put od 1935-1938. godine. Kao saradnik vladinog Presbiroa radio je i na diplomatskim poslovima. Praktično, radio je poslove koje danas obavljaju ataše za štampu u ambasadama u inostranstvu. Sve te mnogobrojne poslove Crnjanski je veoma dobro i znalački obavljao, a dokumentovano ih opisao u svojoj knjizi "Embahade". Činjenica je da pojedini jugoslovenski autori, kada pišu o radu pisaca-diplomata, smatraju da se Miloš Crnjanski ne može smatrati diplomatom. Naime, mišljenja su da je Crnjanski bio saradnik vladinog Presbiroa u inostranstvu, i da je Presbiro ponekad bio u sastavu Ministarstva inostranih poslova, a ponekad u sastavu vlade, i da predstavnici Presbiroa u jugoslovenskim ambasadama nisu bili upisani u diplomatske liste i nisu imali diplomatski status. Zatim, nisu imali pravo da koriste šifrovane telegrame u komunikacijama sa Presbiroom u Beogradu. Iako Crnjanski nije bio na diplomatskoj listi u Berlinu i formalno-pravno nije bio diplomata sa diplomatskim statusom, imunitetima i privilegijama, smatramo da je on faktički bio diplomata s obzirom na vrstu i obim poslova koje je obavljao.¹⁸

Zatim, Miloš Crnjanski 15. marta 1938. godine dobija premeštaj u Ambasadu Kraljevine Jugoslavije u Rimu sa zvanjem savetnik za štampu. Svoj rad kao savetnik za štampu u vremenu od 2. maja 1938. pa sve do 6. aprila 1941. godine, Crnjanski detaljno opisuje u svojoj knjizi "Embahade" i u knjizi *Politički portreti*.¹⁹

Književnik Stanislav Vinaver bio je zaposlen u Ministarstvu inostranih dela Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1927. godine i premešten u Poslanstvo u Bernu, gde je bio ataše za štampu pri Društvu naroda u Ženevi. Zatim je premešten u Ambasadu u Berlinu gde je bio od 1929. do 1934. godine ataše za štampu i kulturna pitanja. U toku 1938. godine radio je kao ataše za štampu u jugoslovenskom poslanstvu u Pragu. Sve poslove vezane za štampu i informisanje Stanislav Vinaver obavljao je sa uspehom u Bernu, Berlinu i u Pragu.²⁰

Socijalistička Federativna Republike Jugoslavija imala je atašea za štampu u pojedinim diplomatskim misijama u inostranstvu, a u većim i značajnijim državama savetnike za štampu i kulturu. To su, u najvećem broju slučajeva, bile karijerne diplome, koji su u Ministarstvu inostranih poslova radili u upravi za štampu i kulturu. Generalno služba informisanja, uključujući i ataše i savetnike za štampu i kulturu, u diplomatskim misijama u inostranstvu, stručno i dobro je obavljala navedene poslove. I u Saveznom sekretarijatu za inostrane poslove bilo je nekoliko karijernih diplomata koji su, pored osnovne

¹⁸ Miodrag Mitić: *Poete u fraku*, Beograd, 2002, str. 255.

¹⁹ Miloš Crnjanski: *Embahade I-II*, Beograd, 1983; Miloš Crnjanski: *Politički portreti*, Beograd, 1990; Radovan Popović: *Žudnja za frakom Srpski pisci u diplomaciji*, Leskovac-Beograd, 2011, str. 205. i 221.

²⁰ Radovan Popović: *Žudnja za frakom Srpski pisci u diplomaciji*, Leskovac-Beograd, 2011, str. 167; *Znameniti Jevreji Srbije Biografski leksikon*, Beograd, 2001, str. 56; Srpski biografski rečnik 2 V-G, Novi Sad, 2006, str. 215.

profesije, bili književnici, pisci, publicisti, naučnici i univerzitetски profesori, kao i nekoliko nekarijernih diplomata koji su samo kraće vreme službovali, uglavnom kao ambasadori u diplomatskim misijama u inostranstvu.

Navećemo samo neke od karijernih diplomata koji su duže ili kraće radili na poslovima informisanja u Saveznom sekretarijatu za inostrane poslove i u diplomatsko konzularnim predstavništvima u inostranstvu, bilo kao savetnici za štampu ili šefovi diplomatsko konzularnih predstavništava (bez davanja ranga ili ocene njihovog rada, jer je ovo prilika da se zabeleže njihova imena radi istorije, pošto su oni stvarali tadašnju jugoslovensku diplomaciju i dobrim delom su nepoznati široj javnosti, kao i sadašnjim mlađim generacijama): dr Aleš Bebler, Marko Ristić, dr Vladimir Velebit, dr Sreten Marić, dr Isidor Cankar, dr Vladimir Ribarž, dr Jože Vilfan, dr Jože Brilej, Vladimir Popović, Ljubo Leontić, Mihajlo Javorski, Lazar Latinović, Marko Nikezić, Josip Đerđa, Mišo Pavićević, Lazar Udovički, Radoš Jovanović, Karlo Mrazović, Obrad Cicmil, Mirko Tepavac, Draža Marković, Dragomir Vučinić, Iso Njegovan, Bora Jevtić, Marijan Stilinović, Arso Milatović, Mile Milatović, Milan Vereš, Ljubiša Sekulić, Radomir Radović, Ljubomir Radovanović, Leo Mates, Dobrivoje Vidić, Srđa Prica, Bora Rafajlovska, Ivo Sarajčić, Milan Dedinac, Božin Simić, Krsto Bulajić, Nijaz Dizdarević, Vuk Dragović, Erih Koš, Branko Drašković, Marko Čelebonović, Dragoljub Vujica, Drago Kunc, Slavoljub Petrović-Đera, Veljko Mićunović, Danilo Lekić, Vladimir Rolović, Dragomir Petrović-Gema, Šime Balen, Gojko Žarković, Lazar Lilić, Dragutin Đurđev, Dimče Belovski, Ivo Vejvoda, Ante Drndić, Miroslav Kreacić, Miodrag Vlahović, Dragoslav Pejić, Jakša Petrić, Jovo Pečenović, Mladen Božić, Dragi Stamenković, Jokaš Brajović, Labud Kusovac, Dušan Blagojević, Mita Miljković, Danilo Purić, Milojko Drulović, Lazar Mojsov, Aleksandar Demajo, Miroslav Zotović, Mirko Bruner, Andelko Blažević, Makso Baće, Milan Zupan, Ljubo Ilić, Raif Dizdarević, Cvjetin Job, Rajko Knežević, Branko Karađole, Marko Kosin, Miloš Lalović, Milorad Pešić, Branko Vukušić, Bogdan Osolnik, Vrleta Krulj, Slavko Zečević, Miodrag Krdžić, Faik Dizdarević, dr Miloš Moskovljević, dr Agustin Papić, dr Darko Černej, dr Velizar Ninčić, dr Radivoje Uvalić, dr Mihailo Stevović, dr Sergije Makijedo, dr Mladen Ivezović, dr Vjekoslav Cvrlje, dr Jovan Paunović, dr Dejan Kostić, dr Pavle Mijović, dr Rikard Štajner, dr Zvonko Perišić, dr Anton Vratuša, dr Sonja Dapčević Oreščanin, dr Stane Pavlič, dr Anton Kolendić, dr Đura Ninčić, dr Milan Bulajić, dr Marko Vrhunec, dr Svetislav Kopčok, dr Petar Tomić, dr Božidar Frangeš, dr Vilko Vinterhalter, dr Vladimir Pavićević, dr Radoslav Bulajić, dr Aleksandar Prlja, dr Branko Karapanža, dr Gavro Altnam, dr Živojin Jazić, dr Đorđe Krivokapić, dr Miodrag Mitić, dr Georgi Trajkovski, dr Svetislav Roganović, dr Ivan Ivezović, dr Stanislav Stojanović, dr Sulejman Redžepagić, dr Milisav Stanković, dr Srđan Kerim, dr Budimir Lazović, dr Đorđe N. Lopičić, dr Momčilo Drašković, Nedeljko Zorić, Nikola Vujanović, Mirčeta Čvorović, Kazimir Vidas, Dragoje Đurić, Predrag Ajtić, Redžrp Suroj, Milutin Morača, Vojimir Šobajić, Budimir Lončar, Zdenko Štambuk, Ivica Kojić, Milorad Pešić, Vojislav Pekić, Svetislav Starčević, Ilija Topaloski, Milić Bugarčić, Zlatko Sinobad, Trajko Lipkovski, Ilija Đukić, Milutin

Stojanović, Stevan Stojanović, Dušan Litvinović, Gojko Dapčević, Miljan Komatin, Milorad Komatin, Branko Komatin, Mirko Ostojić, Borislav Milošević, Aleksandar Božović, Ljubiša Jeremić, Branko Mikašinović, Vladislav Jovanović, Duško Rodić, Duško Trifunović, Ljubo Drndić, Dušan Popovski, Darko Šilović, Svetislav Tomić, Aleksandar Đurović, Trajko Trajkovski, Mitko Čalovski, Kole Čašule, Slobodan Vujović, Sinan Hasani, Jože Smole, Đorđe Smiljanić, Dragan Kontić, Petar Šegedin, Mirko Kalezić, Branko Zeković, Živadin Jovanović, Igor Radinović, Milivoje Maksić, Dževad Mujezinović, Milan Predojević, Bora Stojadinović, Novak Pribičević, Svetislav Vujović, Radoman Jović, Ivan Ivanji, Radomir Zečević, Danilo Milić, Slavko Šuković, Fedor Starčević, Pavle Jevremović, Stana Tomašević, Ljubica Stanimirović, Mara Radić, Ljiljana Todorova, Ana Jovanović, Olga Strujić, Dr Milica Žiberna, Klara Ilanković, Tatjana Majstorović, Maja Levi, Zlatan Kikić, Ivan Ivanji, Branko Branković, Vojislav M. Lopičić, Jovan Premeru, Ljubomir Đukić, Ivo Vajgl, Dušan Vujanović, Zdravko Pečar, Pavle Živković, Lazar Žarković, Jovica Prodanović, Dragomir Vučićević, Milan Milutinović, Komnen Seratlić, Branko Lukovac, Petar Bošković, Vladimir Stanimirović, Miloje Stamatović, Dušan Bogdanović, Radomir Bogdanović, Milan Ribica, Drago Rožman, Zoran Milovojević, Milisav Paić, Mr Vlado Nadaždin, Slavko Njegomir, Rade Drobac, Šani Dermaku, Tihomir Kondev, Miloje Popović, Radivoj Maksi-mović, Radenko Radenković, Enes Karabegović, Ivan Mrkić, Dragan Grković, Dragan Mraović, Milan Grbić, Zoran Veljić, Miodrag Lekić, Đoko Stojčić, Prof. dr Milan Bartoš, Prof. dr Borislav Blagojević, Prof. dr Borut Bohte, Prof. dr Rodoljub Etinski, Prof. dr David Dašić, Prof. dr Čedomir Štrbac, Prof. dr Miloš Radulović, Prof. dr Slobodan Ž. Marković, Prof. dr Zvonimir Stenek, Prof. dr Miodrag Trajković, Prof. dr Srećko Đukić, Prof. dr Desimir Jevtić, Prof. dr Darko Tanasković, Prof. dr Slobodan Unković, Prof. dr Radoš Smiljković, Prof. dr Balša Špadijer, Prof. dr Zoran Bingulac i dr.²¹

Treba napomenuti da je u posleratnoj jugoslovenskoj diplomatiji bilo relativno mnogo predratnih diplomata Kraljevine Jugoslavije, koje je nova Jugoslavija preuzeila kako u samom Ministarstvu inostranih poslova u Beogradu, tako i u najvećem broju diplomatsko konzularnih predstavništava u

²¹ Ranko Petković: *Subjektivna istorija jugoslovenske diplomatiјe 1943–1991*, Beograd, 1995; Spoljna politika Jugoslavije 1950–1961, *Zbornik radova*, Beograd, 2008; Mita Miljković: *Burne diplomatske godine–Iz Sofijskog dnevnika 1953–1956*, Beograd, 1995; Dr Vladimir Petrović: *Titova lična diplomatiјa studije i dokumentarni prilozi*, Beograd, 2010; Dr Mihailo V. Stevović: *Diplomatiјa i demokratija Iskustvo jednog diplomata Rim–Washington–Tripoli 1955–1985*, Beograd, 2000; Miodrag Mitić: *Profesija sporazumavanje*, Beograd, 2000; Slavko Zečević: *Sećanja i kazivanje*, Beograd, 2004; Vladislav Jovanović: *Rat koji se mogao izbeći u vrtologu jugoslovenske krize*, Beograd, 2008; Mihail Jurman: *Diplomata i boginja pravde*, Beograd, 2004; Dr Živojin Jazić: *Moj pogled na diplomatiјu*, Beograd, 2010; Dr Desimir Jevtić: *Na brisanom prostoru*, Beograd, 2010; Neđeljko L. Zorić: *Zapisи jugoslovenskog diplomata 1948–1983*, Beograd, 2011; Čedomir Štrbac: *Zapisи из Indije*, Beograd, 2011; Slavoljub Đera Petrović: *Sećanja i zapisи borca i diplomate*, Drugo dopunjeno i prošireno izdanie, Beograd, 2012; *Jugoslovenska diplomatiјa 1945–1961*, *Zbornik radova*, Beograd, 2012; Dr Slobodan Selenić: *Partija i diplomatiјa u Jugoslaviji 1945–1952*, Beograd, 2013; Čedomir Štrbac: *Afrički zapisi 1988–1992*, Beograd, 2013; *Novinarska i diplomatska visoka škola u Beogradu 1948–1953. Studije i dokumenti*, Priredio Dr Dragomir Bondžić, Beograd, 2013. i dr.

inostranstvu.²² To su bile karijerne diplomate, veoma obrazovani, stručni, iskusni, većina su bili diplomirani pravnici koji su fakultete i doktorate završili u inostranstvu, govorili po dva-tri strana svetska jezika, i koji se nisu kompromitovali u saradnji sa okupatorom i njihovim pomagačima. Prilika je da navedemo samo neke od značajnijih ličnosti ovih predratnih diplomata, bez davanja ranga ili ocene o njihovom radu: Stanoje Simić, Sava Kosanović, Milan Ristić, dr Josip Smislaka, dr Izidor Cankar, dr Vladimir Ribarž, dr Pavle Beljanski, dr Velzar Ninčić, dr Đura Ninčić, dr Oskar Gavrilović, dr Rafo Arneri, dr Pavle Nikolić, Rade Radović, Miodrag Marković, Bogdan Lj. Popović, Svetislav Lazarević, Svetislav Todorović, Jovan Vukotić, Dragutin Todorić, Bogdan Smiljanić, Vladimir Vukmirović, Božin Simić, Jovan Đurašković, Andelija Samardžić, Vasilije Perendija i dr.²³ Oni su kao stručne i iskusne diplomate obučavali novoprimaljene diplomate i diplomatske službenike koji su se prvi put suočili sa diplomatijom. Velika je zasluga i doprinos tih predratnih diplomata za obučavanje čitave generacije diplomata i diplomatskih službenika, praktično početnika, koji su bili primljeni u Ministarstvo inostranih poslova Jugoslavije. To se odnosilo i na obučavanje diplomata koji su radili na informativno propagandnim poslovima i koji su se pripremali za ataše za štampu u diplomatskim misijama u inostranstvu.

Navedene jugoslovenske diplomate nisu bili ataše za štampu, sem nekih izuzetaka na početku svoje karijere. Kasnije su bili savetnici za štampu i šefovi diplomatsko konzularnih predstavništava u inostranstvu, ali su se pored svojih diplomatskih funkcija bavili i poslovima koje je obavljao ataše za štampu. Oni su često održavali konferencije za štampu, davali izjave, intervjuje, pisali članke, rasprave, komentare, prikaze i osvrte u novinama, časopisima, na radiju i TV stanicama, kao i u drugim sredstvima javnog informisanja države prijema. Zatim, tu su bila i predavanja u raznim državnim ustanovama i organizacijama, univerzitetima, kulturno-prosvetnim ustanovama i organizacijama u državi prijema. Pored navedenog, većina ovih jugoslovenskih diplomata napisali su, pored mnogobrojnih članaka, rasprava, komentara, prikaza i osvrta u jugoslovenskoj periodici, i brojne knjige, monografije i memoarske radove iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike i diplomatiјe. Tako je njihov rad predstavljaо značajan i važan doprinos na planu spoljne politike, diplomatiјe i informisanja.

Tadašnje posleratno Ministarstvo inostranih poslova Jugoslavije uvidelo je nedostatak stručnih visokoobrazovanih kadrova u diplomatiji, pa je 4. juna 1946. godine u Ministarstvu inostranih poslova osnovana Diplomska škola, gde je školovanje trajalo godinu dana, a sredinom 1947. godine produženo na jednu i po godinu. Ova škola bila je internog karaktera, za već postojeće diplomate u Ministarstvu inostranih poslova, i trajala je sve do 1948. godine. Zatim, Vlada FNRJ 30. avgusta 1948. godine donosi odluku o osnovanju

²² Detaljnije videti: dr Slobodan Selenić: *Partija i diplomacija u Jugoslaviji 1945–1952*, Beograd, 2013; Jugoslovenska diplomacija 1945–1961. Zbornik radova, Beograd, 2012.

²³ Bliže videti: Jugoslovenska diplomacija 1945–1961, Zbornik radova, Beograd, 2012; dr Slobodan Selenić: *Partija i diplomacija u Jugoslaviji 1945–1952*, Beograd, 2013; *Spoljna politika Jugoslavije 1950–1961*, Zbornik radova, Beograd, 2008.

Novinarsko diplomatske visoke škole u Beogradu, koja je trajala sve do februara 1952. godine kada je ukinuta. Ovu Novinarsko diplomatsku visoku školu pohađali su i završili mnogi uspešni studenti koji su kasnije postali istaknute diplomate ili novinari i publicisti.²⁴

Važno je naglasiti da su karijerne diplomate, uključujući i šefove diplomatsko konzularnih predstavništava u inostranstvu, ovlašćeni da održavaju kontakte samo sa sredstvima javnog informisanja u državi u kojoj su akreditovani. To podrazumeva da daju intervjuje, održavaju konferencije za štampu, nastupaju na radio i televizijskim stanicama, drže predavanja na univerzitetima, institutima, državnim organizacijama, raznim političkim organizacijama, parlamentu, nevladinim organizacijama i dr. Nikakve izjave, intervjuje, članke, komentare, prikaze i osvrte ne mogu i ne smeju davati sredstvima javnog informisanja u državi imenovanja. Jer, oni su poslati u državu prijema da tamo obavljaju diplomatske funkcije uključujući i poslove na planu informisanja, štampe i propagande, a ne da daju intervjuje, izjave, komentare, članke i slično u sredstvima javnog informisanja u državi imenovanja. Jedini izuzetak je ako to posebnom odlukom odobri ministar inostranih poslova. Bez obzira na to kada se desi neki krupan, važan ili značajan događaj u državi prijema, i za to postoji veliko intersovanje najšire javnosti u državi imenovanja, onda se sve te informacije dobijaju od strane Ministarstva inostranih poslova, a ne direktno od diplomatsko konzularnog predstavništva u inostranstvu. Obično se ovih pravila ne pridržavaju nekarijerni diplomate, što je bio nedavni slučaj sa srpskim ambasadorom u Turskoj, oko čega se napravila potpuno neprimerena afera.

Pedesetih godina prošlog veka od 1946-1950. godine savetnik za štampu u Ambasadi Jugoslavije u Parizu bio je prof. dr Sreten Marić, nesumnjivo jedan od najobrazovаниjih i najspremnijih savetnika za štampu posleratne Jugoslavije. Imao je kontakte sa tada najpoznatijim francuskim književnicima, novinarima i intelektualcima kao što su Fransoa Morijak, Andre Žid, Pol Elijar, Luj Aragon, Žan-Pol Sartr, Simon de Bovoar i dr. Takode, imao je susrete i sa nemačkim književnikom Tomasom Manom.²⁵

Doprinos navedenih jugoslovenskih diplomata u pogledu informisanja u inostranstvu zaista je bio veliki. Treba podsetiti da je u to vreme Jugoslavija bila jedan od lidera Pokreta nesvrstanih, čije političke stavove su zapadne i istočne države uvek želele da čuju, iako ih često nisu voleli ili se sa njima nisu saglašavali. Ali, nesumnjivo su respektovali Jugoslaviju, pre svega kao neutralnu državu, a zatim i zemlju koja je bila lider Pokreta nesvrstavih i uvek iza sebe imala podršku tih država koje su činile većinu u Ujedinjenim nacijama.

²⁴ Novinarska i diplomatska visoka škola u Beogradu 1948–1953. Studija i dokumenti, Pripredio dr Dragomir Bondžić, Beograd, 2013, str. 15–45.

²⁵ Prof. dr Sreten Marić (1903–1992.) završio filozofski fakultet i doktorirao u Parizu, profesor književnosti na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu, profesor na Pozorišnoj akademiji u Beogradu, naučnik široke erudicije, pisac mnogih knjiga, i članaka. Videti: Jugoslovenski književni leksikon, drugo dopunjeno izdanje, Novi Sad, 1984, str. 45.; Jugoslovenski savremenici ko je ku Jugoslaviji, Beograd, 1970, str. 601; Radovan Popović: Život bez laži, Beograd, 2008, str. 154–155.

Treba spomenuti i najteži period posleratne Jugoslavije koji je nastao izbijanjem jugoslovenske krize i razbijanjem Jugoslavije 1991. godine, nepravednim sankcijama tzv. međunarodne zajednice i najzad agresijom 19 država NATO-a 1999. godine, u kojoj je ubijeno preko 2.500, a ranjeno preko 15.000 civilnog stanovištva i naneta materijalna šteta od preko 100 milijardi američkih dolara.²⁶ U tom navedenom periodu od 1991–1999. godine jugoslovenska diplomacija, iako pod neviđenim inostranim sankcijama i međunarodnom medijskom blokadom, uspevala je da u diplomatsko konzularnim predstavništvima u inostranstvu na razne načine uspešno obaveštava svetsku javnost o događajima u Jugoslaviji, a naročito o agresiji NATO-a i masovnim ratnim zločinima koji su izvršeni nad civilnim stanovništvom.

Već negde posle 1970. godine republike i autonomne pokrajine imale su veliki, pa i presudni uticaj na imenovanje kadrova u Saveznom sekretarijatu za inostrane poslove, tako da od tog vremena nastaje dolazak jednog manjeg broja neprofesionalnih i nestručnih kadrova u diplomatsko konzularnu službu. To se jednim delom odnosilo i na službu za informisanje i kulturu.

Republike Srbija, posle političkih promena od 5. oktobra 2000. godine, u diplomatsku službu primila je znatan broj književnika, novinara, univerzitetskih profesora i naučnika i to uglavnom kao ambasadore u diplomatskim misijama Srbije u inostranstvu. Navodimo samo neke, bez određivanja ranga ili davanja ocena o njihovom radu: Siniša Kovačević, Vida Ognjenović, Miodrag Perišić, dr Vesna Pešić, dr Jelica Kurjak, dr Krinka Vidaković-Petrov, Milica Čubrilo-Filipović, Svetislav Basara, Dragan Velikić, Prof. dr Predrag Simić, Prof. dr Ivan Vujačić, Prof. dr Milan St. Protić, Prof. dr Ljiljana Radulović, Prof. dr Dejan Janča, Prof. dr Radoslav Stojanović, Prof. dr Jovan Marić (lekar-psihijatar), Prof. dr Dušan T. Bataković, Prof. dr Ognjen Pribićević, Prof. dr Ivo Visković, Prof. dr Vladeta Janković, Prof. dr Dejan Popović, Prof. dr Zorica Tomić, Prof. dr Uglješa Zvekić, Prof. dr Nino Stojadinović, dr Branislav Milinković, dr Gordana Anićić (lekar-ginekolog), Mihajlo Kovač, Milivoje Glišić, Dejan Vasiljević, Biserka Matić, Radivoj Cvetičanin, Aleksandar Crkvenjakov, Grujica Spasović, Radomir Diklić, Ljiljana Baćović, Milorad Jovanović, Mile Isakov, Dušan Spasojević, Zoran Lutovac, Dragan Bisenić, Roksanda Ninčić i drugi. Smatrajući da treba nastaviti praksi Kraljevine Jugoslavije koja je imala određen broj književnika, novinara i profesora u diplomatskoj službi u inostranstvu, a koji nisu profesionalci, verovalo se da će oni u znatoj meri doprineti poboljšanju i afirmaciji srpske diplomacije naročito na informativnom i kulturnom planu. Da li su oni u tome uspeli, nije predmet ovog kratkog rada, jer to zahteva opsežnije istraživanje i analize.

U posleratnom periodu od 1945–2000. godine u jugoslovenskoj diplomaciji bio je jedan broj nekarijernih diplomata, koji su bili potpuni laici u diplomaciji, a koje su republike i pokrajine slale u diplomatsko konzularna predstavništva u inostranstvu. Međutim, njihova nestručnost i neznanje, u najvećem broju

²⁶ Detaljnije o agresiji NATO-a na SRJ videti: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo broj 1-3, Beograd, 1999; Međunarodni simpozijum NATO agresija na SR Jugoslaviju "99. Zbornik ravoda, Novi Sad, 2000.

slučajeva, amortizovana su od strane ostalih karijernih diplomata u diplomatsko konzularnim predstavništvima, koja su tada brojala po deset pa i dvadeset pet službenika, u zavisnosti gde se to predstavništvo nalazilo. Jer, u tadašnjim diplomatsko konzularnim predstavništvima u inostranstvu bilo je uvek po četiri-pet karijernih diplomata koji su radili savesno i profesionalno i "pokrivali" laika koji je često bio i šef predstavništva. Posle 2000. godine, kada je otpušten veliki broj profesionalnih diplomata, i kada su diplomatsko konzularna predstavništva smanjena na pet do deset službenika (gde su se profesionalci mogli na prste izbrojati jer je najveći broj poslat po stranačkim pripadnostima), profesionalnost i stručnost svedena je na najmanju meru. Tek posle političkih promena, koje su nastale 2012. godine, profesionalizam u srpskoj diplomaciji ponovo je postao prioritetni uslov.

Putem štampe i drugih sredstava masovnog informisanja moguće je vršiti određene političke pritiske, kako na domaću tako i na inostranu najširu javnost, sa manje ili više uspeha, kao i na zvanične i službene organe. Očigledno da su štampa i druga sredstva javnog informisanja veoma moćna, da pored informisanja snažno utiču na najširu domaću i stranu javnost, pre svega u cilju donošenja nekih značajnih političkih, vojnih, ekonomskih, infrastrukturnih, saobraćajnih, kulturno-prosvetnih i drugih odluka.²⁷

Funkcije diplomatske misije precizno su predviđene u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima iz 1961. godine, gde je pored ostalog propisano u u članu 3. stav 1. tačka e): "Unapređivanju prijateljskih odnosa i razvijanju privrednih, kulturnih i naučnih odnosa između države koja akredituje i države koja se akredituje." Informativna delatnost diplomatsko-konzularnih predstavništava predviđena je navedenom Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima iz 1961. godine, s tim da takava delatnost ne može da predstavlja neprijateljsku propagandu i mešanje u unutrašnje poslove države prijema. Posledice takve delatnosti su takve da države prijema mogu proglašiti šefa diplomatske misije, ili bilo kog člana diplomatske misije države imenovanja, za *personu non gratu*, a u teškim slučajevima može doći i do prekida diplomatskih odnosa.²⁸

Diplomatija praktično koristi štampu u svoje političke svrhe u XIX i XX veku, mada je toga bilo i ranije, u pojednim razvijenim državama, ali ne masovno, pošto u mnogim državama štampa još uvek nije bila dovoljno razvijena. Diplomatija se na početku obraća štampi putem raznih pisama, saopštenja, članaka, objava, komentara, izjava, prikaza, osvrata, intervjuja i drugih pisanih materijala i dokumenta. Već tada u ministarstvima za inostrane poslove postoje odeljenja ili direkcije koje se bave informisanjem domaće i strane štampe. Razume se da diplomatsko konzularna predstavništva u inostranstvu, pored svojih osnovnih diplomatskih funkcija, imaju i dužnost da prate štampu u državi prijema i da o tome izveštavaju svoje ministarstvo inostranih poslova. Pored navedenog, diplomatsko konzularna predstavništva imaju i zadatku, u zavisnosti od svojih mogućnosti, da daju političke, privredne i kulturne

²⁷ Pavle Karović: *Diplamacija*, Beograd, 1936, str. 165–174.

²⁸ Aleksandar Jazić: *Spoljnopolitička propaganda: akteri i sredstva*, Beograd, 2013, str. 63–64.

informacije, štampane materijale i dokumentaciju štampi i drugim sredstvima informisanja u državi prijema i plasiraju stavove svoje zemlje.

Tek posle Prvog svetskog rata (1914-1918. godine) pojedine države u svojim ambasadama u državama prijema postavljaju posebnog diplomatu koji je isključivo zadužen na štampu. Taj diplomata dobija naziv koji je opšte usvojen u međunarodnoj diplomatskoj praksi - ataše za štampu. Sam naziv „attaché“ je francuskog porekla i znači pridodat i (bukvalno) vezan, pričvršćen, privrženik, odan, privržen. Inače, formalno pravno sam naziv ataše u diplomatiji znači najniži diplomata po rangu u ambasadi. Međutim, najčešće u praksi ataše za štampu je u rangu savetnika ambasade obzirom na važnost i značaj prirode posla. Velike sile u svojim ambasadama imaju i odeljenja za štampu i informacije, koje broji nekoliko diplomata sa još nekoliko administrativnog osoblja i lokalnih službenika i prevodioca, koji revnosno prate štampu kao i druga sredstva javnog informisanja u državi prijema. Zatim, moguće je da u pojedinim ambasadama postoje ataše za nauku, kulturu, trgovinu, finansije i dr. Postoji i naziv vojni ataše, tačnije pravilniji je naziv vojni izaslanik, koji je šef vojne misije u državi prijema, i često je oficir visokog ranga.³⁰

Mnoge države, nekada Jugoslavija a sada i Srbija, imaju svoje kulturno informacione centre u inostranstvu, koji se bave materijom kulture i informacija. Status tih kulturno informacionih centara različito je regulisan u raznim državama. Negde imaju diplomatski status a negde nemaju, u zavisnosti kakav je ugovor zaključen između dve države. U jugoslovenskim kulturno informacionim centrima, kojih je bilo samo nekoliko (Pariz, Njujork, Beč, Prag i nekoliko centara u Nemačkoj), radili su u najvećem broju profesionalne diplome i imali su diplomatski status.

U jugoslovenskoj i srpskoj literaturi o institutu atašea za štampu veoma malo je pisano, uglavnom uzgredno u nekim knjigama, monografijama, člancima, prikazima i osvrtima. Koliko nam je poznato u našoj literaturi postoji samo jedan članak o atašeu za štampu, koji je napisao Dr Mihailo Stanković: Nova ustanova atašea za štampu, Beograd 1940, Arhiv za pravne i društvene nauke broj 5-6, str. 484-488. Zatim, Drag. L. Stevanović, karijerni srpski diplomata u svom radu pod naslovom „Reorganizacija naše diplomatske struke“ još 1920. godine čitav odeljak posvetio je Odeljenju za štampu, gde razmatra ovu problematiku.³¹ Neshvatljivo je da niko od jugoslovenskih i srpskih autora od 1940. godina pa sve do danas, nije napisao nijedan članak, komentar ili prikaz o atašeu za štampu, iako se radi o veoma važnoj i značajnoj instituciji u savremenoj diplomatiji.

²⁹ Valentin Putanec: *Francusko-hrvatski ili srpski rječnik*, II dopunjeno i prerađeno izdanje, Zagreb, 1974, str. 56; Ranka E. Marković: *Francusko-srpskohrvatski rečnik*, Drugo izdanje, Beograd, 1989, str. 28.

³⁰ Prof. dr Boris Krivokapić: *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Beograd, 2010, str. 71; Mr Milan Zečević: *Vojna diplomacija*, Beograd, 1990, str. 98-141.

³¹ Drag. L. Stevanović: *Reorganizacija naše diplomatske struke*, Zagreb, 1920, str. 13-17.

Afirmacija atašea za štampu nastaje posle Drugog svetskog rata, kada se u diplomatičkoj uvidelo koliki značaj i važnost u međunarodnim odnosima ima štampa, odnosno i druga sredstva javnog informisanja. To su pre svega radio i televizija. Funkcije savremenog atašea za štampu su sledeće: njegova prioritetna dužnost je da prati štampu i sva ostala sredstva javnog informisanja u državi prijema. Prvenstveno prati što ta sredstva informisanja pišu o njegovoj državi imenovanja i o tome izveštava svoje ministarstvo inostranih poslova. Njegov rad ne sastoji se samo u sakupljanju i isecanju napisa iz štampe i njihovom slanju u svoje ministarstvo inostranih poslova, nego davanje komentara i osvrta na navedene članke. Zatim, u dogovoru sa šefom diplomatskog predstavništva ataše daje određene pismene odgovore, komentare i osvrte na napise u štampi države prijema, konferencijama za štampu, znači plasira svoje stavove u sredstvima javnog informisanja.

Takođe, ataše za štampu kontaktira ministarstvo za informacije države prijema, dnevne listove, nedeljne i mesečne časopise kojima pruža razne informacije o svojoj državi. Te informacije su veoma različite i raznovrsne, a prvenstveno su političke i mogu biti u usmenoj ili pismenoj formi. To mogu biti i razne knjige, publikacije, novine, časopisi, članci, komentari, prikazi, osvrti, fotografije i filmovi (bilo dokumentarni ili igrani) i drugi štampani materijali koji su pripremljeni u ministarstvu inostranih poslova države imenovanja. Pošto je tehnologija sredstava informisanja za poslednjih stotinak godina veoma napredovala, danas se u savremenoj komunikaciji ataše za štampu, pored navedenih sredstava, nalaze video kasete, disk kasete, CD kasete i slična kompjuterska sredstva.

U većini ambasada postoji foto izlog unutar ambasade kao i na ulici, na ogradi ambasade gde su izložene fotografije, kraći članci, obaveštenja, informacije, političke, kulturne, privredne, konzularne i turističke sadržine. Zatim, ambasade imaju i svoj sajt na internetu, sa sličnom sadržinom. Jedna od dužnosti atašea za štampu je i to da uređuje foto izlog i ažurira sajt ambasade.

Pored navedenog, dužnost atašea je da posećuje konferencije za novinare koje organizuju razna ministarstva ili državni organi države prijema. Takođe bi trebalo da prati i konferencije za štampu koje organizuju dnevni ili nedeljni listovi, časopisi, radio i televizijske stanice i sa njih šalje izveštaje, komentare i osvrte svom ministarstvu inostranih poslova. Ovde treba dodati razna predavanja koje organizuju različite političke partije, naučni instituti, fakulteti i druge visokoškolske ustanove, razna udruženja i organizacije. Česte su i promocije knjiga, diplomatski prijemi, koktelji, proslave, izložbe, sajmovi, promocije privrede, promocije turizma i dr. Ataše za štampu treba da bude prisutan na njima jer se čuju i saznaju mnoge važne i interesantne stvari koje se ne mogu saznati iz redovnih sredstava informisanja. To je prilika da se ataše za štampu upozna i sa novim predstavnicima javnog informisanja države prijema, i pogodna mogućnost da na tim skupovima plasira neke informacije navedenim predstavnicima javnog informisanja države prijema.

U većim i značajnijim državama i svetskim centrima mnoge zemlje imaju imenovanja i svoje stalne ili povremene dopisnike dnevnih ili nedeljnih listova, radio i televizijskih stanica ili predstavništva informacionih agencija. Sa njima

ataše za štampu razmenjuje informacije i obaveštava ih o aktuelnim političkim, privrednim, kulturno-prosvetnim i svim drugim događajima i odnosima između dve države. Moguće je da im predloži pisanje o nekim temama i događajima koji su interesantni za državu imenovanja. Često novinari u državi prijema saznaju neke veoma važne, čak i poverljive stvari, za koje ataše za štampu ne zna. Zbog toga ataše mora da ima stalni i kolegijalani kontakt i saradnju sa novinarima, stalnim ili povremenim dopisnicima iz svoje zemlje, jer od njih može saznati mnoge korisne informacije. Pošto novinari države imenovanja, po prirodi posla, kontaktiraju ne samo sa novinarima države prijema nego i sa novinarima čitavog niza stranih država koji su akreditovani u toj državi prijema, ataše za štampu je u mogućnosti da preko njih plasira neke svoje korisne informacije.

Još između dva svetska rata, pa sve do današnjih dana, postavljalo se pitanje kakav treba da bude profil atašea za štampu u diplomatskoj misiji u inostranstvu. Naime, da li ataše za štampu treba da bude karijerni diplomata iz ministarstva inostranih poslova ili da bude novinar iz nekog dnevnog ili nedeljnog lista ili časopisa?³² Jedinstvenog pravila u međunarodnoj diplomatskoj praksi nema. Razne države imaju svoje stavove i rešenja koja se znatno razlikuju. Velike države u svojim odeljenjima za štampu imaju karijerne diplomate, koji su radili u svojim ministarstvima inostranih poslova u odeljenjima ili direkcijama za štampu i informacije. To su lica sa iskustvom u ovim poslovima vezanim za ataše za štampu, a s druge strane poseduju znanje i iskustvo u diplomatskoj službi. Obično su ovim odeljenjima za štampu pridodati jedan ili više novinara koji poznaju političke, ekonomski i druge prilike u državi prijema i oni pomažu atašeu za štampu. Svi oni imaju diplomatski satuts. Pojedine i uglavnom manje države, za atašeza štampu u ambasadi postavljaju novinara koji ima diplomatski status, smatrajući da novinar može bolje obaviti tu dužnost nego karijerni diplomata. Često se angažuje novinar koji je ranije bio dopisnik iz te države ili iz tog područje i koji dobro poznaje političke, privredne prilike i jezik u toj državi.

Naša posleratna jugoslovenska iskustva sa postavljanjem atašea za štampu u ambasadama bila su takva da se u najvećem broju slučajeva orijentisalo na karijerne diplomate u upravi za štampu i informacije. Jer, to su bila lica koja su radila u direkcijama za štampu i informacije, gde su pratila stranu i domaću štampu i druga sredstva informisanja, imala kontakte sa domaćim i stranim novinarima, aktivno učestvovala u izradama raznih saopštenja, izjava, memoara, memoranduma, pisama, dokumenata i raznih materijala, kako za naša diplomatska predstavništva u inostranstvu i Vladu, tako i za strana diplomatska predstavništva kod nas. Smatramo da je delatnost atašea za štampu jedan delikatan i stručan posao *sui generis*, koji se znatno razlikuje od novinarskog dopisnika u inostranstvu. Naime, u ovom poslu dominantna je diplomatska komponenta i funkcija, koju novinar, bez obzira na njegovo znanje, stručno obrazovanje, specijalnost za spoljnu politiku, iskustvo, sposobnost, nadarenost, nema i ne može je stići i naučiti na nekim kratkim i često improvizovanim pripremama.

Jugoslovensko ministarstvo inostranih poslova imalo je vrlo uspešan rad u oblasti informativne delatnosti kako prema inostranstvu tako i prema domaćim i stranim novinarama koji su bili akreditovani u Jugoslaviji. Još od 1945. godine kada je u Ministarstvu inostranih poslova Jugoslavije oformljeno Odeljenje za štampu i informacije, ovoj vrsti delatnosti pridavan je izuzetno važan značaj. Prvi načelnik ovog Odeljenje za štampu i informacije je bio diplomirani pravnik i književnik Erih Koš.³³

Postojao je portparol ministarstva, koji je održavao redovne konferencije za štampu za strane i domaće novinare, na kojima su iznošeni stavovi vlade, objavljivane razne vesti, informacije, saopštenja, komentari, posete državnika i davani odgovori na postavljena pitanja. Prvi posleratni portparol do 1948. godine bio je opunomoćeni ministar Ešref Badnjević, koji je tadašnjim dnevnim listovima davao pismene informacije i izjave o raznim pitanjima iz delatnosti Ministarstva inostranih poslova.³⁴ Portparol ministarstva imao je rang ambasadora i bio iskusan karijerni diplomata sa stažom u diplomatiji od dvadesetak i više godina, sa perfektnim znanjem dva-tri svetska strana jezika, i koji je uvek bio spremjan da direktno odgovori na sva pitanja domaćih i stranih novinara. Za neka pitanja, za koja nije imao pouzdana saznanja, odgovor bi odložio za sledeću konferenciju za štampu. Međutim, već početkom devedesetih godina prošlog veka nastankom jugoslovenske krize ukinuto je mesto portparola. Takvo stanje ostalo je nepromenjeno sve do početka 2013. godine, što očigledno nije doprinisalo potpunijem informisanju inostranstva o našoj politici, privredi i svim ostalim događanjima u našoj zemlji.³⁵ Tek nedavno, početkom 2013. godine u Ministarstvu spoljnih poslova Srbije ponovo je ustanovljeno radno mesto i funkcija portparola.³⁶

Kada govorimo o portparolu ministarstva spoljnih poslova, prilika je da navedemo samo nekoliko poznatih jugoslovenskih portparola Saveznog ministarstva za inostrane poslove, bez rangiranja ili davanje ocene o njihovom radu: Ešref Badnjević, Branko Drašković, Jakša Petrić, Dušan Blagojević, Dragoljub Vujica, Drago Kunc, Milan Zupan, Zlatko Sinobad, Mirko Kalezić, Svetozar Vujović, Stane Pavlič i Ivo Vajgel.³⁷

Ataše za štampu u pogledu saznavanja raznih informacija treba da bude veoma stručan, da se bavio štampom, informisanjem, kulturom, svestrano obrazovan, sa diplomatskim iskustvom i oprezan diplomata, a da za informacije koje je saznao ima valjane i čvrste dokaze. Jer, ponekad se dolazi i

³³ Književnik Erih Koš (1913–2010) diplomirani pravnik, bio je i diplomata u Ambasadi Jugoslavije u Londonu 1949–1950, *Znameniti Jevreji Srbije*, Biografski leksikon, Beograd, 2011, str. 123.

³⁴ Ranko Petković: *Subjektivna istorija jugoslovenske diplomatiјe 1943–1991*, Beograd, 1995, str. 199.

³⁵ Miodrag Mitić: *Problemi jugoslovenske diplomatiјe i diplomatske službe prilog raspravi*, Beograd, 1997, str. 102–103.

³⁶ Videti dnevni list DANAS od 31. jula 2013. godine gde se navodi da je Maja Ninković Čorac portparol Ministarstva spoljnih poslova Srbije.

³⁷ Ranko Petković: *Subjektivna istorija jugoslovenske diplomatiјe 1943–1991*, Beograd, 1995, str. 199–201.

do senzacionalističkih informacija, često i namerno podmetnutih da bi se strana država kompromitovala, a koje se kasnije pokažu kao netačne. To samo šteti ugledu, ne samo ataše za štampu i čitave ambasade, nego i državi imenovanja. Nažalost, neretko sredstva informisanja u čitavom svetu donose netačne informacije koje samo škode ugledu tog lista, časopisa ili drugom sredstvu informisanja.

Savremeno informisanje u tehničkom smislu dostiglo je neviđeni razvitak i razmere, ne samo radija, televizije, nego i satelitskih veza, kompjutera, interneta i mobilnih telefona, što je veoma povećalo obim korisnika. S druge strane, stvorilo je ogromnu mogućnost propagande i političkih, ekonomskih i drugih uticaja, manipulacija i zloupotreba, kako u državi imenovanja tako i u državi prijema. Za ovakvo elektronsko emitovanje prema drugim državama ne postoji nikakva tehnička mogućnost zabrane, kao što postoji sa štampom i drugim štampanim materijalima. Činjenica da se elektronska propaganda često zloupotrebljava, i teško je to suzbiti, pogotovo što se takođe zloupotrebljava načelo sloboda štampe i govora.

Državama prema kojima je upućena elektronska propaganda jedino ostaje da na diplomatskom planu upućuju proteste i da traže njihovu obustavu. Razume se ako se radi o težim slučajevima, kao što su pozivanje i podstrekavanje na rat, mešanje u unutrašnje poslove, onda jedino ostaje da se to prijavi nadležnim međunarodnim organizacijama od OEBS-a pa do Ujedinjenih nacija.

Na kraju ovog kratkog razmatranja o diplomatskom zvanju ataše za štampu i savetnik za štampu, želeli smo samo da ukažemo da je u pitanju jedno veoma važno i značajno zvanje u diplomatičkoj funkciji, čijim se funkcijama i delatnosti mora posvetiti ozbiljna pažnja. U velikoj većini savremenih država ataši za štampu su karijerne diplome, koji su predhodno obavljali taj posao u svom ministarstvu inostranih poslova i dobro se pripremili za tu funkciju u diplomatskoj misiji u inostranstvu. Takođe je preovladavajuće mišljenje da novinar ne može da bude adekvatna zamena za ataše za štampu, jer je ataše za štampu pre svega diplomatski funkcioner. Moguće je da novinar bude primljen u ministarstvo inostranih poslova da se obuci i priprema jedno određeno vreme (par godina ili više) i kada se osposobi onda pošalje za ataše za štampu u diplomatsku misiju u inostranstvo. Najidealnije bi bilo da, takav priučeni novinar na prvom putovanju u inostranstvo, bude pridodat savetniku za štampu gde bi od njega praktično naučio posao ataše za štampu. Jer, opšte je mišljenje u savremenim međunarodnim odnosima da je diplomacija struka, kao i svaka druga delatnost, koja zahteva pre svega određeno fakultetsko obrazovanje iz oblasti društvenih nauka, znanje dva-tri svetska jezika, a zatim praktičnu višegodišnju obuku, praksi i pripremu u ministarstvu inostranih poslova, savlađivanje određene diplomatske tehnike, metoda, stila, pravila bezbednosti i protokola, a tek onda premeštaj u diplomatsko konzularna predstavništva u inostranstvo. Slanje lica, bez obzira na rang i zvanje, u diplomatsko konzularna predstavništva u inostranstvo, a koja nisu prošla višegodišnju obuku i praksi u ministarstvu inostranih poslova potpuni je promašaj koji nanosi velike i nenadoknadive štete spoljnoj politici i diplomatskoj državi koja ih je poslala. Nažalost, i u našoj protekloj jugoslovenskoj i srpskoj diplomatskoj praksi bilo je takvih slučajeva.

PRESS ATTACHÉ

ABSTRACT

The article studies the institution of press attaché in diplomacy since it was created in the 19th century up to the present days. There are very few texts on press attaché in the Yugoslav and Serbian literature. There is only one paper dealing with this subject which was published in distant 1940, so this topic has not been studied and explored at all. This is the first attempt in the contemporary Serbian literature to explore the institution of press attaché. After World War II and especially in the contemporary diplomacy press attaché has been a very significant and relevant professional institution in performing diplomatic duties in diplomatic missions abroad. The author has given a short overview of press in general, in the Kingdom of Serbia, the Kingdom of Yugoslavia and in the post-war Yugoslavia presenting diplomats who performed the duties of press attaché. The relationship between press and diplomacy as well as similarities and differences have also been studied.

UDK: 339.9+005.44
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 152-172.
Izvorni naučni članak
Primljen: 22. avgust 2013. godine

dr Nebojša PRAĆA¹

Globalizacija i regionalizacija kao savremeni procesi svetske privrede

SAŽETAK

Savremeni svet suočen je sa ekonomsko političkim i socijalnim promenama i krizama. Zbog toga ovaj rad pokušava da analizira globalizaciju i regionalizaciju kao savremene procese svetske privrede i nadnacionalna institucionalna povezivanja na osnovu nove tehnologije.

U radu se naglašava ekonomski aspekt globalizacije u kojem su nacionalne privrede međuzavisne. Globalizaciju čini dubla međunarodna ekonomска integracija tržišta kapitala, roba i usluga, finansijskih tržišta i migracija. Međutim, javnost interesuje povratni efekti međunarodnih ekonomskih integracija koji izazivaju nesigurnost po nacionalni identitet, mogućnosti upravljanja razvojem svoje zemlje, pritisci na snižavanje zarada i pogoršavanja uslova rada i kvaliteta života.

Konkurenčija omogućava rast i razvoj samo onim privredama koji će niskim udelom zarada i novim tehnologijama obezbediti sebi poziciju u uslovima „globalizma“. Učestale krize pokazale su da tržišna ekonomija ne zavisi samo od težnje za većim profitom, već i od bezbednosti i pružanje javnih usluga koje se nalaze izvan ekonomije vođene profitom, za koje su potrebne dobre institucije i pravna država.

U svetu je neophodna veća regulacija i kontrola nad finansijskim tržištima uz adekvatan institucionalni nadzor. U suprotnom, može doći do nesigurnosti na evropskom kontinentu, posebno u Jugoistočnoj Evropi. Pojačale bi se migracije, siva ekonomija i kriminal, bilo bi i manje novca da se spreči rast nesigurnosti. Kako upravljati promenama i kako obezbediti ekonomski rast i stabilnost i očuvati ekonomski i politički nacionalni identitet u uslovima globalizacije predmet su ovog rada.

Ključne reči: Globalizacija, regionalizacija, integracija, kriza, bezbednost.

¹ Autor je zaposlen u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije. E-mail: praca@mup.gov.rs.

1. Uvod

Savremeni svet suočen je sa dubokim društvenim, političkim i ekonomskim preobražajima i razvojnim problemima. Savremenu svetsku privredu na početku 21. veka karakterišu dva međuzavisna procesa - globalizacija i regionalizacija. Od sredine 20. veka svetska privreda se sve više integriše. Dok regionalizaciju karakteriše čvršće povezivanje nacionalnih ekonomija, globalizacija obuhvata regionalne integracije koje vode kontradiktorne trendove u okviru globalizma. Regionalne celine kreću se prema slobodnoj trgovini unutar svake celine, ali istovremeno se između tih celina odvija jače državno upravljanje.

Globalizacija obuhvata širi kontekst u okviru kojih se dešavaju promene koje omogućavaju slobodno kretanje ljudi, roba, informacija, normi i institucija kroz delovanje integrativnih snaga, uz istovremeno izazivanje demokratskog deficit-a.² Nakon završetka hladnog rata odvijaju se velike promene u svetskoj politici, a time i u svetskoj privredi u uređenju svetske mape shodno interesima krupnog kapitala, TNK i svetskih centara moći.

Globalizacija stvara liberalizovano i integrисано svetsko tržište dobara i kapitala uz podršku novog međunarodnog institucionalnog poretku koji omogućava širenje proizvodnje, trgovine i finansija u svetu. Međutim, liberalizacija tržišta kapitala nije donela samo obećanje blagostanja, već je prouzrokovala krize, smanjenje primanja, kao i pad zaposlenosti. Pod pritiskom globalizacije nalaze se male i nedovoljno razvijene zemlje, dok najviše koristi od otvorenih tržišta imaju industrijski razvijene zemlje. Globalizacija pokreće resurse za investicije i rast dobro usmeravanih ekonomija, kao i rizike: finansijske nestabilnosti, krize i siromašenja onih zemalja koje ne mogu ravnopravno da se uključe u ovaj proces svetske ekonomске integracije. Svetska privreda je visoko institucionalizovana preko međunarodnih finansijskih organizacija – MMF, SB i STO koje su, preko bilateralnih i multilateralnih sporazuma, uspostavile standarde ekonomskog života u najvećem delu sveta.

2. Globalizacija - osporavana ideologija

Pojam globalizacija često se upotrebljava u pokušaju razumevanja promena koje su zahvatile celo ljudsko društvo. Po nekim je "globalizam bio tek samo jedna ekonomski teorija, a ne zamena za sve koncepte internacionalizma".³ Štaviše, bio je to "eksperiment koji je istovremeno pokušao da preoblikuje ekonomske, političke i socijalne oblasti". Naime, 80-tih godina otpočeo je skup procesa koji će bitno izmeniti sliku sveta kakvog smo poznavali. Procesi su doveli do razdvajanja realne ekonomije zasnovane na proizvodnji od finansijske sfere. Preovlađujuća škola ekonomije donela je

² D. Held, *Demokratija i globalni poredak – Od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini*, Filip Višnjić, Beograd, 1997, str. 33-42.

³ Ralston Dž. Sol, *Propast globalizma i preoblikovanje sveta*, 2011, str. 355.

napuštanje razvojnog koncepta zasnovanog na podsticanju potražnje i budžetskom deficitu. Teorija ponude i bankari predlažu ekonomsku politiku koja obuhvata: smanjenje poreza, nadzor nad novcem, privatizaciju i reforme. Ideje konzervativizma institucionalizovane su kroz međunarodne finansijske institucije i zemlje OECD.⁴ U svetu otpočinju procesi integracija, ali i dezintegracija. U tržišnom fundamentalizmu nalazi se i uzrok svetske krize. U svim razvijenim regionima sveta ekonomска kriza izazvala je veliku nezaposlenost, urušavanje državnih programa socijalne zaštite i osiromašenja miliona ljudi. Ekonomска kriza praćena je procesom militarizacije širom sveta. Globalna finansijska arhitektura – „svetska mreža interesa“ ima strateške i bezbednosne ciljeve, tj. da podrži moćnu poslovnu elitu. Priroda političkih i ekonomskih institucija koje stvaraju povoljno okruženje za saradnju imaju značajan uticaj na „troškove transakcija i proizvodnje“. Posmatrano u istorijskom kontekstu zabeleženi su primeri koji ukazuju na „razvoj institucionalnog okvira koji rezultira ekonomskom stagnacijom i slabljenjem privrede, kao i onih institucionalnih okvira koji rezultiraju stvaranjem uspešnih ekonomija“⁵. Dobre institucije imaju značajnu razvojnu ulogu jer one „uspostavljaju političku stabilnost, uspešnu makroekonomsku politiku i podstiču inicijative“.⁶ Neki ukazuju da „kapitalizam ne isporučuje više ono što je obećavao, već samo ono što nije: nejednakosti, zagađenje, nezaposlenost i, najvažnije od svega – degradaciju vrednosti do tačke da je sve prihvatljivo, a niko nije odgovoran“.⁷

2.1. Transnacionalne kompanije u svetskoj privredi

Globalizacija i regionalizacija podstiću trgovinu, međunarodno kretanje kapitala u proizvodnji, u okviru transnacionalnih korporacija (TNK) koje su osnažile svoje pozicije u sve neuređenijem globalnom tržištu rada. Snaga globalizma, putem trgovačkih ugovora, deregulacije i privatizacije, slabi sposobnost nacionalnih država da deluju politički nezavisno. Smatra se da „između četvrtine i polovine današnje trgovine obuhvata multinacionalne korporacije“ koje posluju unutar zasebnih vlastitih međunarodnih struktura⁸, čija je aktivnost usmerena isključivo ka ostvarivanju što većih profita.

⁴ „...smanjuju se troškove socijalnog sektora, a povećava vojni proračun. ... Monetarna politika se vodi po principima Federal Reserve System-a, a težište je na suzbijanju inflacije ... Prednosti u pogledu veličine i razvijenosti američke ekonomije su ogromne: akumulirani kapital, prirodna bogatstva, tehnološka prednost, monetarna prednost ...“. Videti: Michel, A., 1991, *Kapitalizam protiv kapitalizma*, str. 48-51.

⁵ North C Douglass, *Institucije, institucionalne promjene i ekonomска uspješnost*, MASMEDIA, Zagreb, 2003, str. 7-8.

⁶ Miomir Jakšić, *Tržišni fundamentalizam i poreklo demokratije*, u: *Globalna kriza i ekonomski nauka*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2012, str. 79.

⁷ J. Stiglitz, 2012, *Cena nejednakosti: kako današnje podeljeno društvo ugrožava našu budućnost*, DC. Washington, 2012, str. 153.

⁸ Ralston Dž Sol., op. cit, str. 42.

Tabela 1 – Transnacionalne korporacije naspram država: poređenje

	Država	BDP (mil.\$)	Korporacije	Prodaja (mil. \$)
1	Danska	174,363.0	General Motors	176,558.0
2	Poljska	154,146.0	Wal-Mart	166,809.0
3	Južna Afrika	131,127.0	Exxon Mobil	163,881.0
4	Izrael	99,068.0	Royal Dutch/Shell	105,366.0
5	Irska	84,861.0	IBM	87,548.0
6	Malezija	74,634.0	Siemens	75,337.0
7	Čile	71,092.0	Hitachi	71,858.5
8	Pakistan	59,880.0	Sony	60,052.7
9	Novi Zeland	53,662.0	Honda Motor	54,773.5
10	Mađarska	48,355.0	Credit Suisse	49,362.0

Izvor: BDP: World Bank, World Development Report 2000.

Tabela 2 – Deset najvećih integracija i akvizicija u svetu

Objavljeno godina	Stupilo na snagu godine	Kupac	Ciljna kompanija	Vrednost transakcije (u milijard. USA)
Nov. 1999.	Jun 2000.	Vodafone Air Touch PLC	Mannesmann AG	202,8
Jan. 2000.	Jan. 2001.	America Online Inc.	Time Warner Online Inc.	164,7
Nov. 1999.	Jun 2000.	Pfizer Inc.	Warner-Lambert Co	89,2
Dec. 1998.	Nov. 1999.	Exxon Corp.	Mobil Corp.	
		Glaho Wellcome PLC	Smith Kline Beecham PLC	78,9
Jan. 2000.	Dec. 2000.	Travelers Group Inc.		76,0
Apr. 1998.	Okt. 1998.	SBC	Citicorp	72,6
Maj 1998.	Okt. 1999.	Communications Inc	Amertech Corp.	
Jan. 2000.	Maj 2000.	Shareholders	Nortel Networks Corp	62,6
Apr. 1998.	Sep. 1998.	NationsBank Corp.	BankAmerica Corp.	61,7
Jan. 1999	Jun 1999	Vodafone Group PLC	AirTouch Communications	61,6
				60,3

Izvor: Patrik A. Gogan, *Integracije, akvizicije i restrukturiranje korporacija*.

Jedan od najčešćih razloga za integracije i akvizicije kompanija jeste želja za ekspanzijom⁹. Akvizicija može da bude deo programa diverzifikacije koji bi omogućio jednoj kompaniji da se bavi drugim poslovima, poreske olakšice i sl.

⁹ Patrik A. Gogan, *Integracije, akvizicije i restrukturiranje korporacija*, 2004, str. 26-27.

Finansijski faktori su značajan razlog za integracije i akvizicije. Dolarska vrednost i broj integracija u SAD-u dramatično je porastao počev od 1996. godine. U Evropi, prema udelu u ukupnom broju transakcija, Velika Britanija zauzima prvo mesto sa najvećim brojem poslova, a prate je Nemačka i Francuska. Vrednost integracija i njihov obim u Aziji takođe je značajno porastao počev od 1998, a većina ovih poslova realizovana je u Japanu. Obim integracija u Kanadi stalno je rastao devedesetih, a 2000-te je više nego udvostručen.¹⁰ Velike kompanije obuhvataju poslovanja u oblasti trgovine, kapitala, tehnologije i posledično povećanje migracija. S druge strane, iste te kompanije moraju poštovati standarde ljudskih prava, rada i životne sredine.

2.2. *Protivrečnosti i nestabilnosti razvoja savremene svetske privrede*

Sama priroda kapitalizma sadržana u načinu proizvodnje i odnosa proizvodnje reproducuje protivrečenost. Činjenice ukazuju na unutrašnju i spoljnju povezanost i protivrečnost kapitala, kao društvenog i istorijskog odnosa, kome je suština u jedinstvu svetskog globalnog sistema.

Širenje međunarodne razmene (tržišta) ogleda se u dinamici kapitalističkog načina proizvodnje u njegovom osnovnom pokretaču – profitu, kao i u metodama preko kojih traganje za profitom određuje ponašanje kapitalističke privrede. Protivrečnosti su evidentne u domenu nejednake razvijenosti pojedinih regionalnih sveta proistekle iz nejednake razmene, odnosno neokolonijalnog karaktera razmene između bogatih zemalja i nerazvijenih zemalja i zemalja u tranziciji. Društveno-ekonomski razvoj danas je veoma neizvestan i neujednačen, opterećen nizom protivrečnosti i neizvesnosti – povećanje jaza u stepenu razvijenosti, prezaduženost, pojava raznih vidova kriminala. Neki podaci govore da kriminal u svetu obrće oko 2.100 milijardi dolara godišnje, što je 3,6 odsto svetskog bruto društvenog proizvoda¹¹ i predstavlja bezbednosti i ekonomskom razvoju.

Određene zakonitosti ukazuju da sa razvojem kapitalizma i rastom kapitala dolazi do pada prosečne profitne stope. Usled neravnomernog razvoja pojedinih zemalja, javljaju se razlike u visini profitnih stopa – kapital odlazi u one zemlje gde je stopa viša. Dakle, neravnomeren razvoj kapitalizma i „suvišak“ kapitala u najrazvijenim zemljama jesu osnovni uzroci izvoza kapitala.¹² Globalni trendovi razvoja svetske ekonomije ugrožavaju i najrazvijene zemlje sveta, namećući potrebu preispitivanja postojećeg društvenog okvira i prilagođavanja zahtevima neoliberalnog institucionalnog modela. Posledica navedenog jeste u tome da je država blagostanja izgubila

¹⁰ Patrik A. Gogan, op. cit, str. 92-93.

¹¹ „To znači da je kriminal jedna od najjačih ekonomija u svetu, među 20 najuspešnijih“, Fedotov, Jurij, UN za borbu protiv droge i kriminala (UNODC), Politika, 7.5. 2012.

¹² „... razvijaju se proizvodne snage za čije je uspešno iskoriščavanje i daljnje unapređivanje prijeko potrebno šire područje od teritorija jedne države. Monopolni i osobito finansijski kapital stvaraju proizvodne jedinice sposobne za to međunarodno privređivanje“. Videti u: A. Dragičević, *Uvod u studij političke ekonomije*, Narodne novine, Zagreb, 1984, str. 54.

poziciju koju je nekad imala. Cenu finansijskih kriza i sve većeg siromaštva, plaćaju uglavnom zaposleni, dok međunarodni kapital i trgovina koriste prednosti otvorenih tržišta. Pojačanoj efikasnosti i nestajanju barijera na globalnom tržištu, radna snaga upadljivo je odsutna. Postavlja se pitanje zbog čega je radna snaga ostala po strani i kako može da dođe na svoje mesto za stolom koji joj pripada? Odgovori su delimično strukturalni, delimično institucionalni i u potpunosti politički. Usled integrativnog aspekta globalizacije nacionalna država gubi kontrolnu poziciju nad velikim delom svojih ranijih ingerencija. Država je prinuđena da ustupi deo političke vlasti u korist nadnacionalnih struktura (međunarodne institucije i organizacije, MNK, regionala itd.). Nastaju okolnosti koje ukazuju da će "na planu moći i suvereniteta sADBine nacija i nacionalnih država biti različite".¹³ Prisustvo neokolonijalizma, kao i „činjenica da je proces integracije jači u regionalnim okvirima nego u globalnim, svetska privreda suočava se sa tendencijom jačanja međuzavisnosti“. Kako je asimetričnost odnosa „jedna od osnovnih karakteristika međuzavisnosti u svetskoj privredi“, mora doći „do rešavanja najtežih protivrečnosti u svetskoj privredi, kako bi ona mogla da deluje povoljno na sve nacionalne ekonomije“.¹⁴ U oblasti međunarodnog monetarnog sistema teku procesi koji nedovoljno uvažavaju interesu slabije razvijenih zemalja. Višestruke krize iz 70-ih godina 20. veka (energetska kriza, stagflacija) ojačali su kritiku javno upravljanih programa. Prihvatali su pojednostavljen argument da su javni programi neefikasni ukoliko ne podležu impulsima slobodnog (globalnog) tržišta.¹⁵

Neki smatraju da će slobodna međunarodna trgovina dovesti do izjednačavanja cena faktora proizvodnje, dok drugi ukazuju da će slobodna trgovina dovesti do toga da će već postojeće razlike u platama između siromašnih i bogatih država samo porasti.¹⁶ Istoriska iskustva razvoja svetske privrede i međunarodne ekonomske integracije "više negiraju nego što potvrđuju osnovnu postavku teorije izjednačavanja faktorskih cena. Razvoj svetske trgovine i kretanje kapitala i radne snage doprinelo je više povećanju razlika u nagradivanju faktora proizvodnje, odnosno njihovih vlasnika i time uticalo na povećanje razlika u stepenu razvijenosti"¹⁷.

Primetan je prelazak nacionalne političke moći u korist vlasnika kapitala uz insistiranje međunarodnih finansijskih institucija da se smanji socijalna potrošnja i da se usvoje fleksibilne politike tržišta rada. Ukazuje se da je glavni pokretač i suština krize u SAD-u nejednakost koja je postala sistemska. Činjenica je da tržište, kao glavna ekonomska sila, ne funkcioniše onako kako tvrde njegovi zagovornici, a da politički sistem služi interesima bogatih.¹⁸

¹³ Dragan Simeunović, *Nacija i globalizacija*, Zograf, Niš, 2009, str. 126.

¹⁴ Videti: Dr Ljubiša S. Adamović, *Integracija i dezintegracija svetske privrede*, EF, 1991, str. 205.

¹⁵ Sol Ralston Dž, *Propast globalizma i preoblikovanje sveta*, 2011, str. 80.

¹⁶ Erik S. Reinert, 2006, *Globalna ekonomija*, Čigoja, Beograd, 2006, str. 23-24.

¹⁷ Videti: Dr Ljubiša S. Adamović, op.cit., str. 26.

¹⁸ Stiglitz, J, op.cit. str. 153.

Od 70-ih godina sve više se odvija internacionalizacija trgovine i finansija¹⁹. Od osnivanja -a (*General Agreement on Tariffs and Trade*), svetska ekonomija uvećala se 6 puta, delom i zbog toga što se međunarodna trgovina proširila 16 puta.²⁰ Uprkos pritisku na dalju liberalizaciju trgovine, trgovinski protekcionizam počeo je da se vraća. Protekcionizam se može javiti u više oblika (tarife, kvote). Formiranjem WTO, protekcionizam u vidu antidamping zakona dobija više na značaju. Direktna strana ulaganja (FDI) dolaze iz snažnih država sa tendencijom da se usmerava tamo gde se najviše isplati.

Posledica za strukturu svetske radne snage u okviru konkurenциje razvijenih zemalja, uključujući povećani jaz na relaciji razvijeni-nerazvijeni, sve je složenija. Migracija se u većoj meri pokazala da je politički neprihvatljiva za razvijene države. Tržiste radne snage ne funkcioniše na isti način kao tržiste roba, usluga, kapitala ili finansijskih tržišta. Na ovom tržištu ne može se izvršiti usaglašavanje ponude i tražnje, pa otuda i pojавa nezaposlenosti.

3. Izazovi globalizmu

Globalizam je doneo najveći istorijski nivo globalne nejednakosti. "Danas je 80% problema nejednakosti zasnovano na globalnoj nejednakosti zemalja, odnosno država. Glavna varijabla, od koje zavisi nejednakost pojedinca, jeste prosečan dohodak države čiji je građanin."²¹ Savremeni razvoj sve veći naglasak stavlja na nivo zaposlenosti i na eliminisanje nezaposlenosti, kao značajne pokazatelje uspešnosti ekonomske politike. Odredene analize ukazuju da se produbljuje jaz između razvijenih i nerazvijenih zemalja, kao i da pokazatelji razvoja²² ne daju veliki optimizam za ove druge. Napor industrijski razvijenih zemalja u savladavanju finansijske krize su u suprotnosti u odnosu na odlaganje datih obećanja za ulaganje u borbu protiv siromaštva. Magnituda nejednakosti u savremenom svetu sve je zabrinjavajuća. Nejednakost u prihodima u zemljama OECD-a je na najvišem nivou za poslednjih pola veka - prosečan prihod 10 odsto najbogatijeg stanovništva je oko devet puta veći od 10 odsto najsirošnjih OECD-a, što je sedam puta više nego pre 25 godina²³. Prema studiji Instituta za ekonomska istraživanja za razvoj UN-a (2000) najbogatijih 1% odraslih u vlasništvu imaju 40 odsto globalnih sredstava. (slika 1.)

¹⁹ "Tokom sedamdesetih godina trgovalo se šest puta većom vrednošću novca u odnosu na stvarnu robu. Do 1995. taj razmer iznosio je pedeset prema jedan u korist novca." Videti u: Sol, Ralston Dž, op.cit., str. 357.

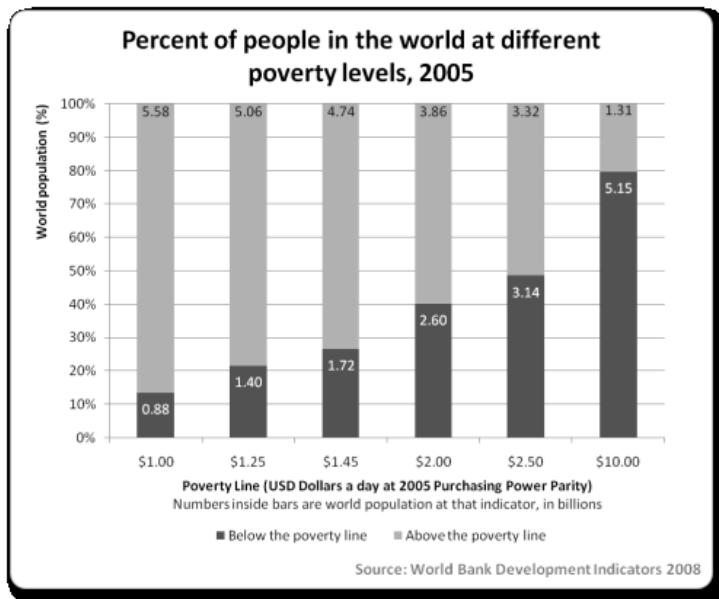
²⁰ Neke procene pokazuju da se u periodu od 1971. do 2000. godine bruto društveni proizvod sveta u proseku uvećao stopom višom od 3,6 procenata godišnje, a svetska trgovina stopom višom od 5,7 procenata godišnje, IMF, 2002.

²¹ B. Milanović (2012), *Globalna nejednakost i njene implikacije za ekonomsku politiku u XXI veku*, IES.

²² Prema utvrđenim UN standardima: glavni, ali ne i jedini pokazatelji razvoja su: očekivani životni vek u trenutku rođenja, mogućnost sticanja obrazovanja i stopa pismenosti, životni standard, odnosno kupovna moć koja proističe iz po stanovniku.

²³ Studija "Nejednakost - zašto stalno raste", OECD, 2011.

Slika 1.



Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

Najmanje 80% čovečanstva živi sa manje od 10 dolara dnevno²⁴. Oko 2,5 milijarde ljudi živi sa manje od 2 dolara na dan. Iako čine 40 odsto stanovništva u svetu oni ostvaruju svega 5 odsto globalnog dohotka. S druge strane, bogati čine svega 10 odsto stanovništva na svetu, uglavnom žive u zemljama sa visokim nacionalnim dohotkom i upravljaju sa 54 odsto globalnog dohotka. Najjača posledica neoliberalizma jeste društveno raslojavanje, odnosno produbljivanje razlike između bogatih i siromašnih. Uzrok ekonomске nejednakosti u modernim tržišnim privredama je određivanje plata od strane tržišta, tj. prouzrokovana je razlikama u ponudi i tražnji različitih vrsta rada. U kontekstu borbe protiv siromaštva neki, na primer, vide smanjenje siromaštva kao vezanu funkciju stopa rasta i promene u raspodeli dohotka.

Kancelarija za budžet američkog Kongresa objavila je ažurirane podatke prihoda za američka domaćinstava (slika 2.) između 1979. i 2007. koja je pokazala da je 1% na vrhu imao glavno povećanje prihoda. Njihov prihod porastao je oko 275% u tom periodu, oko 7 puta više od preostalih 99%²⁵. Ekonomista Pol Krugman, u komentaru o ranijim podacima CBO, ukazuje da su veliki dobici čak i u gornjih 1% otišli 0,1 odsto naspram 99% preostalih. Krugman takođe primećuje da nedostatak obrazovanja nije pokretački faktor za nejednakost u SAD kao što neki tvrde. Umesto toga, „nejednakost u Americi uglavnom je priča o maloj eliti koja vuče daleko od svih ostalih“. Prema Krugmanu, promena u bilansu učešća u tom periodu pokazuje da je „baš o svemu preraspodela došla iz donjeg 80 do gornjeg 1, a to je neznatna

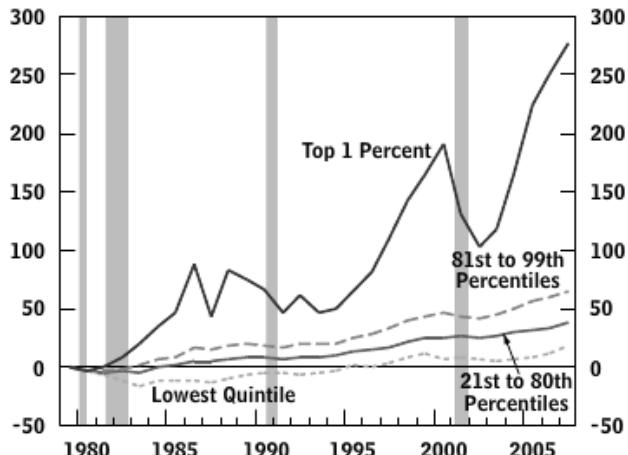
²⁴ Izvor: Izveštaj o humanom razvoju (HDR), Razvojni program UN, 2007.

²⁵ SAD, Kancelarija za budžet američkog Kongresa (CBO), oktobar 2011, str. 4.

Slika 2. Procenat promene u američkim prihodima od 1979, korigovan za inflaciju, Trendovi u raspodeli dohotka domaćinstava između 1979 i 2007.

Cumulative Growth in Average After-Tax Income, by Income Group

(Percentage change in income since 1979, adjusted for inflation)



Source: Congressional Budget Office.

manjina, nije široka klasa dobro obrazovanih Amerikanaca, koji su ovde pobedili". Ukazujući da širom sveta postoji nova globalna radna snaga, da bogati dominiraju i da su oni nova globalna elita. New York Times donosi članak *Napomene za SAD* da je „jaz (u SAD-u) između super bogatih i svih ostalih sada veći nego što je bio u vreme od pre depesije 1930-ih“. Osim toga, „najbogatiji“ - stoti od 1 odsto američkih porodica - oko 15.000 - čine manje od 1 odsto nacionalnog dohotka u 1974. Do 2007, cifra je bila 6 odsto, što je razlika u stotinama milijardi dolara.

4. Globalni izazovi nacionalnim ekonomskim politikama

Savremena svetska privreda stvara jaz između nacionalnih političkih institucija i njihove politike da se kontrolišu ekonomska kretanja, uključujući međunarodna tržišta koje moraju kontrolisati. Umesto sveta, u kojoj nacionalne politike upravljaju ekonomskim kretanjima, globalizam stvara svet u kojem nadnacionalne geoekonomske moći određuju nacionalne ekonomske politike. S internacionalizacijom trgovine i finansija, moći transnacionalnih korporacija i novom ulogom međunarodnih ekonomskih institucija, nacionalne vlade gube mnogo od svojih tradicionalnih instrumenata ekonomske kontrole.

Uticaj regionalnih ekonomskih grupacija na položaj male zemlje može se posmatrati na dva načina - kakva je pozicija male zemlje u jednoj takvoj integrisanoj celini i kako se formiranje ovih grupacija odražava na položaj male zemlje van grupacija. Činjenica je da dolazi do monopolске pozicije razvijenih industrijskih zemalja u međunarodnoj trgovini i finansijama. Naime, otvara se pitanje "perspektive budućeg položaja zemlje slabijeg partnera koji treba da se razvija u istoj ekonomskoj zajednici sa ekonomski snažnijim partnerima".²⁶

4.1. Transnacionalne institucije kao promoteri neoliberalizma

Međunarodne ekonomikske institucije imaju sve snažniju ulogu. Sporazumom u Bretton-Woodsu osnovani su i Međunarodni monetarni fond (MMF) i Međunarodna banka za obnovu i razvoj, sada Svetska banka (SB). Ove međunarodne institucije, uključujući i STO osnovan 1995. često se spominju u kontekstu ekonomske globalizacije.

4.1.1. Međunarodni monetarni fond (IMF) i ekonomski razvoj

MMF zvanično počinje sa radom (1945) sa svrhom oporavka međunarodne ekonomije. MMF je glavna institucija međunarodnog monetarnog sistema, tj. sistema međunarodnog plaćanja i međunarodnih valutnih kurseva koji omogućuje poslovanje među različitim zemljama. MMF je zadužen za prevenciju kriza u sistemu tako što podstiče države na usvajanje odgovarajućih ekonomskih politika, a njegova sredstva služe članicama za privremeno finansiranje u slučaju nestabilnosti, neravnoteže i sl. MMF se brine za globalni prosperitet tako što se zalaže za: uravnotežen razvoj i širenje svetske trgovine, stabilnost kurseva, sprečavanje takmičarskih devaluacija među državama, pomaže u ostvarenju platnobilansne ravnoteže. Od 1990-ih prisutni su ogromni ekonomski izazovi povezani s globalizacijom - rastuća međunarodna integracija tržišta i ekonomija. Ove promene stvorile su potrebu za brigom oko finansijsko-tržišnih previranja (Azija, Južna Amerika), za pomoć zemljama u tranziciji s planskog na tržišno privređivanje i proboju u ekonomiju globalnog tržišta, kao i promociju ekonomskog rasta i smanjenja siromaštva u najsiljama u najsiljnjim zemljama. Povezanost i međuzavisnost nacionalnih ekonomija znače da se i potencijalne finansijske i ekonomske krize sada mogu brže prenositi. Napredak svake zemlje više nego ikad zavisi od ekonomskih aktivnosti drugih zemalja i o opstanku stabilnog globalnog ekonomskog okruženja. Povećana međunarodna saradnja i međuzavisnost znače i veću odgovornost za međunarodne institucije, uključujući i MMF²⁷ kao glavnog "svetskog revizora".

²⁶ Ljubiša S. Adamović, op. cit, str. 39.

²⁷ Kao politička organizacija MMF daje kredite prema političkim, a ne prema tržišnim kriterijumima. Fond ima interes da stalno nekoga kreditira, jer time opravdava soptveno postojanje i veličinu.

4.1.1.2. Političko uslovljavanje od strane MMF-a

Od zemalja članica MMF - „stečajni upravnik“ zahteva da ekonomski politike budu u skladu sa odredbama Statusa Fonda. Taj zahtev Fonda poznat je pod pojmom „uslovjenost“. Uslovjenost se počela izražavati nekoliko godina po osnivanju Fonda, a pod pritiskom najvećih kreditorskih zemalja. Poznato je da se Kejns zalagao za zadržavanje maksimalne slobode zemalja članica i protivio se davanju Fondu bilo kakvog autoriteta da ulazi u pitanja nacionalne politike. Uslovjenost podrazumeva prilagođavanje finansiranja u rešavanju platnobilansnih problema. Programi koje Fond odobrava, a čije izvršenje uslovjava, treba da obezbede i spoljnju i unutrašnju ravnotežu države. Uslovjenost podrazumeva da su mere primerene uslovima i specifičnostima privrede zemlje na koju se primenjuju. U početku rada, smatralo se da platno bilanske ravnoteže mogu da budu fundamentalnog i privremenog (reverzibilnog) karaktera. Za fundamentalnu neravnotežu jedino rešenje bilo je prilagodjavanje kursa, a za reverzibilnu korišćenje sredstava kod Fonda, jer je izazvano vođenjem pogrešne domaće politike. U tom slučaju od nacionalnih vlada očekivalo se da unesu promene u svoju ekonomsku politiku, radi rešavanja platno-bilansnih problema. S tim u vezi, razvijeni su modeli za finansijske programe i tehnike *stand-by* aranžmana. Politika uslovljavanja koju vodi Fond obezbeđuje da će zemlja uzeti kredit i vratiti ga. Naime, ako zemlja ne ispunjava kriterijume izvršenja, ona nije u mogućnosti da povlači sredstva po osnovu odobrenog *stand-by* aranžmana. Zbog veće ekonomski poveznosti sa inostranstvom za male zemlje značajnije je održavanje ravnoteže u platnom bilansu. U malim, slabije razvijenim zemljama, ne postoje mogućnosti da se uravnoteženje postigne domaćim snagama i sredstvima. Za ovo je često nužna pomoći drugih zemalja i međunarodnih institucija. MMF je poslednja instanca, kreditor kome se nacionalne vlade obraćaju u krajnjoj nuždi. Od početka izbijanja azijske krize učestale su kritike na račun uloge MMF-a. Neki su mišljenja da je MMF, kao i ministarstvo finansija SAD-a koje, *de facto*, u velikoj meri diktiraju politiku MMF-a, izazvalo krizu ili neprimerenim reakcijama doprineo da bude znatno gora nego što je moralno biti²⁸. Drugi eksplicitno navode da „nema sumnje da su politike MMF i Trezora SAD-a doprinele stvaranju okruženja koje je povećalo verovatnoću nastanka krize, pre svega ohrabrujući, a ponekad i insistirajući na jednom neopravdano brzom tempu liberalizacije finansijskih tržišta kapitala“.²⁹ MMF i Svetska banka su dve odvojene institucije, ali njihov rad se međusobno nadopunjava.³⁰

²⁸ Pol Krugman, *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008*, IP Heliks, Beograd, str. 119.

²⁹ Džozef E Stiglic, (2002), *Protivrečnosti globalizacije*, SBM-x, Beograd, str. 115.

³⁰ Program rada MMF-a obuhvata makroekonomske aktivnosti i rad u makroekonomskoj i finansijskoj oblasti, dok se SB brine uglavnom za dugoročni razvoj, strukturno prilagođavanje zemalja u razvoju i smanjenje siromaštva.

4.1.2. Svetska trgovinska organizacija (WTO) u uslovima globalizma

Svetska trgovinska organizacija (WTO) počela je s radom 1995. godine. WTO je jedina globalna međunarodna organizacija koja se bavi pravilima trgovine među državama, kako bi pomogla proizvođačima roba i usluga, izvoznicima i uvoznicima u vođenju njihovih poslova. Odnosno, WTO se bavi pravilima trgovine među nacijama na globalnom i regionalnom nivou. To je organizacija za liberalizaciju trgovine, ali isto tako i forum gde vlade država pregovaraju o sporazumima i postavljaju pravne okvire.

Suštinu multilateralnog trgovinskog sistema čine dogovori koje je potpisala većina svetskih trgovinskih zemalja. Ovi dokumenti predstavljaju zakonsku osnovu i pravila za međunarodno poslovanje. To su uglavnom ugovori koji obavezuju vlade na vođenje trgovinskih politika unutar dogovorenih okvira. Svrha sistema je da se osigura slobodan tok trgovine u što većoj meri – sve dok nema neželjenih posledica. Drugim rečima, ova pravila su javna i predvidiva. Kao rezultat slobodne i predvidive trgovine navodi se sigurnost – jer potrošači i proizvođači mogu računati na sigurne zalihe i veći izbor, a proizvođači i izvoznici mogu računati na otvorenost stranih tržišta. Dakle, članstvo države u STO i njenoj privredi omogućava pristup tržištima drugih zemalja pod ravnopravnim uslovima, i pokazatelj je stranim investitorima o stabilnosti i predvidivosti njenog ekonomskog sistema. Njena privreda može da koristi multilateralno dogovorene klauzule najpovlašćenije nacije, što znači da se ne može jednostrano povući data obaveza pristupa tržištu bez odgovarajuće kompenzacije, kao u slučaju kada je obaveza bilateralno dogovorena. Smatra se da institucionalne osnove neoliberalizma čini *Washingtonski konsenzus* koji je prihvaćen i promovisan od SB i MMF-a, kao dogovor o karakteru stabilizacijskih politika zemalja u razvoju 80-ih, zasnovanih na neoliberalnom konceptu ekonomskog rasta i na tržišnom fundamentalizmu.

4.3. Položaj nacionalne ekonomije u uslovima globalizma

Padom Berlinskog zida, raspadom bivšeg SSSR-a i SFRJ-a došlo je i do stvaranja velikog broja malih zemalja. One imaju potrebu stvaranja uslova za ekonomsku razvoj, kao i izgradnju novih mogućnosti ekonomske povezanosti sa inostranstvom. Mnoge od njih, usled nedostatka iskustva i propisa, pokušavaju da izgrade modernu tržišnu privredu. Nisu oduševljeni tendencijom „pretapanja njihovih nacionalnih država u kontinentalne ili globalne sisteme koji bi mogli da oslabe, umesto da ojačaju, njihov nacionalni autoritet.“³¹ Njihove potrebe su u osnaživanju određene nacionalne države, a ishod njihove tržišne modernizacije najverovatnije će biti snažnija vera u zajedničku nacionalnu imovinu, kao i samouvereniji izvoz onoga što smatraju svojim nacionalnim modelom.³² Ozdravljenje nacionalnih ekonomija preko

³¹ Ralston Dž. Sol , (2011), *Propast globalizma i preoblikovanje sveta*, s. 287.

³² Isto, s. 33-34.

izvoza, doprinosi i ublažavanju posledica krize po same nacionalne ekonomije. Veliki broj zemalja u razvoju su upravo male zemlje. S obzirom da se one susreću s problemom ograničenosti proizvodnih resursa iz domaćih izvora i uskošću unutrašnjeg tržišta, nužna je velika upućenost na inostranstvo. Primena nauke i tehnologije u proizvodnji zahteva angažovanje sve raznovrsnijih faktora proizvodnje, uz istovremenu potrebu sve šireg tržišta. Raznim oblicima čvršćeg povezivanja sa drugim zemljama regiona traže se načini za prevazilaženje ovih nedostataka.

5. Evropska centralna banka (ECB) i valutna unija

Monetarna politika je značajan deo ukupne ekonomske politike integracije. U procesu evropskih integracija kritičko pitanje bilo je pitanje novca. Uporedo sa idejom za stvaranje jedinstvenog tržišta (1993) prema odredbama Maastrichtskog sporazuma³³, javila se i ideja za jedinstvenu valutu. Jedinstveno tržište bilo je više nego prihvatljivo za one koji su videli korist, sve dотle dok se na njega gledalo samo kao na veliku zonu slobodne trgovine. Jedinstveni evropski akt (1987) pomerio je vlast iz nacionalnih prestonica u Brisel i prema Zajednici, a posebno prema Evropskoj komisiji, koja je imala isključivo pravo da sprovodi zakone. Međutim, kritičari su posebno zapažali transfer suvereniteta sa nacionalnih prestonica, na Brisel i veliku samoproglašenu birokratiju Evropske komisije.

Ugovorom iz Maastrichta (1991) omogućeno je stvaranje jedinstvene valute evra i evropske centralne banke.³⁴ Zajednička valuta zahteva ekonomsko približavanje, a to znači da privrede moraju da "marširaju u ritmu istog doboša" kada su u pitanju faktori kao što su dugovi, deficit i inflacija. Da bi se to postiglo Maastrichtski ugovor sadrži niz „nivacionih kriterijuma“, koji moraju da se zadovolje ukoliko neka zemlja želi dublju evropsku integraciju. Ti ključni kriterijumi uključuju: inflaciju nižu od 1,5 odsto poena iznad prosečne stope tri zemlje sa najnižom inflatornom stopom, nacionalni budžetski deficit niži od 3 odsto bruto nacionalnog dohotka, nacionalni dug ispod 60 odsto bruto nacionalnog dohotka i nacionalnu valutu koja nije smela da bude devaluirana u toku poslednje dve godine. Sada je osnovni problem evrozone (17 zemalja) kriza javnog duga. Ona je suština problema i uglavnom je posao vlada da je reše.³⁵ Trenutno stanje u EU karakteriše kriza valute, kriza institucija i potreba institucionalnih reformi radi prevazilaženja krize. Kriza zajedničke valute ugrožava opstanak evrozone, a time i EU. Rešavanje pitanja dugova je pitanje opstanka evrozone i EU.³⁶ Svetska ekonomska kriza (2008) prelila se i na EU.

³³ Osnivački ugovori Evropske unije (Priredio: Lopandić, D.), 2003, Evropski pokret u Srbiji, Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom Republike Srbije, str. 23.

³⁴ Evropska centralna banka (ECB) je osnovana ugovorom iz Maastrichta, kojim je i pokrenut postupak stvaranja monetarne unije kao podrška unutrašnjem tržištu EU.

³⁵ Honkapohja Sepo, savetnik ECB i FED, NIN, 3.5. 2012.

³⁶ Negativni ishod bi značio relativno duži period krize u Evropi, koja bi najviše pogodila njene stanovnike, a kriza bi se proširila i na druge delove sveta.

Neke zemlje članice evro zone nisu se pridržavale kriterijuma konvergencije. Ne postoji fisklani federalizam koji bi uneo stabilnost u evrozoni, uključujući i druge teškoće.³⁷ S druge strane dužnička kriza EU ima uticaj i na druge regjone u svetu. Francuska i Nemačka su svesne odgovornosti koju imaju za dobar razvoj Evrope. Međutim, postoje i razlike o merama za podsticanje privrednog rasta u Evropi. Francuska želi više pažnje da posveti privrednom rastu, dok Nemačka daje veći značaj merama štednje. Francuska želi da se ponovo pregovara o budžetskom sporazumu kojim se jača budžetska disciplina u Evropi, da bi se u tu uključio i privredni rast. Nesporno je da monetarno integrisanje zemalja članica EU nosi određene prednosti i nedostatke koje je takvo povezivanje ima po život građana EU i poslovanja. Pokreću se nove rasprave o tome da li je evrozona optimalno valutno područje ili je kriza sa Grčkom pokazala da se EU u prošlosti više približavala divergenciji. Činjenica je da su jedanki uslovi za nejednake kandidate za članstvo skupo koštale EU. Pridruženje EU donelo je novim članicama veće izvozno tržište i dobar period realnog privrednog rasta. Iako neki smatraju da se malim i otvorenim privredama više isplati da prihvate valutu šireg valutnog područja, činjenica je da je „pristupanje evrozoni sasvim drugačija odluka, drugi korak. ... uvesti evro ne znači samo koristiti ga“.³⁸ Za to je potreban opšti okvir ekonomске politike koji će obezbediti da zemlja u evrozoni dobro funkcioniše. S druge strane, nameće se pitanje da li je na duži rok evropski socijalni model održiv. Ekonomski problem evropskog proširenja predstavlja i neusklađenost prosečnih dohodataka između zemalja i geografska nejednakost, što predstavlja i politički problem.

6. SAD - Evropska unija - Jugoistočna Azija

Svetska privreda odražava trougao SAD - EU - Japan, ali postoje rastuće privrede koje se sve brže razvijaju, tzv. zemlje BRIK-a: Brazil, Indija, Kina, Rusija, uključujući i JAR. Članice BRIK-a nastoje da budu kontrateža globalnom uticaju grupacije G-8. Svetska privreda nalazi se u određenoj protivrečnosti do sada dominantne masovne proizvodnje i novog proizvodnog procesa zasnovanog na znanju, visokoj tehnologiji i uslugama. Mada globalizacija ostavlja mogućnosti masovnoj proizvodnji i time pospešuje razvoj velikih zemalja (Kine i Indije), ona, takođe, podstiče rekonstrukcije privreda, kao npr. privreda EU- težnja ka novim razvojnim konceptima baziranim na znanju, visokim tehnologijama, i dr. Prema istraživačkoj grupi za globalno tržište „do 2020 biće veliki pomak u globalnoj ravnoteži ekonomске moći u odnosu na 2010. Najveće privrede prema BDP (tabela 3.) izmerene u smislu pariteta kupovne moći (PPP).“

³⁷ Videti šire: I. Vujičić, *Evropska unija - transformacija ili raspad*; M. Prokopijević, *Budućnost evra*, O. Radonjić, M. Zec, *Fiskalna centralizacija kao uslov opstanka Evropske monetarne unije*; M. Miličević, *Kriza Evropske unije - otežavajuća okolnost za pristupanje*, u: *Evropska unija i Srbija - od tranzicije do pridruživanja*, (2012), NDES i Ekonomski fakultet.

³⁸ Honkapohja Sepo, NIN, 3.5. 2012, str. 35.

Tabela 3 - 10 najvećih ekonomija u 2020.g.

Rank	Country - 2010	GDP(U\$million)	Country - 2020	GDP(U\$million)
1	USA	14,802,081	China	28,124,970
2	China	9,711,244	USA	22,644,910
3	Japan	4,267,492	India	10,225,943
4	India	3,912,911	Japan	6,196,979
5	Germany	2,861,117	Russia	4,326,987
6	Russia	2,221,755	Germany	3,981,033
7	United Kingdom	2,183,277	Brazil	3,868,813
8	France	2,154,399	United Kingdom	3,360,442
9	Brazil	2,138,888	France	3,214,921
10	Italy	1,767,120	Mexico	2,838,722

Izvor: Euromonitor International from IMF, International Financial Statistics and World Economic Outlook/UN/ national statistics, 07.07. 2010.

Tabela 4 - Robna razmena Rusije i Kine u periodu 2000. do 1010. g.

Godina	Robna razmena mlrd	Rast %	Izvoz mlrd	Rast %	Uvoz mlrd	Rast %	Ruski saldo mlrd
2000.	8,0	-	5,8	-	2,2	-	+3,6
2001.	10,7	+33	8,0	+38	2,7	+21	+5,3
2002.	11,9	+12	8,4	+6	3,5	+30	+4,9
2003.	15,8	+32	9,7	+16	6,0	+71	+3,7
2004.	21,1	+35	12,1	+25	9,1	+51	+3,0
2005.	29,1	+37	15,9	+31	13,2	+45	+2,7
2006.	33,4	+15	17,6	+11	15,8	+20	+1,8
2007.	48,2	+44	19,7	+12	28,5	+80	-8,8
2008.	55,9	+16	21,1	+8	34,8	+22	-13,7
2009.	39,5	-29	16,7	-21	22,8	-34	-6,1
2010.	59,3	+50	20,3	+22	39,0	+71	-18,7

Izvor: Privredna komora Ruske Federacije

Rusija predlaže državama stvorenim na postsovjetskom prostoru da se pridruže carinskom savezu i zajedno osnuju Evroazijsku uniju. Takođe, Rusija je postigla dogovor sa Kinom o strateškom razvojnom partnerstvu dveju zemalja u narednom periodu. Saradnja Rusije i Kine, najveće i najmnogoljudnije zemlje sveta, u oblasti modernizacije predstavlja identičan programu "Partnerstva za modernizaciju" kakav je Rusija već potpisala sa EU.³⁹ Ukoliko bi došlo do približavanja Japana sa Evroazijskom unijom, tada bi bila obezbeđena primena i najmodernije tehnologije unutar pomenute unije. To bi bilo sasvim realno ukoliko bi se rešio granični spor Rusije i Japana oko Kurilskih ostrva, slično rešenju graničnog spora između Rusije i Kine. Ekonomski konkurenčija vodi TNK iz jednog ili drugog regionala sveta (SAD, EU, Japan), pojedinačno ili zajedno optimalnim aranžmanima u pravcu jačanja sposobnosti da akumuliraju kapital. To ima oblik izgradnje regionalnih mreža koje su potencijalno protekcionistički određeni. Međunarodno finansijsko okruženje karakterišu "institucionalni sukobi glavnih aktera od kojih nijedan pojedinačno, u trougušu SAD-EU-Japan, ne može da nametne svoja pravila, ali može da u tome osujeti druge."⁴⁰ Sa ogromnim stranim investicijama i povećanim ulaganjima u istraživanje i razvoj, Kina sve jače konkurira ne samo robom sa niskom, već i sa visokom dodatnom vrednošću. Zarade u Kini su niže od evropskih, dok je razlika u kvalitetu robe proizvedene u Kini i one proizvedene u EU mala. Kina je trenutno drugi po veličini trgovinski partner Indije. Ovaj odnos razvija se bez oslanjanja na zapadne ideje i unutar konteksta azijskog regionala.⁴¹ Neke analize ukazuju da se jaz u odnosu na SAD ne smanjuje (investicije, inovacije). SAD nastoje da ostanu predvodnik u oblastima visokih tehnologija (preko 70% svetskih kompanija u oblasti informacione tehnologije i 50% kompanija sa najvećim izdacima za istraživanje i razvoj). Tako, na primer, ideo EU u svetskom izvozu proizvoda visoke tehnologije manji je od američkog. Međutim, svetska privreda se nalazi u recesiji i još je nedovoljan rast privredne aktivnosti, koju prati visoka nezaposlenost u evrozoni i SAD-u.

Suština američkog problema i glavni izazivač nejednakosti, je u tome da su "u poslednje tri decenije prihodi jedan odsto najbogatijih enormno porasli, dok su oni većine Amerikanaca stagnirali, pa i opadali", kao i bogaćenje isključivo finansijskim špekulacijama.⁴² Određena rešenja ove krize nisu u obnavljanju starih struktura iz poslednje tri decenije zasnovanih na starim pretpostavkama, niti je rešenje da se iznova uspostave strukture koje su prethodile globalističkim. Neki procenjuju da je neophodno da se izgradi mnogo "istančanja vrsta blagostanja zasnovana na uravnoteženosti društvenih, ekoloških i tržišnih potreba"⁴³.

³⁹ NIN, 20.10.1011. s. 67.

⁴⁰ P.C. Padoan, *The Political Economy of International Financial Instability*, u :M. Jakšić, (2011), *Globalizacija, korporativizam i država blagostanja*, 1986, str. 78

⁴¹ Ralston Dž. Sol, op. cit. str. 256

⁴² "Finansijski sektor u kome se sve ovo zbiva, obezbeđuje najveće plate, pa na Volstrit odlaze njatalentovaniji diplomci sa američkih univerziteta, da bi тамо manipulisali brojkama i smišljali visokoprofitne finansijske prevare" Videti: J. Stiglitz, op. cit. 2012, str. 89

⁴³ Ralston Dž. Sol, (2011), *Propast globalizma i preoblikovanje sveta*, Arhipelag, Beograd, str. 321.

7. Izazovi razvoja Srbije - makroekonomski kontekst

Razvoj srpske industrije ne može da odgovori na globalne zahteve savremenog tržišta 21. veka. Inovativni procesi u nauci, tehnologiji u svim industrijskim granama teku brzo u svetu i zaobilaze region JIE. Početak tranzicije srpska industrija dočekala je sa strukturom formiranom od pre dve decenije. Period iz 90-tih se sporo stiže, a povećava se zaostajanje u odnosu na EU-15 i EU-10. Najteža situacija je u vezi zaposlenosti - danas u industriji Srbije manje je radnika (35%) nego 1990, pri čemu je učešće industrije u BDV smanjeno suviše brzo. Srbiji je potrebna više uređena industrijska politika kako bi se podstakle inovacije, istraživanje i razvoj, obrazovanje i zapošljavanje. Srbija ima nizak nivo razvoja s obzirom da je dostigla je tek 35% prosečnog BDP po stanovniku EU – 27. Neophodna je čvršća tehnološka i institucionalna povezanost mikro i makro aspekta ekonomije. Prema nekim podacima industrija je pre dve decenije činila 30 odsto srpske privrede, pre 10 godina - 18 odsto, a danas jedva oko 13 odsto. Godina 1989, koja se uzima kao početak tranzicije, bila je poslednja razvojna, "u industriji je radilo gotovo milion osoba". Da smo izabrali model razvoja Češke ili Slovačke imali bi smo snažnu domaću industriju i mnogo više stope rasta BDP-a, a ovako, danas imamo veoma ruiniranu privredu s previše problema za jednu malu zemlju kao što je naša⁴⁴. Makroekonomска ograničenja na putu integracionih procesa srpske privrede su: nezaposlenost, spoljnoekonomска i platno-bilansna neravnoteža, fiskalna neravnoteža i spoljni dug, konkurentnost.⁴⁵ Reintegracija nacionalne ekonomije u međunarodne ekonomске i političke tokove važna je prepostavka za pokretanje njenog razvojnog procesa. Pristup razvoju podrazumeva izvozno orijentisanu ekonomiju, reformske procese, kao i njenu konkurentnost. Nakon uspostavljanja bezviznog režima (decembar, 2009) za naše građane, Srbija je u martu 2012. dobila status kandidata za pridruživanje EU. Početak pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji očekuje se 21. 01. 2014, kada se održava i prva Međuvladina konferencija. Kada postane deo EU, naša zemlja može da računa na veću pomoć fondova EU koji podstiču razvoj manje razvijenih zemalja i regionala.⁴⁶ Postoje politička uslovljavanja EU koja su strožija u slučaju Zapadnog Balkana u odnosu na zemlje Srednje i Istočne Evrope. Političke, pravne i ekonomske reforme su tekle relativno sporo. Danas Srbija nije manje efikasna "funkcionalna tržišna privreda" nego što su privrede Rumunije, Bugarske, ili neke druge zemlje. Kriza rasta svetske privrede i evropska dužnička kriza imajuće neposredan uticaj i na našu zemlju i to kroz smanjenje stanih investicija i otežanog zaduživanja. Bez obzira da li će biti

⁴⁴ Lj. Savić, *Referat*, Ekonomski fakultet, 2012.

⁴⁵ P. Veselinović, (2011), *Ključna makroekonomска ograničenja na putu integracionih procesa srpske privrede*, u: *Položaj i perspektive Srbije u evropskoj i svetskoj privredi*, NDES i Ekonomski fakultet, str. 69.

⁴⁶ Cilj kohezione politike EU za koji se odvaja više od 80 % ukupnih sredstava, jeste "konvergencija", tj. smanjenjivanja jaza u nivou razvijenosti manje i više razvijenih zemalja i regionala EU. Videti: Uvalić, M., *Integracija Srbije sa Evropskom unijom*, u: *Evrropska unija i Srbija - od tranzicije do pridruživanja*, str. 9.

budućih proširenja EU, za Srbiju je važno da osnaži sopstvene kapacitete. Neka istraživanja pokazala su da nije bilo odgovarajućeg modela razvoja, uporedno sa razvojem EU. Srbiji je potrebna Strategija razvoja u skladu sa ciljevima Evrope 2020, a to je "pametan, održiv i obuhvatan rast". Umesto održavanja makroekonomskе stabilnosti po svaku cenu, neophodno je povećanje proizvodnje, izvoza i zaposlenosti. To se mora podsticati merama države i centralne banke, s tim da svaka subvencija ima smisla ako doprinosi ostvarenju ova tri cilja. Poslovna klima ne ohrabruje, s obzirom da je mali broj preduzeća proizvode prilagodio standardima razvijenih tržišta. Srbija je svoj sistem spoljne trgovine uglavnom prilagodila važećim pravilima svetskog trgovinskog sistema i u skorije vreme bi mogla da postane članica STO.⁴⁷ Prijem Srbije u STO značilo bi i da smo više odmakli ka EU i da smo sistem spoljne trgovine uskladili sa važećim pravilima u EU.

Zaključak

Savremeni svet suočen je sa dubokim društvenim i ekonomskim preobražajima. Od sredine 20. veka svetska privreda se sve više integriše. Regionalizaciju karakteriše čvršće povezivanje nacionalnih ekonomija. Globalizacija obuhvata regionalne integracije koje vode protivrečne trendove. Globalizacija stvara liberalizovano i integrisano svetsko tržište dobara i kapitala i novi međunarodni institucionalni poredak koji omogućava širenje proizvodnje, trgovine i finansija u svetu. Sa druge strane, ona direktno utiče na kvalitet života i napredak bilo koje nacionalne privrede.

Svetska privreda je institucionalizovana bilateralnim i multilateralnim sporazumima standardujući pravila ekonomskog života mnogih zemalja. Prihvatanjem teorije ponude monetaristi podržavaju ekonomsku politiku koja obuhvata: smanjenje poreza, nadzor nad novcem, privatizaciju i reforme. Tržišta su otvorena i zaštićena međunarodnim propisima. Međutim, tržišta rada nisu regulisana, a ekomska nejednakost i nezaposlenost su sve zastupljeniji. Zbog integracija i globalizacije nacionalna država prinuđena je da ustupi deo političke vlasti, odnosno suvereniteta u korist nadnacionalnih struktura. Čini se da će nedovoljno razvijene zemlje ući u začaranji krug malih ulaganja što može dovesti do socijalnih nemira i da su manje bezbedne kao mesta za ulaganja. To može dovesti do većih migracionih kretanja, što politički nije prihvatljivo za razvijene države.

Skoro svaka zemlja u današnje vreme usredsređuje se na probleme globalizacije – rast, borba protiv siromaštva, obrazovanje i očuvanje ekonomskog i političkog identiteta. Nesporno je da međunarodne političke okolnosti ne idu na ruku malim zemljama. Nerazvijene zemlje, suočene sa globalizmom prihvataju pravila globalnog sistema i čvršćim povezivanjem sa drugim zemljama pokušavaju da minimiziraju negativna, a maksimiziraju njegova pozitivna dejstva. U svetu još nema pravih rešenja za savladavanje ekonomskе krize. Neophodna je bolja uređenost svetskog finansijskog

⁴⁷ Izveštaj STO, 2011.

sistema, uključujući i reformu MMF-a i SB. Međunarodne institucije moraju imati više razumevanja za uravnoteženiji razvoj u svetu.

Razvojni izazovi naše zemlje su kompleksni. Razvoj srpske industrije ne može da odgovori na globalne zahteve savremenog tržišta. Neophodna je čvršća tehnološka i institucionalna povezanost mikro i makro aspekta ekonomije. Obnova ekonomskih odnosa sa svetom uz jačanje sopstvenih kapaciteta su značajni. Ekonomска politika treba da posveti više pažnje povećanju proizvodnje, izvozu i zaposlenosti.

Bibliografija

1. Adamović S. Ljubiša, (1991), *Integracija i dezintegracija svetske privrede*, Ekonomski fakultet, Beograd.
2. Bergston C. F. (2009), „Needed: A Global Response to the Global Economic and Financial Crisis”, Peterson Institut for International Economics.
3. Cerović B, (1991) *Od nacionalizacije do privatizacije*, EI i Ekonomski fakultet u Beogradu.
4. Cerović B, Nojković, A, (2011), *Modeli rasta u tranziciji – Zbog čega je i od kada Srbiji potreban novi model rasta?*, u: Nova strategija razvoja privrede Srbije – Izazovi ekonomске politike u 2011. godini, Zbornik radova, NDE i Ekonomski fakultet u Beogradu.
5. Commission of the European Communities (2008) European Competitiveness Report 2008. Brussels
6. Davies K, “While global FDI falls, China’s outward FDI doubles,” *Columbia FDI perspectives*, No.5, May 26, 2009.
7. Douglass C. North, (2003), *Institucije, institucionalne promjene i ekonomska uspješnost*, MASMEDIA, Zagreb.
8. De Soto Hernando, (2000), *The Mystery of Capital*, New York: Basic Books.
9. European Bank for Reconstruction & Development (2008) Transition report 2008. London.
10. Evropska unija i Srbija - od tranzicije do pridruživanja, (2012). NDES i Ekonomski fakultet.
11. Gogan Patrik A, (2004), *Integracije, akvizicije i restrukturiranje korporacija*, Prometej, Novi Sad.
12. Ilić Bogdan, (2003) *Informaticko društvo i nova ekonomija*, Beograd.
13. Ilić B, Praća, N, (2013), *Održivi razvoj u uslovima informaciono-komunikacionih tehnologija*, Apollo Graphic Production, Beograd.
14. International Monetary Fund (2009) Global financial stability report, April
15. Kovacević Mladen, *Katastrofalne posledice najveće zablude ekonomiske nauke – neoliberalizma*, u: Globalna kriza i ekonomska nauka, Neoliberalizam i alternative, 2012, Zbornik radova, Ekonomski fakultet u Beogradu.
16. Krugman Pol, (2008), *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008*, IP Heliks, Beograd.
17. Lardy N.R, “China’s Role in the Origin and Response to the Global Recession,” *Speeches, Testimony, Papers*, Peterson Institute for International Economics 12/02/2009.

18. Michel Albert,(1991), *Kapitalizam protiv kapitalizma*, Školska knjiga, Zagreb.
19. Položaj i perspektive Srbije u evropskoj i svetskoj privredi, zbornik radova, (2011), NDE i Ekonomski fakultet u Beogradu.
20. Reinert Erik S, (2006), *Globalna ekonomija*, Čigoja, Beograd.
21. Simeunović Dragan, (2009), *Nacija i globalizacija*, Zograf, Niš.
22. Stiglitz J, (2012), *Cena nejednakosti: kako današnje podeljeno društvo ugrožava našu budućnost*, DC. Vashington.
23. Sol, Ralston Dž, (2011), *Propast globalizma i preoblikovanje sveta*, Arhipelag, Beograd.
24. Veselinović P, (2011), *Ključna makroekonomска ograničenja na putu integracionih procesa srpske privrede*, u: Položaj i perspektive Srbije u evropskoj i svetskoj privredi, NDES i Ekonomski fakultet.

Nebojša PRAĆA, Ph.D.

GLOBALISATION AND REGIONALISATION AS CONTEMPORARY PROCESSES OF THE WORLD ECONOMY

ABSTRACT

The contemporary world is faced with the economic-political and social changes and crises. For this reason, the paper endeavours to analyse globalisation and regionalisation as the contemporary processes of the world economy and supranational links based on the new technology.

The author emphasises the economic aspect of globalisation within which national economies are interdependent. Globalisation consists of profound international economic integration of market, capital, goods and services, financial markets and migrations, including transfer of business to some other countries. However, the public is interested in the feedback effects of international economic integrations which cause insecurity for national identity, the capacity to manage the development of one's own country, the pressures to lower earnings and worsening of work conditions and the quality of life.

“Globalism” enables mass production spurring the development of developing countries, but it also transforms developed economies in the direction that goes towards a new production process based on knowledge and new technologies. Strengthened competition gives a chance only to those economies that will secure themselves a position within globalism by low shares of earnings and by the introduction of new technologies. Today, European institutions have the opportunity to strengthen integrations. However, it is not certain that these institutions and national governments will do all they should do. Frequent crises have shown that the market economy does not only depend on the strivings towards making bigger profits, but also on

ensuring security and offering public services which are beyond the profit-led economy requiring good investments and a law-based state. The market economy which is led by the wish to make a profit and personal gains that are connected with private wealth, are not sufficient. For this reason, speculators should be treated in accordance with the rules of the law and control over financial markets should be established under adequate institutional supervision. Otherwise, insecurity can emerge in Europe and in South-Eastern Europe, in particular. No country can ensure security and stability without achieving higher rates of economic development. The subject of this paper is how to manage changes and how to ensure economic growth and stability and maintain one's own economic and political national identity in the context of globalisation.

Key words: Globalisation, regionalisation, integration, crisis, security.

UDK: 343.122:343.91(73)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 173–190.
Izvorni naučni članak
Primljen: 30. novembar 2013. godine

Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

Jelena MATIJAŠEVIĆ¹
Sanja VOJNIĆ²

Uloga i značaj tužilačke funkcije u Sjedinjenim Američkim Državama, s posebnim osvrtom na suzbijanje kriminaliteta

SAŽETAK

Predmet rada jeste analiza uloge i značaja tužilačke funkcije u SAD-u čiji pravni sistem pripada porodici anglosaksonskog prava, kao i osrv na osobenosti procesa suzbijanja kriminaliteta. Imajući u vidu osobenosti common law pravnog sistema, kao i principe i karakteristike tužilačke funkcije u krivičnom postupku, posebno istrazi, koji su u radu analizirani, izvedeni su zaključci da se uloga tužioca u SAD-u temelji na načelu oportuniteta i akuzatornosti, ali i to da u krivičnom postupku precedentnog pravnog sistema SAD-a, najvažniju ulogu ima tužilac. U razmatranju problematike suzbijanja kriminaliteta, posvetili smo pažnju elementima formalne kontrole. Odredili smo svrhu delovanja pravosudnih organa, a u delu analize uređenja krivičnog postupka, analizirali dva modela krivične pravde u SAD-u: model kontrole kriminaliteta i model fer (korektnog) postupanja. Ako celu problematiku suprotstavljanja kriminalitetu prenesemo na širi nivo, uočavamo da u oblast suzbijanja kriminaliteta mogu biti uključeni i vojni resursi SAD-a. Konstatujemo da su SAD nivo odbrane od kriminaliteta i njegovih organizovanih oblika uzdigle na najviši nivo.

Ključne reči: Common law pravni sistem, principi tužilačke funkcije, tužilačka funkcija u SAD, kriminalitet, suzbijanje kriminaliteta u SAD-u.

Institut za međunarodnu politiku i privrednu (IMPP)

¹ Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu. E-mail: jela-sup@yahoo.com.

² Docent, Dipl. politikolog, magistar pravnih nauka, savetnik u Generalnom sekretarijatu Predsednika Republike Srbije.

Uvod

Svaka država predstavlja složenu organizaciju sa jasno identifikovanim vitalnim vrednostima, ciljevima i interesima. Opstanak i razvoj države povezani su sa brojnim i raznovrsnim objektivnim, ali i subjektivnim problemima. Radi očuvanja i osnaživanja sopstvenih vitalnih vrednosti država funkcioniše kao dinamičan sistem sastavljen od skupa komponenata koje čine jedinstvenu celinu. Nužno je da svaka komponenta efikasno funkcioniše. U suprotnom, eventualno neadekvatno funkcionisanje samo jedne njene komponente, može da, u manjoj ili većoj meri, negativno utiče na efikasno funkcionisanje njenog celokupnog sistema, a time i na projektovano ostvarenje cilja – optimalne zaštite vitalnih vrednosti.

Ugrožavajuće delatnosti mogu da budu uzrok otežanog funkcionisanja države. Bezbednost vitalnih vrednosti i interesa države ugrožavaju raznovrsni nosioci rukovođeni konkretnim motivima. U skladu sa postavljenim ciljevima, oni primenjuju adekvatnu strategiju, čija uspešnost prvenstveno ne zavisi toliko od njihovih, često iracionalnih ambicija, koliko od sposobnosti napadnute države da valjano registruje sve vrste postojećih i mogućih opasnosti i izvrši njihovo rangiranje, naravno uvažavanjem adekvatnih kriterijuma. Uspešnom realizacijom ovog zadatka, država obezbeđuje važne preuslove da će preduzeti efikasne mere radi zaštite sopstvenih vitalnih vrednosti.³

Svaka država ima organizovan pravosudni sistem u skladu sa sopstvenom tradicijom, mogućnostima i društvenim prilikama. U skladu sa tim, specifična struktura tužilaštva, funkcije i ovlašćenja razlikuju se od zemlje do zemlje, jer svoj temelj nalaze u istoriji i pravnoj kulturi jurisdikcije kojoj pripadaju. U načelu, evidentno je to da javno tužilaštvo kao zaseban pravosudni organ ima ključnu ulogu u sistemu krivičnog pravosuđa, bez obzira na tip pravnog sistema kojem pripada.

Predmet rada je analiza tužilačke funkcije u pravosudnom sistemu Sjedinjenih Američkih Država koje tradicionalno pripadaju anglosaksonskom, odnosno common law pravnom sistemu. Poseban osvrt biće učinjen na materiju suzbijanja kriminaliteta na ovom prostoru, uzimajući u obzir specifičnosti u orientaciji i postupanju nadležnih organa Sjedinjenih Američkih Država.

Principi na kojima se zasniva tužilačka funkcija

Obim ovlašćenja i diskrecionog prava prilikom donošenja odluke organa krivičnog gonjenja, vezane za pitanje obaveze da vrše funkciju krivičnog gonjenja u krivičnom postupku, najznačajniji su osnovi razlikovanja prirode i procesnog značaja tužilačke funkcije u evropsko-kontinentalnom i anglosak-

³ Milan Mijalkovski: „Organizovani kriminal – najopasniji oblik ugrožavanja bezbednosti države“, *Revija za bezbednost*, stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu, Izdavač: Centar za bezbednosne studije, str. 5-17, br. 12/08, godina II, str. 5.

sonskom pravnom sistemu. U pitanju su dva glavna principa koja se primenjuju u ovoj oblasti – princip legaliteta i princip oportuniteta.

Načelo legaliteta krivičnog gonjenja predstavlja obavezu organa krivičnog gonjenja da vrši funkciju krivičnog gonjenja čim su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi.⁴ Dosledno sprovođenje načela legaliteta krivičnog gonjenja, koje je svojstveno evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu, bez ikakvih izuzetaka predviđenih nacionalnim zakonodavstvom, značilo bi da se prema svakom učiniocu krivičnog dela, ukoliko su se za to stekli uslovi, a nakon podnetog odgovarajućeg optužnog akta, treba izreći sankciju u sprovedenom postupku. Svakako da bi ovakvo postupanje u vreme kada je povećana stopa kriminaliteta, a naročito u sferi bagatelnih krivičnih dela, bilo neopravdano i vodilo preopterećenju suda, pri čemu bi se materijalni i ljudski resursi trošili na krivična dela koja, realno, ne predstavljaju toliko veliku opasnost sa stanovišta javnog interesa. Propisivanjem bezuslovne dužnosti kažnjavanja ne garantuje se i uspešno vršenje državnog prava na kaznu⁵. Na ovaj način kazna postaje sama sebi cilj, iako se aktivnost na suzbijanju kriminaliteta može postići i na druge načine.

Načelo oportuniteta je suprotan princip načelu legaliteta krivičnog gonjenja i podrazumeva obavezu organa krivičnog gonjenja da vrši funkciju krivičnog gonjenja, ako su za to ispunjeni zakonom predviđeni uslovi i ako je to u konkretnom slučaju svrsishodno s obzirom na javni interes.⁶ Dakle, u ovoj situaciji javni tužilac postupa „po oportunitetu“, odnosno ima diskreciono pravo da ne pokrene krivični postupak ukoliko to sa stanovišta javnog interesa ne bi bilo celishodno⁷, iako su ispunjeni svi stvarni i pravni uslovi koje zahteva načelo legaliteta. Načelo oportuniteta danas se primenjuje u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi, Belgiji, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Holandiji, Norveškoj, Švedskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, na Kipru, Islandu i na Malti.

Ono što čini razliku između ovih načela jeste njihov procesni sadržaj.⁸ Tako načelo legaliteta ovlašćuje javnog tužioca da prilikom pokretanja krivičnog postupka ceni samo zakonitost (da li se na radnju izvršenja dela može primeniti krivično materijalno pravo), dok je načelo oportuniteta obimnijeg sadržaja, jer javni tužilac ocenjuje i zakonitost i oportunitet, tj. da li je u slučaju da se na radnju izvršenja krivičnog dela može primeniti krivično materijalno pravo, sa stanovišta javnog interesa celishodno da se učinilac krivičnog dela goni.⁹ Druga razlika ogleda se u obavezi krivičnog gonjenja – u

⁴ Snežana Cigler: „Načelo legaliteta i oportuniteta krivičnog gonjenja“, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1995, str. 22-23.

⁵ Snežana Cigler, op. cit., str. 66.

⁶ Snežana Cigler, op. cit., str. 23.

⁷ Vojislav Đurđić: „Načela uređenja krivične tužbe“, *Zakonik o krivičnom postupku i javno tužilaštvo*, Udrženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2009, str. 87-88.

⁸ Vojislav Đurđić: „Diverzije forme rešavanja krivičnih stvari u kompetenciji javnog tužilaštva“, *Procesni položaj javnog tužioca i efikasnost krivičnog postupka*, Udrženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2010, str. 44.

⁹ Ibid.

prvom slučaju nastupa automatski, po ispunjenju navedenih zakonskih uslova, dok kod principa oportuniteta nastupa nakon prethodne ocene celishodnosti.¹⁰ Treća razlika između ova dva načela jeste u sferi primene materijalnog prava, gde načelo legaliteta, uz ispunjenje potrebnih uslova, uvek dovodi do primene materijalnog prava izricanjem krivičnih sankcija, dok načelo oportuniteta „raskida vezu sa teorijom apsolutnog kažnjavanja“¹¹, jer se prema učiniocu krivičnog dela ne mora izreći krivična sankcija, ukoliko je to u javnom interesu.

Zajednička osobina ovih načela jeste vezanost za funkciju krivičnog gonjenja koje se preduzima po službenoj dužnosti. Dalje, oba načela služe istoj svrsi, tj. javljaju se u cilju zaštite društva od kriminaliteta, ali je načelu legaliteta javni interes pretpostavljen, a kod načela oportuniteta se procenjuje. Takođe, zajednička odlika ova dva načela jeste dužnost organa krivičnog gonjenja da usmeri aktivnost na prikupljanje dokaznog materijala protiv izvršioca krivičnog dela, odnosno da ceni da li ima dovoljno osnova za pokretanje postupka.¹²

Karakteristike Common law pravnog sistema u oblasti odnosa policije i tužilaštva u krivičnom postupku

U većini zemalja common law pravnog sistema dugo nije postojala direktna linija saradnje između policije i tužilaštva. Policija je uživala znatnu nezavisnost u vršenju svojih dužnosti. To suštinski znači da su ovlašćenja u krivičnom gonjenju pripadala isključivo policiji. Nakon formiranja savremenih javnih tužilaštava, ovlašćenja policije su znatno sužena, odnosno svedena samo na fazu istrage. Ovlašćenja policije u samoj fazi istrage bila su i dalje veoma velika, odnosno, policija je faktički bila odgovorna za sve radnje predviđene i sprovedene u navedenoj fazi. Činjenica je da je faza istrage veoma bitna etapa prilikom procesuiranja krivičnog dela, u kraju koje na osnovu prikupljenog materijala možemo doći do stepena verovatnoće da je krivično delo izvršeno, i samim tim stičemo adekvatnu argumentaciju za nastavak krivične procedure. Posledice pristupa da u ovoj fazi isključivo policija ima ovlašćenja za sprovodjenje istražnih radnji, danas možemo samo da prepostavimo. Kako je teklo izgradњivanje odnosa ovlašćenja i nadležnosti policije i tužilaštva, upravo u fazi istrage u zemljama common law sistema izložićemo u ovom odeljku rada.

Upravo podela između istražitelja i tužioca bila je centralno mesto u izveštaju koji je doveo do osnivanja Službe Krunkog Tužilaštva (Crown Prosecution Service - CPS). Kraljevska komisija (The Philips Royal Commission) preporučila je da CPS ne bi trebalo da nadgleda policijske

¹⁰ Snežana Cigler, op. cit, str. 41.

¹¹ Momčilo Grubač, „Načelo legaliteta u krivično procesnom pravu SFRJ“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 1988, br. 3, str. 79; citirano prema: Vojislav Đurđić: „Diverzionate forme rešavanja krivičnih stvari u kompetenciji javnog tužilaštva“, op. cit, str. 44.

¹² Ibid, str. 45.

istrage, već da pruža savete policiji u skladu sa prilikama i mogućnostima.¹³ Komisija je takođe preporučila da CPS ne bi trebalo da ima ovlašćenje da naredi policiji preduzimanje istrage. Jedan od argumenata za ovakav stav jeste da će, ukoliko bi tužilac bio uključen u istragu, doći do narušavanja njegove objektivnosti prilikom sproveđenja daljeg postupka. Na ovaj način se, po mišljenju Komisije, uspostavlja balans između policije i tužilaštva u većini zemalja common law pravnog sistema. Sve do kraja 80-ih godina XX veka, policija je zadržala svoju nezavisnost u sproveđenju faze istrage u krivičnom postupku.¹⁴

Nakon niza nepravilnosti u seriji krivičnih postupaka tokom 90-ih godina XX veka, imenovana je druga Kraljevska komisija, koja je ispitala mogućnost davanja određene uloge Službi Krunskog Tužilaštva u istrazi. Ovakav stav je naišao na osudu. Veliki broj zemalja common law pravnog sistema ostao je pri tome da tužioci nemaju učešće u fazi predistražnog i istražnog postupka. Njihova uloga može biti samo savetodavna. Između ostalih, ovaj stav su, pored evropskih zemalja common law sistema, zauzele i SAD, Kanada, Australija i Novi Zeland.

Praktične implikacije napred navedenih stavova su sledeće: podela između istrage i krivičnog gonjenja pokazala se problematičnom u praksi, a autori su kritikovali odsustvo moći jednog tužioca da vrši oblik kontrole u fazi istrage. Oni su tvrdili da izostanak kontrole istrage od strane tužioca faktički znači kontrolu celog postupka od strane policije.¹⁵ Sa druge strane, istraživanja su pokazala da su se isključiva ovlašćenja policije u fazi istrage pokazala nedovoljno efikasnim, često i nepraktičnim za dalje faze postupka (formirani policijski dosije na bazi arbitrerne procene¹⁶, nedovoljni, nekada i pogrešni dokazi¹⁷, dokazi otkriveni nakog presudjenja krivičnopravne stvari¹⁸, itd.). Osim toga, istraživanja su pokazala da je bilo oklevanja od strane policije da koristi mogućnost traženja i prihvatanja saveta od strane tužilaca tokom istrage.

¹³ Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, Cmnd 8092-1, London: HMSO, 1981.

¹⁴ V. više: Despina Kyprianou: "Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part II): The Role of Prosecution Services in Investigation and Prosecution Principles and Policies", *Cyprus and European Law Revie*, 2008; partially based on PhD Thesis 'The Role of the Cyprus Attorney General's Office in Prosecutions: Rhetoric, Ideology and Practice', University of London – LSE, 2006, which is published by Springer in 2008.

¹⁵ V. više: Law Reform Commission of Canada, *Controlling Criminal Prosecutions: The Attorney General and the Crown Prosecutor*, Working Paper 62, Ottowa: The Commission, 1990, and Stenning, P. C., *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in*, Cowansville, Que.: Brown Legal Publications, 1986.

¹⁶ V. više: Michael McConville, Andrew Sanders, Roger Leng: "The Case for the Prosecution", London: Routledge, New York, 1991; ISBN 0-415-05577-6.

¹⁷ V. više: Andrew Sanders: 'Incorporating the "public interest" element in the decision to prosecute', in Hall Williams, J. E. (Ed.) *The Role of the Prosecutor*, : Gower, 1988; Andrew Sanders: 'The Limits to Diversion from Prosecution', 28 (4), British Journal of Criminology, pp. 513-532, 1988, p. 513.

¹⁸ Roger Leng: "The Right to Silence in Police Interrogation: A Study of the Issues Underlying the Debate", Royal Commission on Criminal Justice Research Study No.10, London: HMSO, 1993.

Sve napred pomenuto dovelo je do promene mišljenja u vezi sa ulogom tužioca u istrazi. Pojava novih oblika kriminaliteta (organizovani kriminal, pranje novca, kompjuterski kriminal, itd), kao i rastuća složenost materijalnog i proceduralnog prava, uzrokovali su sve veću zavisnost policije od javnog tužilaštva, kako u smislu operativne saradnje, tako i u savetodavnom smislu. U mnogim common law pravosudnim sistemima došlo je do izgradnje svojevrsnih oblika saradnje koji pružaju tužiocima značajan uticaj i učešće u fazi istrage krivičnopravnog postupka. U nekim pak sistemima, ovaj vid saradnje i dalje je ostao neformalan, obično na ad hoc nivou, bez promene konstitutivnog odnosa između dve institucije.

Uloga i značaj tužilačke funkcije u Sjedinjenim Američkim Državama

Pravo Sjedinjenih Američkih Država pripada porodici anglosaksonskog prava. Ovaj veliki pravni sistem takođe se označava i kao angloameričko pravo ili, pak, kao što je u prethodnom delu teksta navedeno, common-law sistem.

U Sjedinjenim Američkim Državama i Savezna vlada i države imaju nadležnost za krivično gonjenje učinilaca krivičnih dela.¹⁹ Savezna vlada, kao i svaka država, ima svoje krivične zakone, sudski sistem, tužioce i policiju (policijske agencije). Da li će krivično delo biti procesuirano od strane države ili Savezne vlade, zavisi od brojnih faktora.

Krivična dela koja se najčešće procesuiraju na nivou Savezne vlade su: krivična dela vezana za trgovinu drogom, organizovani kriminal, različiti oblici finansijskih prevara, kao i krivična dela za koja posroji poseban interes da se sprovode na ovom nivou, kao što su krivična dela protiv federalnih zvaničnika i prevare protiv Sjedinjenih Američkih Država. Pred toga, postoje krivična dela koja mogu biti krivično gonjena samo od strane Savezne vlade. U ova dela spadaju carinski prekršaji, prekršaji koji uključuju federalna poreska pitanja i krivična dela špijunaže i izdaje.

Države gone većinu krivičnih dela protiv lica, kao što su ubistva i napadi, kao i mnoga krivična dela protiv imovine, kao što su pljačke i krađe. Uočava se da država krivično goni daleko veći broj krivičnih dela nego što to čini Savezna vlada.

Krivični postupak prevashodno je regulisan zakonima koji se znatno razlikuju od jurisdikcije do jurisdikcije. Iako postoje razlike u krivičnim postupcima između samih država i između države i Savezne vlade, izvesni osnovni principi Sjedinjenih Američkih Država u zakonskim odredbama i praksi, primenjuju se jednako na sve istrage i gonjenja svake država pojedinačno i na saveznom nivou. Kao prvo, tačno je da su istraga i gonjenje u Sjedinjenim Američkim Država odgovornost izvršne vlasti. Tužoci, istražni agenti i policajci su članovi izvršne vlasti, a ne sudske vlasti. Kao drugo, u Sjedinjenim Američkim Državama, ne postoji koncept istražnog sudije.

¹⁹ V. više: Guide to Criminal Prosecutions in the, http://www.oas.org/juridico/mla/en/usa/en_usa-int-desc-guide.html (pregledano: 04.02.2012.)

Uloga sudske komisije u istrazi krivičnih delova je ograničena. Međutim, određene radnje u toku istrage mogu se preduzeti samo po odobrenju sudske komisije. Samo sudska komisija može da izda nalog za pretragu i zaplenu dokaza o krivičnim delima, sami sudska komisija može narediti snimanje telefonskih razgovora, sami sudska komisija može preduzeti aktivnosti radi izvršenja sudskog poziva (ispitivanje svedoka, izvodjenje druge dokazne građe pod pretnjom zatvorske kazne ili druge sankcije u slučaju odbijanja) osim u ograničenim okolnostima, sami sudska komisija može da izda nalog za hapšenje okrivljenog lica i dr. Kad god tužilac (ili, u nekim slučajevima, policajac) utvrdi da je sprovodjenje takvih aktivnosti potrebno u istrazi, mora poslati zvaničan zahtev sudske komisiji uz adekvatnu činjeničnu i pravnu argumentaciju o njihovoj neophodnosti. Sudska komisija će izdati naredbu ili nalog samo ako utvrdi da postoji dovoljna činjenična osnova za to. Na primer, u slučaju zahteva za izdavanje naredbe za pretresanje, sudska komisija mora da utvrdi da su podneti dokazi o neophodnosti sprovođenja ove aktivnosti dovoljni da se veruje da je počinjeno krivično delo i da se dokazi tog dela mogu naći na određenom mestu koje će se pretražiti.

Dakle, imajući u vidu sve prethodno nabrojane osobenosti common law pravnog sistema, kao i karakteristike tužilačke funkcije u krivičnom postupku, posebno istrazi, prikazanim u prethodnim odeljcima rada, uviđamo da se uloga tužioca u Sjedinjenim Američkim Državama temelji na načelu oportuniteta, ali i akuzatornosti. Istaknuto je da načelo oportuniteta podrazumeva obavezu organa krivičnog gonjenja da vrši funkciju krivičnog gonjenja, ako su za to ispunjeni zakonom predviđeni uslovi i ako je to u konkretnom slučaju svršljivo s obzirom na javni interes. U ovoj situaciji, kao što je već naglašeno, javni tužilac postupa „po oportunitetu“, odnosno ima diskreciono pravo da ne pokrene krivični postupak ukoliko to sa stanovišta javnog interesa ne bi bilo celishodno, iako su ispunjeni svi stvarni i pravni uslovi koje zahteva načelo legaliteta. Pored ovog principa, krivični postupak u Sjedinjenim Američkim Državama pretežno je akuzatorske prirode. S obzirom da je suština načela akuzatornosti u tome što se krivični postupak može pokrenuti i voditi samo na osnovu zahteva ovlašćenog tužioca, ovaj princip obezbeđuje razdvajanje osnovnih funkcija krivičnog postupka - gonjenja, odbranu i presuđenje. Uloga tužioca je veoma bitna, i to od samog početka rada u sklopu procesa, odnosno od podnošenja prvih dokaznih sredstava od strane Saveznih istražnih agencija kancelariji američkog tužioca u određenom okrugu, o kršenju zakona SAD-a, pa do kraja postupka. Krivični postupak se dakle, može pokrenuti i sprovesti samo po zahtevu tužioca, koji se, prilikom odlučivanja da li će pokrenuti krivični postupak ili ne, rukovodi principom oportuniteta, kako je prethodno objašnjeno. U krivičnom postupku precedentnog pravnog sistema Sjedinjenih Američkih Država, najvažniju ulogu ima tužilac, a ne sudska komisija što je svojstveno inkvizitorskom postupku.

Osvojt na suzbijanje kriminaliteta u Sjedinjenim Američkim Državama

Preduslov za kvalitetno sagledavanje svake bezbednosne pojave ili problema jeste njena sveobuhvatna određenost u pogledu uzroka, aktera,

ciljeva, strategije, posledica itd. Normativno-teorijska sfera svake države odražava kvalitet određenosti bezbednosnih pojava i protivmere za njihovo regulisanje – sprečavanje i suzbijanje. Postojanje jasne određenosti organizovanog kriminala odražava odlučnost političke elite da beskompromisno štiti vitalne vrednosti države od ove opasnosti. Postojanje definicije podrazumeva njenu operacionalizovanost u zakonodavnoj sferi, ali i u drugim sferama – političkoj, ekonomskoj, finansijskoj, bezbednosnoj, obrazovnoj, sportskoj itd. Ovim se obezbeđuje da svi državni i društveni subjekti, odnosno vladin i nevladin sektor, imaju potpuno jasnu predstavu o organizovanom kriminalu kao obliku ili vrsti opasnosti po nacionalnu bezbednost. U skladu sa takvom jasnoćom imaju jednu od sledećih mogućnosti: 1) da se ofanzivno (akcionalo) ili defanzivno (pasivno) angažuju protiv svega onoga što u matičnoj državi doprinosi nastajanju i održavanju organizovanog kriminala, odnosno da ulažu napore radi eliminisanja uzroka i preduzimaju efikasne mere protiv nosilaca organizovanog kriminala i 2) da neki građani svesno postanu neposredni ili posredni akteri organizovanog kriminala i suoče se sa mogućim kaznama za izvršena krivična dela.²⁰

Organizovani kriminal je pojava koja se u najvećem broju savremenih država smatra jednom od najozbiljnijih bezbednosnih pretnji.

Vremenom, učinoci krivičnih dela, uvideli su potrebu i prednosti međusobne povezanosti i organizovanosti. Organizovani pristup izvršenja krivičnih dela omogućuje ne samo njihovo uspešno izvršenje, nego i otežava, a često i onemogućava otkrivanje učinilaca i pronaalaženje dokaza.²¹ Delovanje organizovanih kriminalnih grupa ugrožava funkcionisanje državnih institucija, ali ne da bi takvom državom mogle da vladaju – upravo slabe i nedovoljno efikasne države predstavljaju najbolje sklonište i uporište za organizovane kriminalne grupe.

Želja za sticanjem profita osnovni je motiv najvećeg broja počinjenih kriminalnih dela iza oblasti organizovanog kriminala.²² Još pogubniji, ali danas veoma zastupljen, jeste transnacionalni organizovani kriminal.

Transnacionalni organizovani kriminalitet je organizovani kriminalitet čija se kriminalna delatnost odvija na prostorima dveju ili više država ili je po bilo kom osnovu povezana sa više država. Organizovani kriminalitet se sve više internacionalizuje, šireći svoj uticaj u ekonomskoj i političkoj sferi na teritorijama više zemalja.²³

²⁰ Milan Mijalkovski: „Organizovani kriminal – najopasniji oblik ugrožavanja bezbednosti države“, op. cit., str. 11.

²¹ Jelena Matijašević: „Organizovani kriminalitet – Transnacionalni organizovani kriminalitet“, *Pravo – teorija i praksa*, br. 1-2/2008, str. 80-89, godina: XXV, Izdavač: Pravo "DOO" i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, str. 81.

²² Jelena Matijašević: „Pranje novca, aktuelni oblik organizovanog kriminala – manifestacije, medoti i posledice“, *Pravo – teorija i praksa*, br. 5-6/2010, str. 118-131; godina: XXVII, Izdavač: Pravo "DOO" i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, str. 119.

²³ Jelena Matijašević i Zoran Pavlović: „Organizovani kriminalitet“, *Pravo – teorija i praksa*, br. 5-6/2009, str. 57-65, godina: XXVI, Izdavač: Pravo "DOO" i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, str. 61.

Specifičan oblik kriminalnog delovanja koji poslednjih godina doživljava ekspanziju pojavnih oblika i zastupljenosti uopšte jeste kompjuterski kriminal. Jer, "kompjuter predstavlja jednu od najznačajnijih tekovina razvoja tehničko-tehnološke civilizacije. Ne postoji sfera društvenog života, od proizvodnje, prometa, vršenja usluga, pa do nacionalne odbrane i bezbednosti u najširem smislu, u kojoj kompjuter nije našao svoju primenu."²⁴

Ono što je otvorilo vrata širenju mogućnosti da se kompjuterska tehnologija zloupotrebi u različite svrhe, jeste njen brz razvoj, pojednostavljenje njene upotrebe, kao i dostupnost iste širokom krugu korisnika.²⁵ Sa druge strane, „postoje različite kategorije učinilaca kompjuterskog kriminaliteta, s obzirom da postoji mnoštvo različitih dela koje čine, ali i imajući u vidu motive koji ih pokreću u vršenju ovih aktivnosti.“²⁶

Međutim, bez obzira na značajno mesto u savremenim odbrambenim agendama, izostala je šira društvena saglasnost oko toga šta navedena pojava zapravo podrazumeva, koji su njeni osnovni činioci i kako joj se efikasno suprotstaviti.

Kao društvena pojava slična sadašnjoj, organizovani kriminalitet najpre se pojavio u Sjedinjenim Američkim Državama početkom XX veka. Najjače i najbrojnije od tih prvih kriminalnih organizacija bile su organizacije koje su osnivali italijanski doseljenici (objedinjeni po svojoj etničko pripadnosti) po ugledu na strukturu sicilijanske mafije.²⁷ Kriminalitet se danas, tradicionalno smatra jednim od najvećih socijalnih problema američkog društva.

Omiljeni način za ilustrovanje stanja kriminaliteta u Sjedinjenim Američkim Državama je korišćenje tzv. „časovnika zločina“ kao pokazatelja. Taj način popularnog prikazivanja podataka, koji se u kriminološkoj literaturi često kritikuje kao prikriveni način manipulisanja strahom građana od kriminaliteta, na laike može delovati šokantno. Tako je, prema podacima za 2002. te godine po

²⁴ Jelena Matijašević i Milorad Petković, „Krična dela protiv bezbednosti računarskih podataka – analiza pozitivno pravnih rešenja i značaj u kontekstu suzbijanja visokotehnološkog kriminala“, Zbornik radova sa međunarodne naučno-stručne konferencije „Kriminalističko-forenzička istraživanja“, održane od 14.-15. oktobra 2011. godine, Internacionalna asocijacija kriminalista – IAK, Banja Luka, broj strana: 598-609, Vol. 4, Broj 1, str. 598; ISBN 978-99955-691-1-2.

²⁵ Jelena Matijašević i Svetlana Ignjatijević, „Kompjuterski kriminalitet u pravnoj teoriji, pojam karakteristike, posledice“ – „Cybercrime in legal theory, the concept, characteristics, consequenses“, Zbornik radova sa međunarodnog naučno-stručnog Simpozijuma INFOTEH®-JAHORINA 2010, održanog od 17.-19. marta 2010. godine, Vol. 9, Ref. E-VI-8, p. 852-856, Elektrotehnički fakultet, Istočno Sarajevo, 2010, str. 852; ISBN-99938-624-2-8

²⁶ Jelena Matijasevic; Zaklina Spalevic: „Specific characteristics of computer criminal offenses with regard to the law regulations“, XLV International Scientific Conference on Information, Communication and Energy Systems and Technologies - ICEST 2010 CONFERENCE, 23-26. June 2010., Faculty of Technical Sciences, University „St. Clement Ohridski“, Bitola, Ohrid, Macedonia, 2010, Proceedings,http://www.cestconf.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=98, Preuzeto: 05.02.2011.)

²⁷ Zanimljivi istorijski podatak ukazuje da je tih godina u Sjedinjenim Američkim Državama postojao poseban socijalni sloj „gangster“ koji se kriminalitetom bavio u vidu zanimanja, a koji je brojao oko 15000 ljudi; Nataša Mrvić-Petrović: „Teškoće određivanja pojma organizovanog kriminaliteta“, Temida, Vol. 7, br. 1 str. 3-9, Viktimološko društvo Srbije i „Prometej“, 2004, str. 4.

jedno krivično delo koje se evidentira vršeno je na svake tri sekunde. Neko od nasilničkih krivičnih dela na svakih 22 sekunde, od toga: ubistvo na svakih 32 minuta, silovanje na 5 minuta, a teška telesna povreda na svakih 35 sekundi. Što se tiče dela protiv imovine, ona su prosečno vršena na svake tri sekunde, od čega: razbojništvo svakog minuta, provalna krađa na 15 sekundi, obična krađa na 4,5 sekunde, a krađa motornog vozila na svakih 25 sekundi.²⁸

Sjedinjene Američke Države spadaju u one zajednice koje su ponajviše opterećene kriminalitetom. Stope skoro svih teških krivičnih dela u ovoj zemlji spadaju u najviše u svetu. To pokazuju kako zvanični podaci Ujedinjenih nacija, tako i Interpolove evidencije i međunarodne studije viktimizacije.²⁹ Pitanjima etiologije kriminaliteta u SAD-u, u mnogo većoj meri bave se brojne kriminološke teorije nastale u toj zemlji.

Američki kriminolog Siegel smatra, da je za objašnjenje visoke stope kriminaliteta u SAD potrebno imati u vidu mnoštvo faktora, i ističe sledeće:

- uzrast populacije: veći broj mladih ljudi u stanovništvu jedne države predstavlja značajan faktor rizika jer društveno najvidljivija krivična dela vrše upravo mlađi muškarci,
- stanje ekonomije: prema mnogim autorima siromašnija ekonomija višestruko utiče na nižu stopu kriminaliteta. Roditelji su više sa decom i smanjuju rizik maloletničkog kriminaliteta; nema mogućnosti da se od drugog oduzmu stvari visoke vrednosti; retko koji radnik će se u takvim uslovima odlučiti za kriminalnu karijeru kao način života,
- socijalni problemi (deficijentne porodice, stope otpuštanja zaposlenih, rasni sukobi, maloletnička trudnoća), takođe, mogu uticati na ovakav trend kriminaliteta,
- broj abortusa: neki autori ukazuju da se stope kriminaliteta mogu povezati sa dostupnošću pobačaja u američkom društvu,³⁰
- dostupnost vatrenog oružja mladima,
- rast broja maloletničkih gangova,
- raširenost narkomanije,
- krivično pravosuđe: jedan broj autora veruje da efikasno otkrivanje nasilničkih krivičnih dela i oštro kažnjavanje snažno utiču na smanjenje stope kriminaliteta,
- mogućnosti za vršenje krivičnih dela: uvođenje sistema obezbeđenja u vidu video i drugih sličnih oblika nadzora, na primer može opredeliti kradljivce da vrše krađe iz motornih vozila.³¹

²⁸ V. više: http://fbi.gov/ucr/cius_02/htm/web/offrepotred/crimeclock.html; citirano prema: Đorđe Ignjatović: „Stanje kriminaliteta u SAD i njegova kontrola”, Uvod u pravo SAD, Institut za uporedno pravo, str. 163-182; Beograd, 2008, str. 164.

²⁹ Đorđe Ignjatović: „Kriminologija”, Beograd, 2008, str. 132

³⁰ V. više: Đorđe Ignjatović (ed.): „Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja – II”, Beograd, 2008.

³¹ V. više: Larry Siegel: „Criminology”, Belmont, 2003.

U borbi protiv organizovanog kriminala neophodno je stvaranje političkih uslova za sprovođenje nužnih državnih i društvenih reformi i izgradnju pravne države što podrazumeva, pored ostalog, i promenu državnog stava prema kriminalu uopšte i organizovanom kriminalu posebno. Nakon toga, savremene države, suočene sa izazovima organizovanog kriminala, njegovom ogromnom društvenom opasnošću i specifičnostima u odnosu na „obični“ kriminal, donose posebne materijalno pravne, organizacione i procesne propise za njegovo sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje.³² Svođenje stanja kriminaliteta na nivo koji se može tolerisati prečutni je cilj svakog modernog društva. Njegovom ostvarenju namenjen je čitav niz mehanizama formalne i neformalne socijalne kontrole.³³

Za svrhe ovog rada, zadržaćemo se samo na elementima formalne kontrole, s obzirom da je ova vrsta reakcije društva optimalna, zbog organizovanosti kao elementa kriminalnog delovanja. Sa druge strane, u ovom segmentu možemo sagledati i ulogu pravosudnih organa Sjedinjenih Američkih država u suzbijanju organizovanog kriminaliteta. Formalnu kontrolu kriminalnih aktivnosti u SAD-u vrše organi krivičnog pravosuđa shvaćeni u širem smislu – policija, tužilaštvo, sudstvo i kaznene ustanove u kojima se izvršavaju izrečene krivične sankcije.

Budući da je njihovo delovanje uređeno (krivično)pravnim propisima, ono se i naziva formalnom reakcijom društva na kriminalitet. S druge strane, delovanje krivičnog zakonodavca pojavljuje se kao aktivnost koja postavlja osnove i uređuje modaliteta ovakve reakcije. Delicti predviđeni kaznenim sistemom, podeljeni su u dve kategorije: zločini (e. felony) – teška krivična dela za koja je propisana ili smrtna ili kazna lišenja slobode u trajanju dužem od jedne godine (izdržavaju se u federalnim i kaznenim zavodima država) i prestupe (e. misdemeanors) kao lakša dela za koja je zaprečena novčana kazna, uslovna osuda ili zatvaranje kraće od godine dana (izdržava se u lokalnim zavodima).³⁴

Svrha delovanja pravosudnih organa je višestruka: a) zastrašivanje (specijalna i generalna prevencija); b) onesposobljavanje (zatvaranje u ustanove za izdržavanje kazne zatvora, ili smeštanje u ustanove za lečenje psihičkih poremećaja ili bolesti zavisnosti, itd); c) retribucija (verovanje da je uzvraćanje učiniocu krivičnog dela za zlo koje je naneo drugima smatra se u američkoj teoriji i praksi bitnim ciljem reagovanja); d) rehabilitacija (korigovanje ponašanja prestupnika razvijanjem navika, emocionalne zrelosti i spremnosti za socijalno adekvatno ponašanje po izlasku sa izdržavane kazne zatvora); e) restoracija (reparacija štete žrtvi, porodici žrtve, društvenoj zajednici, itd).

Kada se radi o samom uređenju krivičnog postupka, u literaturi dominira stav da je u SAD-u on mešavina dva modela krivične pravde: modela kontrole

³² Robert Sepi: „Krivičnopravni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala“, Revija za bezbednost, stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu, Izdavač: Centar za bezbednosne studije, str. 32-36, br. 5/07, Godina I, str. 32.

³³ Đorđe Ignjatović: „Stanje kriminaliteta u SAD i njegova kontrola“, Uvod u pravo SAD, Institut za uporedno pravo, str. 163-182; Beograd, 2008, str. 169.

³⁴ V. više: Đorđe Ignjatović: „Stanje kriminaliteta u SAD i njegova kontrola“, op. cit, str. 170.

kriminaliteta i modela fer (korektnog) postupanja.³⁵ Prvi ili „model kontrole kriminaliteta“ traži da delovanje subjekata krivičnog pravosuđa bude brzo i efikasno. Osumnjičeni za koga ne postoji dovoljno osnova za verovanje kako je izvršio krivično delo mora biti brzo izbačen iz sistema krivične pravde, dok oni koji u njemu ostanu, moraju biti osuđeni u što kraćem vremenu. Ovaj model dakle, akcenat stavlja na utvrđivanje istine i teži smanjenju formalnosti u postupku. Drugi ili „model fer postupanja“ počiva na dominaciji formalnih elemenata i otežavanju dokazivanja krivice učinioца. Ključna u tom procesu je korektnost, a ne efikasnost. Dakle, trebalo bi se uzdržavati od svake aktivnosti koja može ugroziti prava čoveka. Zbog toga, dok „model kontrole kriminaliteta“ favorizuje delovanje policijskih organa, „model fer postupanja“ u centar stavlja rad sudova i formalna pravila koja regulišu postupanje.³⁶

Ako celu problematiku suprotstavljanja kriminalitetu i njegovim organizovanim oblicima prenesemo na širi nivo, uočavamo učešće šireg kruga organa u planiranju i realizaciji različitih aktivnosti. Pa tako, osim pravosudnog i policijskog sistema, u oblast suzbijanja organizovanog kriminala mogu biti uključeni i vojni resursi Sjedinjenih Američkih Država.

Nebrojano puta delovi vojnih efektiva SAD-a bili su angažovani radi pružanja podrške organima civilnih vlasti u borbi protiv različitih oblika ispoljavanja organizovanog kriminala. Širok dijapazon aktivnosti na tom planu uključivao je, između ostalog:

- osmatranje vazdušnog prostora i akvatorije SAD-a radi otkrivanja ilegalnih letelica i plovila;
- kontrolu granica i tumačenje informacija dobijenih putem različitih sredstava za osmatranje i nadzor u cilju otkrivanja i sprečavanja ilegalnih prelazaka;
- obučavanje i opremanje paravojnih snaga pojedinih južnoameričkih država za suzbijanje proizvodnje i krijumčarenja narkotika;
- objedinjavanje obaveštajnih informacija o aktivnostima u oblasti organizovanog kriminala i njihovo dostavljanje vlastima SAD-a ili stranih država;
- prevod i analizu informacija prikupljenih od članova organizovanih kriminalnih grupa;
- stavljanje na raspolaganje transportnih sredstava federalnim agencijama.³⁷

„Poslednjih godina u praksi suprotstavljanja kriminalitetu mogu se uočiti neki važni trendovi:

³⁵ V. više: Herbert L. Packer: „*The Limits of Criminal Sanction*”, Stanford, 1968.

³⁶ V. više: Đorđe Ignjatović: „Stanje kriminaliteta u SAD i njegova kontrola“, op. cit, str. 171-172.

³⁷ Dejan Gajić: „Odnos vojske i policije u suprotstavljanju organizovanom kriminalu: Primer SAD“, *Revija za bezbednost*, stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu, Centar za bezbednosne studije, str. 24-29, br. 2/08, godina II, str. 27.

- a) opadanje stope kriminaliteta i to naročito njegovih nasilničkih oblika (sa izuzetkom ekstremnih gledišta koja osporavaju i samu činjenicu da navdene stope opadaju, većina američkih kriminologa slaže se da je poslednja decenija prošlog veka period u kome je zabeležen takav trend);
- b) strah od zločina, i pored navedenog trenda opadanja stope kriminaliteta, nije se smanjio (kao najznačajniji faktor uticaja na zastrašenost građana obično se navode medijski izveštaji koji snažno utiču na stvaranje osećaja nesigurnosti ljudi u svojoj lokalnoj zajednici);
- c) politizacija problema kriminaliteta (istraživači su primetili da političari, u nastojanju da prevaziđu opštu apatiju javnosti u pogledu učešća u političkom procesu, često koriste probleme u vezi sa kriminalitetom i njegovom kontrolom kako bi motivisali glasače za svoju opciju. Takođe, nastavljena je praksa da se u napadima na političke protivnike argumenti takođe traže u pitanjima povezanim sa stanjem kriminaliteta i njegovom kontrolom koja, političarima često služe kao „crvena marama“ za pridobijanje glasova neopredeljenih glasača);
- d) povećana uloge žrtve (zahvaljujući lobiranju grupa za jačanje prava žrtava u svim državama članicama usvojeni su propisi kojima se oštećenima i članovima njihovih porodica daje značajnija uloga u krivičnim postupcima protiv lica čiju su viktimizaciju pretrpeli);
- e) porast zavodske populacije (jedna od posledica novog pristupa kaznenoj politici u SAD-u je nezabeležen porast broja zatvorenika u kaznenim ustanovama);
- f) rasa i kriminalitet (podaci organa pravosuđa u SAD-u tradicionalno pokazuju da učešće rasnih grupa u kriminalnoj aktivnosti znatno odudara od njihovog učešća u strukturi stanovništva. Tako Amerikanci afričkog porekla čine 12,9% populacije, dok je njihovo učešće u ukupnom broju uhapšenih lica skoro 28%,...);
- g) žene i kriminalitet (jedan od pokazatelja da se u ovoj oblasti nešto događa je i često navođeni podatak da je, iako žene čine tek 6,7% zavodske populacije u američkim kaznenim ustanovama, porast broja zatvorenih žena izraženiji nego kod ijedne druge demografske grupe);
- h) deca i nasilje (iako opšti pokazatelji govore da poslednje dve decenije stopa kriminaliteta mlađih pokazuje trend opadanja, pojedinačni slučajevi teških zločina koje vrše maloletnici skreću pažnju da je i pored optimističkih nagoveštaja, američki pravosudni sistem daleko od zadovoljavajućeg na planu kriminaliteta maloletnika. Ovo utoliko pre što je broj hapšenja maloletnika i dalje zabrinjavajuće visok – 2002. godine više od 1,6 miliona);
- i) terorizam i građanske slobode (verovatno da ne postoji vrsta kriminaliteta koja u naše doba toliko stavlja na probu tradicionalno verovanje u vrednosti građanskih (ljudskih) prava koliko to čini terorizam). On iz osnova dovodi u pitanje ranije uspostavljeni balans između prava čoveka i potrebe države spreći i suzbjeći najopasnije forme kriminalne aktivnosti.”³⁸

³⁸ V. više: Đorđe Ignjatović: „Stanje kriminaliteta u SAD i njegova kontrola“, op. cit., str. 175-179.

Na temelju navedenih stavova date su preporuke u vezi sa delovanjem organa SAD-a na međunarodnom planu u oblasti suzbijanja organizovanog kriminala.³⁹

Činjenica da su nastale sredinom devedesetih godina prošlog veka nikako ne umanjuje njihov značaj kada je reč o aktuelnoj borbi protiv različitih oblika ispoljavanja organizovanog kriminala, a bez bitnijih izmena mogu da posluže i kao model za uspostavljanje efikasnih oblika saradnje između vojske i policije gotovo svake države.

SAD bi trebalo da nastupaju sinhronizovano i u saglasju sa drugim državama u borbi protiv organizovanog kriminala, a najvažniji korak u tom pravcu nije vojne prirode i odnosi se na izradu jedinstvenih zakonskih rešenja u domenu borbe protiv organizovanog kriminala. Potrebno je proširiti obim obuke, opremanja i savetovanja policijskih snaga drugih država od strane FBI-ja, tajne službe i drugih federalnih agencija za sprovođenje zakona, što opet izuzima vojnu komponentu i podrazumeva čvrsto povezivanje civilnih službi. Konkretan zadatak vojske SAD-a, na području suzbijanja organizovanog kriminala, odnosi se na davanje podsticaja stranim vojnim snagama da pružaju pomoć policijskim snagama svojih zemalja.

Poslednja u nizu preporuka odnosi se na izbegavanje teatralnosti. Senzacionalne nastupe, nalik scenama iz holivudskih filmova, koji prikazuju specijalce u akciji, uz obilnu upotrebu vatrenih sredstava ili spektakularna hapšenja vođa i pripadnika organizovanih kriminalnih grupa, službenici agencija za sprovođenje zakona trebalo bi da izbegavaju.

Sprovođenje zakona, što je suštinski cilj borbe protiv organizovanog kriminala, nije oblik ratnih dejstava. U tom smislu vojne i policijske snage imaju vrlo precizno određene različite funkcije. Upravo je ta distinkcija jedan od nosećih stubova za izgradnju bezbednog društva.⁴⁰

Zaključak

Pravo Sjedinjenih Američkih Država pripada porodici anglosaksonskog prava. Imajući u vidu osobenosti common law pravnog sistema, kao i principe i karakteristike tužilačke funkcije u krivičnom postupku, posebno istrazi, zaključujemo da se uloga tužioca u Sjedinjenim Američkim Državama temelji na načelu oportuniteta, ali i akuzatornosti. To pre svega znači obavezu organa krivičnog gonjenja da vrši funkciju krivičnog gonjenja, ako su za to ispunjeni zakonom predviđeni uslovi i ako je to u konkretnom slučaju svrshishodno s obzirom na javni interes (oportunitet), ali i to da se krivični postupak može pokrenuti i voditi samo na osnovu zahteva ovlašćenog tužioca (akuzatornost).

³⁹ V. Više: Brian Sullivan: „International Organized Crime: A Growing National Security Threat”, NDU Press Strategic Forum, May 1996, Internet, http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF_74/forum74.html (pregledano: 10.01.2008.).

⁴⁰ Dejan Gajić: „Odnos vojske i policije u suprotstavljanju organizovanom kriminalu: Primer SAD”, op. cit, str. 29.

U krivičnom postupku precedentnog pravnog sistema Sjedinjenih Američkih Država, najvažniju ulogu ima tužilac.

Organizovani kriminal je pojava koja se u najvećem broju savremenih država smatra jednom od najozbiljnijih bezbednosnih pretnji. U borbi protiv organizovanog kriminala neophodno je stvaranje političkih uslova za sprovodenje nužnih državnih i društvenih reformi i izgradnju pravne države što podrazumeva, pored ostalog, i promenu državnog stava prema kriminalu uopšte i organizovanom kriminalu posebno.

U razmatranju problematike suzbijanja kriminalnih pojava i njihovih organizovanih oblika, posvetili smo pažnju elementima formalne kontrole, koju sprovode organi krivičnog pravosuđa shvaćeni u širem smislu - policija, tužilaštvo, sudstvo i kaznene ustanove u kojima se izvršavaju izrečene krivičnesankcije. Odredili smo svrhu delovanja pravosudnih organa (zastrašivanje, onesposobljavanje, retribucija, rehabilitacija, restoracija), a u delu analize uređenja krivičnog postupka, analizirali dva modela krivične pravde u SAD - model kontrole kriminaliteta i model fer (korektnog) postupanja. Ako celu problematiku suprotstavljanja kriminalitetu i njegovim organizovanim oblicima prenesemo na širi nivo, uočavamo da osim pravosudnog i policijskog sistema, u oblast suzbijanja organizovanog kriminala mogu biti uključeni i vojni resursi Sjedinjenih Američkih Država.

Preovladavajući broj država savremenog sveta suočen je sa ugrožavanjem sopstvene bezbednosti terorizmom i organizovanim kriminalom. Svaka država ima svoj specifičan sistem zaštite od ovih vrsta opasnosti. Neke države su svoj nivo odbrane uzdigle na najviši nivo (npr. SAD su objavile globalni rat terorizmu, Srbija je posle ubistva premijera Zorana Đinđića objavila rat organizovanom kriminalu, Kolumbija vodi kontinuiran rat protiv organizovanog kriminala itd.), druge angažuju vojsku da pomaže policiji i sl.

Trebalo bi konstatovati da u svetu koji se sve više globalizuje, u kome i kriminalitet u mnogim svojim oblicima dobija transnacionalni karakter, stanje ove pojave u najmoćnijoj i najuticajnijoj državi danas ne može ostaviti ostatak sveta nezainteresovanim. Jer, kao i u slučaju aktuelne finansijske krize koja je počela u SAD, a zatim uzdrmala sve ostale ekonomije, skoro da nema dela sveta koji može ignorisati ono što se na polju kriminaliteta i njegove kontrole događa u Sjedinjenim Američkim Državama.

Bibliografija

1. Cigler Snežana, „Načelo legaliteta i oportuniteta krivičnog gonjenja“, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1995.
2. Đurđić Vojislav, „Načela uređenja krivične tužbe“, Zakonik o krivičnom postupku i javno tužilaštvo, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2009.
3. Đurđić Vojislav, „Diverzionate forme rešavanja krivičnih stvari u kompetenciji javnog tužilaštva“, Procesni položaj javnog tužioca i efikasnost krivičnog postupka, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2010.

4. Gajić Dejan, „Odnos vojske i policije u suprotstavljanju organizovanom kriminalu: Primer SAD“, Revija za bezbednost, stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu, Izdavač: Centar za bezbednosne studije, str. 24-29, br. 2/08, Godina II
5. Grubač Momčilo, „Načelo legaliteta u krivično procesnom pravu SFRJ“, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 3, 1988.
6. Guide to Criminal Prosecutions in the United States, http://www.oas.org/juridico/mla/en/usa/en_usa-int-desc-guide.html (pregledano: 04.02.2012.)
7. Ignatović Đorđe, „Stanje kriminaliteta u SAD i njegova kontrola“, Uvod u pravo SAD, Institut za uporedno pravo, str. 163-182; Beograd, 2008, ISBN: 978-86-80059-56-3
8. Ignatović Đorđe, „Kriminologija“, Beograd, 2008.
9. Ignatović Đorđe (ed.), „Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja - II“, Beograd, 2008.
10. Kyprianou Despina, “Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part II): The Role of Prosecution Services in Investigation and Prosecution Principles and Policies”, *Cyprus and European Law Review*, 2008.
11. Kyprianou Despina, “The Role of the Cyprus Attorney General’s Office in Prosecutions: Rhetoric, Ideology and Practice”, PhD Thesis, University of London – LSE, 2006; published: Springer, 2008.
12. Law Reform Commission of Canada, *Controlling Criminal Prosecutions: The Attorney General and the Crown Prosecutor*, Working Paper 62, Ottowa: The Commission, 1990, and Stenning, P. C., *Appearing for the Crown: A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in*, Cowansville, Que.: Brown Legal Publications, 1986.
13. Leng Roger, “*The Right to Silence in Police Interrogation: A Study of the Issues Underlying the Debate*”, Royal Commission on Criminal Justice Research Study No.10, London: HMSO, 1993.
14. Matijašević Jelena, „Organizovani kriminalitet – Transnacionalni organizovani kriminalitet“, Pravo – teorija i praksa, br. 1-2/2008, str. 80-89, godina: XXV, Izdavač: Pravo "DOO" i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad
15. Matijašević Jelena, „Pranje novca, aktuelni oblik organizovanog kriminala – manifestacije, medoti i posledice“, Pravo – teorija i praksa, br. 5-6/2010, str. 118-131; godina: XXVII, Izdavač: Pravo "DOO" i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad
16. Matijašević Jelena i Pavlović Zoran, “Organizovani kriminalitet”, Pravo – teorija i praksa, br. 5-6/2009, str. 57-65, godina: XXVI, Izdavač: Pravo "DOO" i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad
17. Matijašević Jelena i Petković Milorad, „Krivična dela protiv bezbednosti računarskih podataka – analiza pozitivnopravnih rešenja i značaj u kontekstu suzbijanja visokotehnološkog kriminala“, Zbornik radova sa međunarodne naučno-stručne konferencije „Kriminalističko-forenzička istraživanja“, održane od 14.-15. oktobra 2011. godine, Internacionala asocijacija kriminalista - IAK, Banja Luka, broj strana: 598-609, Vol. 4, Broj 1, ISBN 978-99955-691-1-2
18. Matijašević Jelena i Ignatijević Svetlana, ”Kompjuterski kriminalitet u pravnoj teoriji, pojam karakteristike, posledice“ – ”Cybercrime in legal theory, the concept, characteristics, consequenses“, Zbornik radova sa međunarodnog naučno-stručnog Simpozijuma INFOTEH®-JAHORINA 2010, održanog od 17-19. marta

2010. godine, Vol. 9, Ref. E-VI-8, p. 852-856, Elektrotehnički fakultet, Istočno Sarajevo, 2010, ISBN-99938-624-2-8
19. Matijasevic Jelena i Spalevic Zeklina, „Specific characteristics of computer criminal offenses with regard to the law regulations”, XLV International Scientific Conference on Information, Communication and Energy Systems and Technologies - ICEST 2010 CONFERENCE, 23-26. June 2010., Faculty of Technical Sciences, University „St. Clement Ohridski”, Bitola, Ohrid, Macedonia, 2010, Proceedings,(http://www.cestconf.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=98, Preuzeto: 05.02.2011.)
20. McConville Michael, Sanders Andrew, Leng Roger, *“The Case for the Prosecution”*, London: Routledge, New York, 1991; ISBN 0-415-05577-6
21. Mijalkovski Milan, „Organizovani kriminal - najopasniji oblik ugrožavanja bezbednosti države”, Revija za bezbednost, stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu, Izdavač: Centar za bezbednosne studije, str. 5-17, br. 12/08, godina II.
22. Mrvić-Petrović Nataša, „Teškoće određivanja pojma organizovanog kriminaliteta”, Temida, Vol. 7, br. 1 str. 3-9, Viktimološko društvo Srbije i „Prometej”, 2004.
23. Packer Herbert L., *“The Limits of Criminal Sanction”*, Stanford, 1968.
24. Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, Cmnd 8092-1, London: HMSO, 1981.
25. Sanders Andrew, “The Limits to Diversion from Prosecution”, 28 (4), British Journal of Criminology, pp. 513-532, 1988
26. Sepi Robert, „Krivičnopravni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala”, Revija za bezbednost, stručni časopis o korupciji i organizovanom kriminalu, Izdavač: Centar za bezbednosne studije, str. 32-36, br. 5/07, godina I
27. Siegel Larry, *„Criminology”*, Belmont, 2003 Sanders Andrew, “The Limits to Diversion from Prosecution”, 28 (4), British Journal of Criminology, pp. 513-532, 1988.
28. Sullivan Brian, „International Organized Crime: A Growing National Security Threat”, NDU Press Strategic Forum, May 1996, Internet, http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF_74/forum74.html (pregledano: 10.01.2008.)
29. Williams Hall, J. E. (ed.), *The Role of the Prosecutor*, Aldershot: Gower, 1988.

Jelena MATIJAŠEVIĆ, Ph.D.
Sanja VOJNIĆ, MA

**THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF OFFICE OF PROSECUTOR IN THE
UNITED STATES OF AMERICA WITH SPECIAL REFERENCE TO
STAMPING OUT OF CRIME**

ABSTRACT

The subject of the paper is to analyse the role and significance of the office of the prosecutor in the USA, whose legal system belongs to the

family of Anglo-Saxon law. Taking into consideration the specific features of the common law legal system as well as the principles and characteristics of the office of the prosecutor in a criminal proceeding and investigation in particular, which have been analysed in the article, we have concluded that the role of the prosecutor in the USA is based on the principle of opportuneness and accusatoriness. We have also made a conclusion that in a criminal proceeding of the precedent legal system of the USA the role of the prosecutor is the most important. We have defined the purpose of acting of judicial bodies, while in the part concerning the criminal proceeding rules we have analysed two model of criminal justice in the USA – the model of crime control and the model of acting fairly (correctly). If stamping out of crime is put within a broader framework, we can notice that even the military resources of the USA can be engaged in this field. We conclude that the USA has raised the defence against crime and its organised forms to the highest level.

Key words: Common law legal system, principles of office of prosecutor, office of prosecutor in USA, crime, stamping out of crime in USA.

UDK: 344.122(497.11)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 191–208.
Izvorni naučni članak
Primljen: 29. oktobar 2013. godine

Međunarodna politika br. 1152, oktobar-decembar 2013. godine

Darko MARKOVIĆ¹

Krivičnopravna zaštita ranjenika, bolesnika i ratnih zarobljenika u krivičnom zakoniku Republike Srbije

SAŽETAK

Kršenje ratnih običaja, nepoštovanje prava ratnih zarobljenika i ranjenika, kao i civilnog stanovništva, problem je koji postoji od formiranja prvih oblika društvenih zajednica. Međunarodna zajednica ozbiljnije je počela da se bavi sa ovim problemom po osnivanju Međunarodnog pokreta Crvenog krsta i Crvenog polumeseca, nakon čega su ubrzo usledile i prve konvencije s ciljem zaštite ovih kategorija. Najpotpunija kodifikacija ovih pravila izvršena je usvajanjem četiri Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata od 1949. godine, a dopunjena sa dva Dopunska protokola od 1977. godine. FNRJ, čija je Republika Srbija bila članica, ratifikovala je 1950. godine Ženevske konvencije od 1949. godine, a 1978. godine Dopunske protokole od 1977. godine. Važeći Krivični zakonik R. Srbije² (od 1. januara 2006) zaštitu dobara u skladu sa ratifikovanim Ženevskim konvencijama i Dopunskim protokolima tretira u Glavi XXXIV – Krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom. U ovom Krivičnom zakoniku to je učinjeno detaljnije nego što je to prethodno bio slučaj sa Krivičnim zakonom SFRJ³ – sasvim opravdano, i neophodno, s obzirom na iskustva iz građanskog rata na prostoru bivše SFRJ. Neosporno je da su dobra zaštićena Ženevskim konvencijama i Dopunskim protokolima deo bića i krivičnih dela protiv drugih dobara koja se tiču humanosti i čovečnosti, a njihova krivičnopravna zaštita proistekla je iz nekih drugih konvencija. U ovom radu baviću se samo krivičnim delima našeg Krivičnog zakonika protiv ranjenika, bolesnika i ratnih zarobljenika, a u cilju pravilnijeg razumevanja pojma i karakteristika ovih krivičnih dela, s obzirom da teorija krivična dela protiv ovog zaštitnog objekta stavlja u drugi plan, dajući prednost genocidu i zločinu protiv čovečnosti.

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMP)

¹ MUP R. Srbije, UGP – Regionalni centar prema Hrvatskoj, Novi Sad.

² „Službeni glanik RS“, br. 85/2005, 88/2005, 207/2005, 72/09, čl. 370-393.

³ „Službeni list SFRJ“, br. 44/76, 36/77, 34/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90, 54/90.

Članom 83. Dopunskog protokola I i čl. 19. Dopunskog protokola II, visokim stranama ugovornicama ovih protokola i Ženevskih konvencija iz 1949. godine, data je obaveza upoznavanja na što je moguće široj osnovi civilnog stanovništva i oružanih snaga zemlje sa odredbama tih međunarodnih akata. U tom smislu, ovim radom želim dati mali doprinos i pomoći boljem razumevanju načina na koji su iste ugrađene u Krivični zakonik R. Srbije.

Ključne reči: ranjenici, krivično pravo, Srbija, ratni zarobljenici

1. MEĐUNARODNI UGOVORI KAO IZVOR KRIVIČNOG PRAVA

O izvorima krivičnog prava govorimo u materijalnom i formalnom smislu. Izvori krivičnog prava u materijalnom smislu su društveni odnosi regulisani putem krivičnopravnih normi. U formalnom smislu, to su pravni akti koji sadrže krivičnopravne norme kojima su regulisana krivična dela i krivične sankcije. Krivični zakon je osnovni izvor krivičnog prava u formalnom smislu, a kao dopunski i posredni izvor javljaju se i drugi pisani akti, koji tu ulogu imaju onda kada se zakon na njih poziva:

- normativni akti državnih organa
- međunarodni ugovori
- običajno pravo
- sudska praksa
- pravna nauka

Međunarodni ugovori su po svojoj pravnoj snazi iznad zakona, a onda kada regulišu određene oblasti krivičnog prava predstavljaju izvore krivičnog prava. Ukoliko se odredbe međunarodnog ugovora neposredno primenjuju, u tom slučaju je međunarodni ugovor direktni izvor krivičnog prava, a ukoliko iz međunarodnog ugovora nacionalni zakon preuzima određene odredbe, tada govorimo o međunarodnom ugovoru kao posrednom izvoru krivičnog prava.

1.1. Osnovni međunarodni ugovori integrисани u Krivični zakonik R. Srbije

Republika Srbija je kao odgovorna članica međunarodne zajednice ratifikovala većinu međunarodnih konvencija, a njihovo sproveođenje regulisala zakonskim i podzakonskim aktima. Posebno mesto u Krivičnom zakoniku R. Srbije zauzima Glava XXXIV – Krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

Kao osnov većini krivičnih dela iz ove glave Krivičnog zakonika poslužile su najznačajnije međunarodne konvencije koje regulišu tu oblast i ovde su prikazane hronološkim redom:⁴

⁴ A.Ignjatović, *Krivično pravo-posebni deo*, Novi Sad, 2007.

1. Haške konvencije (I do IV) iz 1899. i 1907. godine kojima je po prvi put izvršena kodifikacija celokupnog do tada formiranog običajnog ratnog prava, sa posebnim značajem Pravila o zakonima i običajima pri vođenju rata, koja su priložena uz IV Hašku konvenciju iz 1907. godine;
2. Ženevska konvencija o ukidanju ropstva i trgovine robljem (1926);
3. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948);
4. Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata (1949):
 - I Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu
 - II Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru
 - III Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima
 - IV Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata
5. Haška konvencija o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba (1954);
6. Dopuna Konvencije iz 1926. godine o ukidanju ropstva i trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu (1956);
7. Međunarodna konvencija za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije (1965);
8. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966);
9. Konvencija o zabrani usavršavanja, proizvodnje i stvaranja zaliha bakteriološkog (biološkog) i toksičnog naoružanja i njihovom uništenju (1972), i druge konvencije vezane za ograničavanje upotrebe različitih oružja, hemijskih i eksplozivnih materija;
10. Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina apartheid-a (1973);
11. Dva Dopunska protokola Ženevskim konvencijama iz 1949. godine (1977);
12. Evropska konvencija o suzbijanju terorizma (1977), sa Protokolom (2003);
13. Konvencija Saveta Evrope o suzbijanju terorizma (2005);
14. Konvencija Saveta Evrope o akciji protiv trgovine ljudskim bićima (2005).

1.2. Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata, od 1949. godine

Četiri Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata, od 12. avgusta 1949. godine, u svojoj osnovi imaju princip humanog postupanja sa žrtvama rata. Ovaj princip razvijen je kroz 429 članova, tako da građa ovih konvencija pokriva verovatno više od 2/3 ukupnog fonda odredbi međunarodnog humanitarnog prava.

I Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu

Ovom konvencijom regulisana su osnovna prava i dužnosti ranjenika i bolesnika, te saniteta kao službe koja je u prvom redu pozvana da im pruži stručnu medicinsku pomoć. Ta prava i dužnosti ukratko se ogledaju u sledećem:

- Osnovno pravo ranjenika i bolesnika je da ne smeju biti napadanuti – potrebno ih je zaštитiti od svake vrste ugrožavanja života, zdravlja i ličnosti, te pružati im negu i lečenje prema njihovom zdravstvenom stanju;
- Moraju se preduzeti mere da se ova lica pronađu, pokupe sa bojišta i da se transportuju do mesta gde im može biti ukazana medicinska pomoć;
- Kada padnu u ruke neprijatelja, vojni ranjenici i bolesnici postaju ratni zarobljenici, a time ne prestaju propisane obaveze zaštite i pomoći;
- Mrtvi se moraju prikupiti, zaštитiti od pljačke, utvrditi njihov identitet, a putem posebne zvanične službe za grobove mora se voditi evidencija o tome gde su sahranjeni;
- Sve strane u sukobu moraju imati zvanične službe za obaveštavanje kojima se moraju dostavljati podaci o žrtvama. Na ovaj način, sila u čijoj se vlasti nalaze ranjenici i bolesnici polaže račune o tome kako se sa njima postupa;
- Svi elementi vojne sanitetske službe su zaštićeni od napada – ustanove i jedinice sanitetske službe, osoblje, vozila, uređaji i materijal. Zabranjen je i napad na transport ranjenika i bolesnika;
- Pod zaštitom se, osim zdravstvenih radnika, nalaze i druga lica u sastavu sanitetske službe, bez kojih ona ne može funkcionisati, kao i jedinice i ustanove društava Crvenog krsta ukoliko pomažu vojnemu sanitetu i deluju pod njegovom kontrolom;
- U rukama protivnika, osoblje vojne sanitetske službe nema status ratnih zarobljenika, ali može biti zadržano i angažovano samo za obavljanje medicinskih dužnosti;
- Zaštitu uživaju i građanske bolnice, kao i celokupno osoblje;
- Sanitetske službe oružanih snaga i civilne bolnice imaju pravo na upotrebu znaka Crvenog krsta, koji im pruža zaštitu u slučaju rata.

Članom 13. ove Konvencije definisane su kategorije lica koje se mogu smatrati ranjenicima u duhu odredbi međunarodnog prava:

- pripadnici oružanih snaga, milicije (narodne vojske) i dobrovoljačkih jedinica u sastavu tih oružanih snaga strana u sukobu;
- pripadnici pokreta otpora, koji pripadaju jednoj od strana u sukobu i dejstvuju izvan ili na sopstvenoj teritoriji, čak i kad je ta teritorija okupirana, uz neophodne uslove da njima rukovodi odgovorno lice, da nose određeni znak za razlikovanje vidljiv sa odstojanja, da otvoreno nose oružje i da se pridržavaju ratnih zakona i običaja;
- lica koja prate oružane snage, iako neposredno nisu pripadnici istih, koji su dobili dozvolu oružanih snaga u čijoj pratnji se nalaze (civilni članovi

- posada vojnih vazduhoplova, ratni dopisnici, snabdevači, članovi radnih jedinica i drugih službi koje vode računa o udobnosti oružanih snaga);
- članovi posada trgovačke mornarice i civilnog vazduhoplovstva strana u sukobu, koji ne uživaju povoljniji postupak po osnovu drugih odredbi međunarodnog prava;
- stanovništvo neokupirane teritorije koje se dobrovoljno organizovalo za oružani otpor napredovanju neprijatelja, koje nije imalo dovoljno vremena da se organizuje kao redovna oružana sila, pod uslovom da otvoreno nosi oružje i poštuje ratne zakone i običaje.

II Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru

Druga Ženevska konvencija iz 1949. godine obezbeđuje istu zaštitu kao i Prva, s tim da se njena zaštita odnosi na ranjenike, bolesnike i brodolomce pripadnika oružanih snaga na moru. Pored prava i dužnosti ranjenika i bolesnika, datih Prvom Ženevskom konvencijom, ova Konvencija nalaže poštovanje još sledećih prava:

- istu zaštitu kao i kopnene jedinice uživaju bolnički brodovi koji vrše zadatke sanitetske službe – ne smeju biti predmet napada niti lišavanja slobode, uz uslov da su prethodno protivničkoj strani prijavljeni kao takvi;
- pravo na istu zaštitu imaju brodske bolnice i manja plovila koja se upotrebljavaju za obalske operacije spasavanja.

U skladu sa članom 12. ove Konvencije, a u duhu primene pravila iste, pod brodolomom se smatra svaki brodolom, bez obzira na okolnosti pod kojima se on dogodi, makar i prinudnim spuštanjem na morsku površinu ili padanjem u more.

III Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima

Trećom Ženevskom konvencijom zaštićena su prava pripadnika ratnih zarobljenika, koji bi u nedostatku mehanizma zaštite bili ostavljeni na milost i nemilost neprijatelja u čije bi ruke dospeli. Oni su stavljeni pod međunarodnu zaštitu radi poštovanja ljudskog bića, njegovog zdravlja i dostojanstva. Osnovna prava i dužnosti ratnih zarobljenika propisana ovom Konvencijom su:

- Svi pripadnici oružanih snaga kad padnu pod vlast neprijatelja ostvaruju status ratnih zarobljenika i dužni su o sebi dati samo sledeće podatke: ime i prezime, starost, čin i broj matrikule;
- Tekst ove Konvencije mora biti istaknut u logoru i dostupan svima na uvid;
- Posredstvom Centralne agencije Crvenog krsta za obaveštavanje, sa sedištem u Ženevi, obaveštavaju se porodice ratnih zarobljenika o njihovom zarobljavanju i svim promenama u njihovom stanju i statusu;
- Sa ratnim zarobljenicima mora se postupati čovečno;

- Sila u čijoj su vlasti dužna je da im obezbedi smeštaj, hranu i medicinsku pomoć;
- Ratni zarobljenici mogu biti smešteni u logore, njihova sloboda može biti ograničena i na blaži način, ali su u svakom slučaju podvrgnuti disciplini;
- Ratni zarobljenici, izuzev oficira, mogu biti prinuđeni da rade, ali ne i poslove vojne prirode;
- Ratni zarobljenici mogu birati poverenike kao svoje predstavnike pred vlastima i institucijama koje im pomažu. Oni mogu podnosići predstavke i žalbe u pogledu postupka prema njima;
- Ratni zarobljenici imaju pravo na bekstvo iz zarobljeništva, a u slučaju hvatanja u pokušaju bekstva mogu biti kažnjeni disciplinski, dok za druga dela mogu biti i izvedeni pred sud, ali imaju pravo na sve bitne garantije u postupku;
- Teško ranjeni i bolesni ratni zarobljenici imaju pravo na repatrijaciju u toku rata, a ostali moraju biti oslobođeni i repatriirani bez odlaganja, odmah po završetku neprijateljstva.

IV Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata

Strahote Drugog svetskog rata primorale su međunarodnu zajednicu da osmisli mehanizam zaštite civilnog stanovništva koje se nađe pod vlašću neprijatelja, bez mogućnosti da ga direktno štiti matična država. Zbog toga Četvrta Ženevska konvencija ima poseban značaj, a ovde će izložiti najvažnija prava građanskih lica za vreme rata, zagarantovana ovom Konvencijom:

- Kada se lica zaštićena ovom Konvencijom na svojoj matičnoj teritoriji nađu pod vlašću neprijatelja, imaju neka osnovna prava kao što su: čovečno postupanje, zabrana svih oblika diskriminacije i nečovečnog postupanja (mučenja, sakraćenja, medicinski eksperimenti, ubistva i sl.), zabrana kolektivnih kazni, represalija, uzimanja talaca i slično;
- Deca imaju pravo na posebnu negu i zaštitu;
- Pravo na komunikaciju sa silom zaštitnicom i organizacijama Crvenog krsta;
- Pravo na obaveštavanje o žrtvama rata i na porodičnu prepisku;
- Građanska lica koja se zateknu na neprijateljskoj teritoriji takođe imaju pravo na čovečno postupanje i sva druga prava propisana ovom Konvencijom, uz dodatno pravo na repatrijaciju ili izdržavanje u slučaju ostanka na toj teritoriji;
- Slično odredbama Treće Ženevske konvencije uređena su i prava interniraca;
- Pravo na formiranje sanitetskih zona i mesta, u skladu sa sporazumom strana u sukobu, a na koja se smeštaju ranjenici i bolesnici, stare i nemoćne osobe, deca mlađa od 15 godina, majke sa decom do 7 godina starosti i trudnice;

- Zaštita civilnih bolnica.

1.3. Dopunski protokoli uz Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata, od 1949. godine

Osnova za izradu Ženevske konvencije 1949. godine bila su iskustva iz prethodnih ratova. Međutim, sa razvojem međunarodne zajednice posle Drugog svetskog rata uočavani su nedostaci tih konvencija. Oni su uočeni najpre u velikom broju oslobođilačkih borbi protiv kolonijalnog sistema, koje nisu imale oblik klasičnih ratova, te je trebalo obuhvatiti zaštitu stanovništva i boraca i u tim oblicima oružane borbe. Zbog toga se pristupilo izradi Dopunskih protokola uz važeće Ženevske konvencije. Rad na izradi Dopunskih protokola trajao je tri godine, od 1974. do 1977. godine, na posebnoj Diplomatskoj konferenciji u Ženevi. Kroz 130 članova Dopunskih protokola unete su novine u zaštiti žrtava u međunarodnim oružanim sukobima, i po prvi put u oružanim sukobima koji nemaju međunarodni karakter.

1.3.1. Dopunski protokol I

Odredbe Dopunskog protokola I obuhvataju zaštitu neposrednih učesnika i civilnog stanovništva u međunarodnim oružanim sukobima, a najveću novinu u međunarodnom pravu predstavlja proširenje delovanja Ženevske konvencije i ovog Dopunskog protokola na oružane sukobe naroda protiv kolonijalne dominacije, stranih okupacija i protiv rasističkih režima. Posebna pažnja posvećena je zdravstvenoj zaštiti žrtava ovih sukoba, a najveći domet ovih protokola u tom smislu je izjednačavanje svih ustanova za zdravstvenu zaštitu, tako da sve one imaju pravo na upotrebu znaka Crvenog krsta/polumeseca. Veliki značaj dat je traženju nestalih lica, a regulisano je i osnivanje službi Civilne zaštite. U pogledu neposrednih učesnika u borbi, definisan je status borca, tako da su minimum međunarodnopravne zaštite dobili gerilci i pripadnici pokreta otpora, na taj način da se tretiraju kao ratnici a ne počinioci zločina. Civilni imaju zaštitu koja pripada civilnim licima sve do trenutka kada se uključe u oružanu borbu, nakon čega se imaju smatrati borcima. Strane u sukobu moraju praviti razliku između boraca i civilnog stanovništva, a zabranjeni su napadi koji se ne mogu ograničiti samo na vojne ciljeve, bez zahvatanja civilnog stanovništva. Zabranjeno je uništavanje dobara potrebnih da stanovništvo preživi, kao i napadi na instalacije koje sadrže opasne sile (brane, nuklearne centrale i sl.) ukoliko bi takav napad prouzrokovao teške gubitke među civilnim stanovništvom.

Poseban značaj Dopunskog protokola I je u integraciji De Martens-ove klauzule, koja je u ovom protokolu iskazana u čl. 1. stav 2. Reč je o poznatom načelu (Martens Clause) Fyodora Fyodorovicha Martensa, ruskog profesora međunarodnog prava, koje je u vidu klauzule ugrađeno u preambuli IV Haške konvencije iz 1899. godine. Ona glasi⁵:

⁵ Rupert Ticehurst, *The Martens Clause and the Laws of Armed Conflict*, 30-04-1997 Article, International Review of the Red Cross, No. 317.

„Visoke strane ugovornice smatraju korisnim da potvrde da, u slučajevima koji nisu predviđeni propisima koje su one usvojile, stanovništvo i učesnici u ratu ostaju pod zaštitom i vlašću načela međunarodnog prava, onakvim kako ona proizilaze iz:

- običaja ustanovljenih među prosvećenim narodima,
- iz principa čovečnosti i
- zahteva javne savesti.“

Ovim načelom uvodi se međunarodno običajno pravo kao regulator svih situacija u ratu koje nisu regulisane ugovorom.

1.2.3. Dopunski protokol II

Dopunski protokol II je od velikog značaja za sve učesnike oružanih sukoba koji nemaju međunarodni karakter. Potpuna pravna praznina u zaštiti žrtava ovih sukoba samo je delimično popunjena usvajanjem ovog Dopunskog protokola, pošto se nije mogla postići saglasnost o izjednačavanju ovih žrtava sa onim u međunarodnim sukobima. Ipak, ostvaren je značajan stepen elementarne zaštite ranjenika, bolesnika, sanitetskog osoblja i jedinica, civilnog stanovništva od direktnih oružanih napada, raseljavanja, torture, uzimanja talaca, ropstva, a posebno dece i lica lišenih slobode. U osnovi ovog Dopunskog protokola je tzv. Ugovor u malom, kako je nazvan zajednički čl. 3. svih Ženevske konvencije iz 1949. godine. Ovim članom regulisan je minimum obaveza strana u oružanom sukobu koji nema karakter međunarodnog sukoba. Odredbama prvog stava ovog člana te strane u sukobu su obavezane da prema svim licima koja ne učestvuju neposredno u neprijateljstvima postupa čovečno, bez bilo kakve diskriminacije. Prema tim licima zabranjeni su sledeći postupci:⁶

- a) povrede koje se nanose životu i telesnom integritetu, posebno ubistva, osakaćenja, svireposti i mučenja;
- b) uzimanje talaca;
- c) povrede ličnog dostojanstva, naročito uvredljivi i ponižavajući postupci;
- d) izricanje i izvršavanje kazni bez prethodnog suđenja od strane redovno ustanovljenog suda i propraćenog svim sudskim garantijama koje civilizovani narodi priznaju za neophodne.

Drugim stavom ovog člana regulisana je obaveza strana u ovakvim sukobima da prihvate i neguju ranjenike i bolesnike, te da prihvate usluge nepristrasnih humanitarnih organizacija.

Zajedničkim članom 3. određeno je da strane u sukobu posebnim sporazumima stave na snagu deo ili sve odredbe ovih konvencija, a da pri tom primena tih odredbi ne prejudicira pravni položaj strana u sukobu.

2. KRIVIČNOPRAVNE ODREDBE O DOBRIMA ZAŠTIĆENIM ŽENEVSKIM KONVENCIJAMA IZ 1949. I DOPUNSKIM PROTOKOLIMA IZ 1977. GODINE

Krivičnopravne odredbe o dobrima zaštićenim Ženevskim konvencijama iz 1949. i dopunskim protokolima iz 1977. sadržane su u Glavi XXXIV Krivičnog zakonika R. Srbije – Krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

Ovo poglavlje Krivičnog zakonika obuhvata 26 članova:

- Čl. 370: Genocid
- Čl. 371: Zločin protiv čovečnosti
- Čl. 372: Ratni zločin protiv civilnog stanovništva
- Čl. 373: Ratni zločin protiv ranjenika i bolesnika
- Čl. 374: Ratni zločin protiv ranjenika i zarobljenika
- Čl. 375: Organizovanje i podsticanje na izvršenje genocida i ratnih zločina
- Čl. 376: Upotreba nedozvoljenih sredstava borbe
- Čl. 377: Nedozvoljena proizvodnja, promet i držanje oružja čija je upotreba zabranjena
- Čl. 378: Protivpravno ubijanje i ranjavanje neprijatelja
- Čl. 379: Protivpravno oduzimanje stvari od ubijenih
- Čl. 380: Povreda parlamentara
- Čl. 381: Surovo postupanje sa ranjenicima, bolesnicima i ratnim zarobljenicima
- Čl. 382: Neopravdano odlaganje repatrijacije ratnih zarobljenika
- Čl. 383: Uništavanje kulturnih dobara
- Čl. 384: Nesprečavanje vršenja krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom
- Čl. 384a: Kršenje sankcija uvedenih od strane međunarodnih organizacija
- Čl. 385: Zloupotreba međunarodnih znakova
- Čl. 386: Agresivan rat
- Čl. 387: Rasna i druga diskriminacija
- Čl. 388: Trgovina ljudima
- Čl. 389: Trgovina maloletnim licima radi usvojenja
- Čl. 390: Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu
- Čl. 390a: Ugrožavanje lica pod međunarodnopravnom zaštitom
- Čl. 391: Međunarodni terorizam
- Čl. 392: Uzimanje talaca
- Čl. 393: Finansiranje terorizma

Neosporno je da se sva krivična dela inkriminisana u ovom poglavlju mogu pojaviti u oružanim sukobima, ali u smislu odredbi Ženevske konvencije iz 1949. i Dopunskih protokola iz 1977. godine, krivična dela iz čl. 370-386. i čl. 390a su najdirektnije povezana sa predmetom navedenih Konvencija i Protokola. Zakonodavac je krivičnopravnu zaštitu ranjenika, bolesnika i ratnih zarobljenika neposredno obuhvatio sa četiri člana – 373, 374, 381. i 382, a posredno odredbama članova 371, 384, 385. i 390, te se brojnošću krivičnopravnih odredbi ovog Zakonika zaštiti ovih objekata izvršenja pridaje poseban značaj.

Član 373: Ratni zločin protiv ranjenika i bolesnika

(1) Ko, kršeći pravila međunarodnog prava za vreme rata ili oružanog sukoba, naredi da se prema ranjenicima, bolesnicima, brodolomnicima ili sanitetskom ili verskom osoblju vrše telesne povrede, mučenja, nečovečna postupanja, biološki, medicinski ili drugi naučni eksperimenti, uzimanje tkiva ili organa radi transplantacije ili druge radnje kojima se narušava zdravlje ili nanose velike patnje ili naredi protivzakonito uništavanje ili prisvajanje u velikim razmerama materijala, sredstava sanitetskog transporta i zaliha sanitetskih ustanova ili jedinica koje nije opravданo vojnim potrebama ili ko izvrši neko od navedenih dela, kazniće se zatvorom najmanje pet godina.

(2) Ko za vreme rata, oružanog sukoba ili okupacije naredi da se prema ranjenicima i bolesnicima vrše ubistva ili ko takvo delo izvrši, kazniće se zatvorom najmanje deset godina ili zatvorom od trideset do četrdeset godina.⁷

Poređenjem ovog krivičnog dela sa prethodnim iz člana 372, „Ratni zločin protiv civilnog stanovništva“, uočava se da je ovde u zakonskom opisu zahvaćen manji broj oblika radnji izvršenja. Međutim, bitan uslov za izvršenje ovog krivičnog dela je kršenje pravila međunarodnog prava za vreme rata ili oružanog sukoba, a kad su u pitanju ranjenici, bolesnici i ratni zarobljenici, radi se o pravilima koja su definisana Ženevskim konvencijama iz 1949. i Dopunskim protokolima iz 1977. godine, čijim odredbama je broj tih oblika daleko veći. Prema zakonskom opisu, ovo krivično delo ima dva oblika ispoljavanja. To su osnovni i kvalifikovani oblik, koji se razlikuju po radnji izvršenja, objektu radnje izvršenja i težini prouzrokovane posledice.

2.1.1. Objekt radnje izvršenja

Objekat radnje izvršenja ovog krivičnog dela su ljudska bića, kao pasivni subjekti, determinisani kroz kategorije ranjenika, bolesnika, brodolomnika, sanitetskog i verskog osoblja, kao i materijalna dobra, zakonskim opisom određena kao materijali, sredstva sanitetskog transporta i zalihe sanitetskih ustanova ili jedinica. Status ranjenika i bolesnika određen je članom 12. iz I Ženevske konvencije, a brodolomnika članom 12. iz II Ženevske konvencije.

Položaj sanitetskog osoblja, kao objekta napada ovog krivičnog dela određen je odredbama I i II Ženevske konvencije. Versko osoblje se može smatrati kao lica koja prate oružane snage, iako neposredno nisu pripadnici istih, koja su dobila dozvolu oružanih snaga u čijoj pratnji se nalaze. Posebnim naglašavanjem sanitetskog i verskog osoblja u ovom članu Krivičnog zakonika, mogla bi se dovesti u pitanje krivičnopravna zaštita ostalih lica koja prate oružane snage, a čija zaštita je regulisana odredbama ove dve Konvencije. Međutim, član 12. iz I i II Ženevske konvencije ostala prateća lica oružanih snaga strana u sukobu definisao je kao kategoriju lica koja u slučaju ranjavanja ili bolesti imaju pravo na zaštitu ovih međunarodnopravnih akata, tako da izdvajanjem samo dve kategorije zakonodavac nije isključio i druge kategorije iz ovog člana Krivičnog zakonika. Ipak, teško je oteti se utisku da se zakonskim opisom ovog člana mogla izbeći bilo kakva nedorečenost ove prirode.

2.1.2. Radnja izvršenja

Radnju izvršenja ovog krivičnog dela čine različite delatnosti činjenja, grupisane u dva osnovna oblika: naređivanje i neposredno izvršenje. Samo postojanje naređenja, bez radnji izvršenja, za preduzimanje tih delatnosti činjenja ovog krivičnog dela je dovoljno za kvalifikaciju istog. Posledice tog naređenja, koje se ogledaju u postupanju po istom i posledicama koje to postupanje izazove, mogu samo predstavljati otežavajuću okolnost pred nadležnim sudom, a ne potreban uslov za samo postojanje krivičnog dela. Izvršenje dela navedenih u zakonskom opisu ovog člana takođe se može pojaviti u dva osnovna oblika: kao postupanje po naređenju i kao izraz slobodne volje svakog pojedinca, učesnika u oružanom sukobu. Zakonodavac nije predviđao olakšavajuću okolnost za izvršioca ovog krivičnog dela u slučajevima kada je postupao po naređenju prepostavljenog starešine, što je i prirodno s obzirom da je u skladu sa osnovnim principima međunarodnog humanitarnog prava, izraženim kroz Ženevske konvencije i druge međunarodne ugovore kojima se zabranjuje takvo ponašanje, nezavisno od uzroka kojim je podstaknuto. Države potpisnice tih međunarodnih ugovora obavezale su se da će primenu istih sprovesti kroz sopstveno zakonodavstvo, pa je u tom smislu doneto Uputstvo o primeni pravila međunarodnog ratnog prava u oružanim snagama SFR⁸, koje i dalje na snazi u Republici Srbiji.

Prema vrsti i objektu radnji izvršenja ovo delo ima dva oblika⁹:

- a/ nečovečno i nehumano postupanje sa ranjenicima i bolesnicima
- b/ protivzakonito uništavanje ili prisvajanje u velikim razmerama sanitetskog materijala i drugih sanitetskih sredstava.

⁸ „Službeni vojni list“, br. 7/88 i br. 10/88.

⁹ Aleksandar Ignjatović i drugi, *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2009, str. 103.

Sve radnje izvršenja ovog dela, nezavisno od toga kom obliku pripadaju, postavljene su alternativno – dovoljno je preduzimanje samo jedne od njih, prema samo jednom pasivnom subjektu, odnosno prema jednom objektu, da bi postojalo delo. Ali, ukoliko se radi o sukcesivnom preduzimanju više radnji prema jednom ili više lica, odnosno objekata, postojaće samo jedno delo. Takođe, za izvršenje ovog krivičnog dela neophodan je umisljaj, nezavisno od toga da li kod izvršioca postoji svest da se krše pravila međunarodnog prava, ili ne.

Prema težini posledica radnji izvršenja ovo krivično delo ima osnovni i kvalifikovani oblik. Zakonski opis težeg oblika ovog krivičnog dela dat je u stavu 2, a iskazan je u vidu naređenja ili izvršenja ubistva ranjenika i bolesnika.

2.1.1. Problemski aspekti krivičnog dela

Da bi ovo krivično delo postojalo neophodno je da se radnjama izvršenja krše pravila međunarodnog prava, za vreme rata ili oružanog sukoba, ukoliko se radi o osnovnom obliku krivičnog dela iskazanom u prvom stavu, odnosno za vreme rata, oružanog sukoba i okupacije, ukoliko se radi o kvalifikovanom obliku, iskazanom u drugom stavu. Nameće se zaključak da je zakonodavac smatrao da u odsustvu oružanih sukoba ne može biti ranjenika i bolesnika iz redova oružanih snaga, te se osnovni oblik dela ne odnosi na period okupacije, kao što je to drugim stavom predviđeno za teži oblik ovog dela. Međutim, može se postaviti pitanje logičnosti ovakvog stava, jer je nejasno prema kojim ranjenicima i bolesnicima se za vreme okupacije mogu narediti ili vršiti ubistva, a da se nad istima ne mogu vršiti radnje iz prvog stava ovog člana zakona. Nije teško zamisliti situaciju da je kroz oružani sukob jedna od strana zauzela deo protivničke teritorije i na istoj zatekla ranjene i bolesne pripadnike protivničke oružane sile, prema kojima je dužna postupati u skladu sa normama međunarodnog prava, u ovom slučaju Ženevskim konvencijama iz 1949. i Dopunskim protokolima iz 1977. godine. Međutim, sama obaveza poštovanja normi međunarodnog humanitarnog prava ne sprečava pripadnike oružanih snaga koje drže datu teritoriju pod okupacijom da krše te norme, između ostalog i radnjama izvršenja opisanim u čl. 373. st. 1. ovog Krivičnog zakonika.

Ostaje nejasno zašto je zakonodavac iz stava 2. ovog člana, dakle iz kvalifikovanog oblika ovog dela, izostavio deo pasivnih subjekata iz stava 1, odnosno osnovnog oblika dela. Da li se to može tumačiti na način da nije dozvoljeno mučiti sanitetsko i versko osoblje, ali jeste ubijati ih? Svakako da ne. Oni su od takvih (ne)dela zaštićeni nekim drugim inkriminacijama krivičnih dela iz ovog poglavlja Krivičnog zakonika, ali bi svakako funkcionalnije bilo da su neposredno obuhvaćeni čl. 373. Krivičnog zakonika. Isto se odnosi i na prethodno istaknut problem izostavljanja iz zakonskog opisa osnovnog oblika ovog krivičnog dela za vreme okupacije.

2.2. Član 374: Ratni zločini protiv ratnih zarobljenika

(1) Ko, kršeći pravila međunarodnog prava, naredi da se prema ratnim zarobljenicima vrše telesne povrede, mučenja, nečovečna postupanja, biološki, medicinski ili drugi naučni eksperimenti, uzimanje tkiva ili organa radi transplantacije ili da se vrše druge radnje kojima se narušava zdravlje ili nanose velike patnje ili naredi prisiljavanje na vršenje službe u oružanim snagama neprijatelja ili lišavanje prava na pravilno i nepristrasno suđenje ili ko izvrši neko od navedenih dela, kazniće se zatvorom najmanje pet godina.

(2) Ko naredi da se prema ratnim zarobljenicima vrše ubistva ili ko takvo delo izvrši, kazniće se zatvorom najmanje deset godina ili zatvorom od trideset do četrdeset godina.

Za ispunjenje ovog člana takođe neophodan uslov je kršenje pravila međunarodnog prava, a od prethodnog člana razlikuje se po pasivnom subjektu i vremenu, odnosno okolnostima mira i rata u kojima se primenjuje. Ovde se ne pravi razlika između oružanih sukoba i okupacije, u smislu kvalifikacije dela, s obzirom da ratni zarobljenici sve do momenta repatrijacije zadržavaju taj status, a samim tim i pravo na zaštitu međunarodnog prava, odnosno Treće Ženevske Konvencije i Dopunskih protokola.

2.1.1. Objekat radnje izvršenja

Pasivni subjekti ovog krivičnog dela su lica koja se, saglasno odredbama Treće Ženevske Konvencije i Dopunskih protokola, imaju smatrati ratnim zarobljenicima. To su svi pripadnici oružanih snaga koji padnu pod vlast neprijatelja. S obzirom da se pojmom ratnog zarobljenika tretira prema određenju međunarodnog prava, to se pod istim ne podrazumevaju samo borci protivničke strane u oružanom sukobu, već i svi drugi pripadnici oružanih snaga neprijatelja, kako je to određeno u članu 4. Treće Ženevske konvencije, a koji je korespondentan članu 13. prve dve Ženevske konvencije (§1.1.1. na str. 6 ovog rada).

2.1.2. Radnja izvršenja

Ovo krivično delo takođe se može izvršiti u dve osnovne forme - izdavanjem naredbe ili samim izvršenjem dela datih u zakonskom opisu ovog člana. Iako u samoj kvalifikaciji ovog krivičnog dela to nije učinjeno, radnje izvršenja po vrsti postupaka mogle bi se klasifikovati u one koje su usmerene na:

- a/ telesni integritet, zdravlje i život;
- b/ lično dostojanstvo,
- c/ statusna prava.

Neke radnje izvršenja mogu se smestiti u dve, pa i sve tri navedene grupe (na primer: silovanje, uskraćivanje prava na zdravstvenu zaštitu, nasilno primoravanje na službu u oružanim snagama neprijatelja).

Kao i kod krivičnog dela iz čl. 373, radnje izvršenja su postavljene alternativno – za postojanje dela dovoljno je preduzimanje samo jedne od njih, nezavisno od toga da li se radi o naredbi ili o neposrednom izvršenju. I ovo krivično delo postoji samo ako je izvršeno sa umišljajem, nezavisno od postojanja svesti da se njegovim izvršenjem krše pravila međunarodnog prava.

Na identičan način, kao i kod krivičnog dela „Ratni zločin protiv ranjenika i bolesnika“, kod ovog krivičnog dela definisan je kvalifikovani oblik.

2.1.3. Problemski aspekti krivičnog dela

Analizom sadržaja ovog člana može se zaljučiti da se zakonodavac kod formulacije vodio prvenstveno članom 13. Treće Ženevske konvencije, koji govori o obavezi čovečnog postupanja sa zarobljenicima i zabrani represalija. Međutim, u zakonskom opisu ovog krivičnog dela težište je na zaštiti telesnog integriteta ranih zarobljenika, a ostala je nedorečena inkriminacija velikog broja radnji kojima se narušava ljudsko dostojanstvo, a koje su zabranjene Trećom Ženevskom konvencijom. Član 14. ove konvencije u stavu 1. određuje da se u svakoj prilici mora poštovati ličnost i čast ratnih zarobljenika, a na više mesta u Konvenciji je ukazano na zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, zabrani zastrašivanja i uvreda. U stavu 1. čl. 374, između ostalog, inkriminisana su nečovečna postupanja i nanošenje velike patnje i time je, najverovatnije, pokriven korpus radnji kojima se krše odredbe Treće Ženevske konvencije a tiču se zaštite osnovnog ljudskog dostojanstva. Ipak, teško je oteti se utisku da je formulacija ovog dela mogla na direktniji način ukazati na krivičnopravnu zaštitu ratnih zarobljenika od radnji i postupaka kojima se narušava njihovo ljudsko dostojanstvo i krše druga građanska prava, koja zadržavaju bez obzira na ratno zarobljeništvo (čl. 14. st. 3. Treće Ženevske konvencije). Formulacija prvog stava može navesti na zaključak da se nečovečna postupanja i nanošenje patnji odnose na telesni, ne i moralni integritet u smislu direktnog, a ne posrednog napada.

Nedoumicu izaziva i deo opisa prvog stava ovog člana koji se odnosi na prisiljavanje na vršenje službe u oružanim snagama neprijatelja. Ovde može biti problem tumačenje ovog stava, s obzirom da se pod službom u oružanim snagam podrazumeva angažovanje u vojnim jedinicama, ne samo u ulozi borca, već i pratećih službi. U tom smislu, zakonski opis je potpuno jasan. Međutim, Trećom Ženevskom konvencijom dozvoljeno je civilno radno angažovanje ratnih zarobljenika, pri čemu su ti poslovi precizno definisani, u smislu dozvoljenosti istih, uslova rada, dobrovoljnosti kao neophodnog uslova za određene poslove, dužine radnog dana i drugih uslova, koji su inače regulisani u svakom građanskom društvu. Inkriminacija kršenja ovih odredbi Treće Ženevske konvencije bi se u predmetnom članu našeg Krivičnog zakonika mogla tražiti samo u delu koji se odnosi na nečovečno postupanje. Međutim, mislim da je opravdano pitanje održivosti takvog tumačenja i primene ovog člana Krivičnog zakonika na takve radnje. Jasno je da se u zakonskom opisu određenog krivičnog dela ne mogu taksativno nabrajati sve moguće situacije, ali

se sveobuhvatnošću i preciznošću istog mogu izbeći sve nedoumice i ostaviti minimalan prostor za nedoumice.

Ostale odredbe Krivčnog zakonika čiji su pasivni subjekti ranjenici, bolesnici i ratni zarobljenici

Krivičnopravna zaštita navedenih kategorija lica zaštićenih Ženevskim konvencijama iz 1949. i Dopunskim protokolima iz 1977. godine, obuhvaćena je i nekim drugim krivičnim delima koja spadaju u ratne zločine. Po objektima radnji izvršenja to su:

- a/ Član 381: Surovo postupanje sa ranjenicima, bolesnicima i ratnim zarobljenicima
- b/ Član 382: Neopravdano odlaganje repatrijacije ratnih zarobljenika

Zbog prostorne ograničenosti ovog rada, na ovim krivičnim delima zadržaću se samo onoliko koliko je potrebno da se uporede sa prethodna dva, pri čemu je neizbežan i osvrt na čl. 378: Protivpravno ubijanje i ranjavanje neprijatelja.

Član 381: Surovo postupanje sa ranjenicima, bolesnicima i ratnim zarobljenicima

Ko, kršeći pravila međunarodnog prava, surovo postupa s ranjenicima, bolesnicima ili ratnim zarobljenicima ili onemogućava ili sprečava da koriste prava koja im po tim pravilima pripadaju ili naredi da se takva dela vrše, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

U suštini, ovaj član daje odgovore na neke nedoumice koje se javljaju u krivičnim delima ratnog zločina protiv ranjenika i bolesnika (čl. 373) i ratnih zarobljenika (374). Iako sam naziv ovog dela, zbog izraza „surovo“, ne ukazuje na to, tumačenja istog¹⁰ upućuju da radnja izvršenja ovog krivičnog dela, u svoja dva oblika izvedena iz zakonskog opisa, obuhvata blaže radnje i postupke u odnosu na teža krivična dela iz čl. 373. i 374. Surovo postupanje sa ranjenicima, bolesnicima ili ratnim zarobljenicima podrazumeva različite postupke nanošenja uvreda i poniženja, te zastrašivanja i zlostavljanja. Ovim oblikom krivičnog dela iz ovog člana inkriminisani su različiti oblici napada na ljudsko dostojanstvo. Drugim oblikom inkriminisano je uskraćivanje različitih prava koja po međunarodnim ugovorima sleduju ove kategorije lica, pasivne subjekte ovih krivičnih dela. Može se postaviti pitanje zbog čega je inkriminacija tih protivpravnih radnji prepuštena slobodnom tumačenju putem ovog člana, a nije sastavni deo krivičnih dela ratnih zločina iz čl. 373. i 374.

¹⁰ Zoran Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika – Treće dopunjeno izdanje*, Službeni glasnik, 2009.

Član 382: Neopravdano odlaganje repatrijacije ratnih zarobljenika

Ko, kršeći pravila međunarodnog prava, posle završenog rata ili oružanog sukoba, neopravdano odlaže repatrijaciju ratnih zarobljenika ili civilnih lica ili naredi takvo odlaganje, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Repatrijacija ratnih zarobljenika predstavlja obavezu država u čijoj se vlasti nalaze strani državlјani u svojstvu ratnih zarobljenika da iste vrati u matičnu zemlju. Ova obaveza regulisana je Ženevskim konvencijama o poboljšanju položaja žrtava rata, a članom 84. Dopunskog protokola I neopravdano odlaganje repatrijacije propisano je kao teška povreda Protokola, a kao takva u našem Krivičnom zakoniku obuhvaćena je krivičnim delom iz člana 382. Mišljenja sam da je inkriminacija ove povrede međunarodnog prava u Krivičnom zakoniku mogla biti iskazana kao poseban oblik krivičnog dela iz člana 374.

Član 378: Protivpravno ubijanje i ranjavanje neprijatelja

Iako po svojoj sadržini ne obuhvata pasivne subjekte iz krivičnih dela koja su predmet ovog rada, zbog sličnosti sa istima, posebno sa čl. 374, teško je u ovom radu ne dodatači se čl. 378.

Suština osnovnog oblika krivičnog dela iz čl. 378. je ubijanje ili ranjavanje neprijatelja u tri moguće, alternativne, situacije – kada je odložio oružje, kada se bezuslovno predao ili kada je ostao bez sredstava za odbranu. Ubijanje i ranjavanje zarobljenog neprijatelja je inkriminisano čl. 374. Krivičnog zakonika. U čemu je onda razlika između ova dva člana? Osnovna razlika leži u vremenu izvršenja. Ratnim zarobljenikom smatra se pripadnik oružanih snaga strane u sukobu i stanovništva neokupirane teritorije koje se dobrovoljno diglo na oružje pred najezdom neprijatelja, koji je stavljen pod neprijateljsku vlast. Ovde je bitan trenutak koji označava početak dejstva statusa „ratnog zarobljenika“, a u zavisnosti od prirode ratnih operacija taj trenutak nastaje u kraćem ili dužem vremenskom periodu od momenta kada je nastala jedna od tri situacije opisane u prvom stavu čl. 378. Krivičnog zakonika. Ovo otvara pitanje procene tog trenutka, kako od strane izvršioca ovog krivičnog dela, tako i od strane postupajućeg pravosudnog organa po prijavi za isto. Pitanje ove procene zaslužuje i nameće potrebu posebnog elaborata, tako da neće biti predmet ovog rada.

Osnovni oblik ovog člana ima dva teža oblika – ubistvo na podmukao način i iz niskih pobuda (stav 2), i ubistvo na svirep način ili iz koristoljublja ili više lica (stav 3).

Specifikum ovog člana, i ono zbog čega zavređuje najveću pažnju, je poseban oblik kojim se inkriminiše izdavanje naređenja za vreme rata ili oružanog sukoba da u borbi ne sme biti preživelih pripadnika neprijateljskih snaga. Naredba je ovde radnja izvršenja, a slučaju kada bi se odnosila na osnovni oblik ovog krivičnog dela, radilo bi se o podstrešivanju na izvršenje krivičnog dela.

Zaključak

Kao funkcionalni deo međunarodne zajednice, Srbija je dužna biti solidarna sa njenim progresivnim načelima i principima. Ova solidarnost se oduvek izražavala poštovanjem i implementacijom međunarodnih ugovora i konvencija u sopstveno zakonodavstvo. U skladu sa tim, naše krivično zakonodavstvo je, prilikom kreiranja odredbi krivičnomaterijalnog prava, posebu pažnju posvećivalo zaštitu osnovnih moralnih i humanih vrednosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, a koja su prvenstveno ugrožena u ratnim dejstvima.

Krivičnim zakonom Republike Srbije zahvaćen je značajan broj krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava. Najveći broj ovih krivičnih dela odnosi se na ratne zločine, koji su kao posebna grupa krivičnih dela protiv dobara zaštićenih međunarodnim ugovorima pogodniji za izvođenje dokaza, nego što su to krivična dela iz grupe zločina protiv čovečnosti, ili genocida. Zakonska obeležja ovih krivičnih dela preuzeta su iz Ženevske konvencije iz 1949. i Dopunske protokole iz 1977. godine, a zbog svog obima nisu svi objekti radnje izvršenja taksativno iskazani u zakonskim opisima tih krivičnih dela. Za pravilnije tumačenje i primenu ovih odredbi iz Glave XXXIV Krivičnog zakonika, preporučljivo je, pa čak i neophodno, proučiti navedene Ženevske konvencije i Dopunske protokole.

Krivična dela kojima se ugrožavaju ranjenici, bolesnici ili ratnih zarobljenici našla su svoje mesto u Krivičnom zakoniku u dva osnovna člana, koja su ujedno i najteža, i nekoliko drugih kojima se dopunjaju objekti radnji izvršenja. Analizom sadržaja istih, otvaraju se pitanja koja mogu biti osnov za dalje izučavanje ove materije i eventualno pronalaženje novih funkcionalnijih rešenja u pogledu formulacije nekih od njih.

Bibliografija

1. Ignjatović Aleksandar, „*Krivično pravo – opšti deo*“ – drugo prerađeno i dopunjeno izdanje, Privredna akademija, Novi Sad, 2007.
2. Ignjatović Aleksandar, „*Krivično pravo – posebni deo*“ – drugo izdanje, Privredna akademija, Novi Sad, 2007.
3. Ignjatović Aleksandar, Mitar Kokolj, Aleksandar B. Đurić, „Međunarodno krivično pravo“, Pravni fakultet za privrednu i pravosuđe, Novi Sad, 2009.
4. Jončić Vladan, „*Ratni zarobljenici – međunarodno pravni aspekt*“, Vojna knjiga, Beograd, 2002/03.
5. Jončić Vladan, „*Treća Ženevska konvencija – Praktična primena i uticaj na protokol I i II*“, Dosije, Beograd, 2004.
6. Krivični zakonik Republike Srbije („Sl. glasnik R. Srbije“, br. 85/2005, 88/2005 i 107/2005)
7. Rupert Ticehurst, „The Martens Clause and the Laws of Armed Conflict“, 30-04-1997 Article, International Review of the Red Cross, No. 317 – članak dostupan na web stranici ICRC – <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnhy.htm>
8. Stojanović Zoran, „*Komentar krivičnog zakonika*“ – treće dopunjeno izdanje, Službeni Glasnik, Beograd, 2009.
9. Stojanović Zoran, „*Međunarodno krivično pravo*“ – šesto dopunjeno izdanje, Pravna knjiga, Beograd, 2008.

10. Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata od 1949. i Dopunski protokoli od 1977., Crveni krst Jugoslavije, Beograd, 1991.

Darko MARKOVIC, M.Sc.

CRIMINAL LAW PROTECTION OF WOUNDED, SICK AND PRISONERS OF WAR IN CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

ABSTRACT

A violation of war customs, disregard for the rights of war prisoners and wounded, as well as civilian population, is a problem that has existed since the formation of the first forms of social community, and the international community started dealing with this problem seriously after founding of the International Red Cross and Red Crescent Movement, soon after which appeared the first convention to protect these groups. The most comprehensive codification of these rules was made by congregating four Geneva Conventions for the Protection of War Victims of 1949, and supplemented with two Additional Protocols of 1977. FPRY, which Serbia was a member of, ratified in 1950 the Geneva Conventions of 1949 and in 1978 the Additional Protocols of 1977. Current Criminal code of Republic of Serbia¹¹ (from 1st January 2006) deals with protection of rights guaranteed by ratified Geneva Conventions and Additional Protocols in Chapter XXXIV - Criminal offenses against humanity and other rights guaranteed by international law. In this Criminal Code it is more detailed than it was in the previous Criminal Code of the SFRJ¹² - which is completely justified, and necessary, considering the experience from the civil war on the territory of former SFRJ. It is undeniable that the rights guaranteed by the Geneva Conventions and the Additional Protocols are also part of the being of criminal offenses against other rights related to humanity, and their criminal justice protection derives from some other conventions. In this paper, I will be concerning only with criminal offenses from our Criminal Code against wounded, sick and prisoners of war, and all that with purpose of understanding the term and characteristics of these criminal offenses more correctly, considering that theory of criminal offenses against this protected object is in the background giving advantage to genocide and criminal offense against humanity. With article 83 of Additional Protocol I and article 19 of Additional Protocol II, high contracting parties of these protocols and Geneva Conventions from 1949 were obligated to introduce regulations of these international acts to as much of civilian population and armed forces of country. In that sense, with this paper I wish to give a small contribution and help in understanding better the way the same were embedded in Criminal Code of Republic of Serbia.

Keywords: wounded, criminal law, Serbia, prisoners of war

¹¹ „Official Gazette of RS, Nos. 85/2005, 88/2005, 107/2005, § 370-393.

¹² „Official SFRJ Journal, Nos. 44/76, 36/77, 34/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90, 54/90.

UDK: 341:341.123
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 209–233.
Pregledni članak
Primljen: 27. novembar 2013. godine

Mina NIKOLIĆ¹

Odgovornost međunarodnih organizacija u svetlu rada komisije za međunarodno pravo UN

SAŽETAK

Ovim radom analizira se Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija za protivpravne akte, Komisije za međunarodno pravo UN, od 2011. godine.

Pitanje pravne prirode akata međunarodnih organizacija bilo je predmet žustrih debata teoretičara međunarodnog prava tokom decenija.

U savremenim međunarodnim odnosima i međunarodnom sistemu koji funkcioniše prvenstveno stupanjem nacionalnih država u međusobne odnose kao i na sve većem uključivanju međunarodnih organizacija koje su od njih nastale, uočava se da su ove međunarodne, kako vladine, tako i nevladine organizacije, preuzele mnoge funkcije koje su ranije bile isključivo u domenu država. Čijenica je da neke međunarodne organizacije (UN, EU) utvrđuju univerzalne standarde za većinu oblasti života, te samim tim utiču na smanjenje nezavisnosti u odlučivanju od strane država.

Neke međunarodne organizacije u međuvremenu su porasle kao i njihov autoritet i moć čime su dobine nove važne uloge koje njihovi osnivači nisu mogli da predvide. Zbog toga i ne iznenađuje činjenica da postoji rastuća potreba da se međunarodne organizacije pozovu na odgovornost za svoje aktivnosti. Interes za različitim formama odštete porastao je istovremeno od trenutka kada su negativni efekti njihovog delovanja postali očigledni.

Namera autora ovog članka je osvrt na Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija koji je Komisija za međunarodno pravo UN predstavila na drugom čitanju 26.04.2011, a koji predstavlja dalji korak u pravcu kodifikacije pravila o odgovornosti subjekata međunarodnog prava i ima značajne implikacije kako za međunarodno javno pravo, tako i za budući odnos snaga između subjekata međunarodnog prava. Poseban akcenat stavlja se na pojedine članove Nacrta koji otvaraju mogućnost za različita tumačenja, a samim tim i praktične probleme

¹ Autor je student četvrte godine osnovnih akademskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, E-mail: minkanikolic@gmail.com.

prilikom, na prvom mestu karakterizacije da li je neko ponašanje uopšte protivpravno sa stanovišta međunarodnog prava, a zatim i atribucije tog ponašanja predmetnoj međunarodnoj organizaciji, kao i pravnih posledica koje iz toga proizilaze.

Ključne reči: međunarodne organizacije, negativni efekti delovanja, odgovornost, Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, kodifikacija pravila o odgovornosti subjekata međunarodnog prava, Komisija za međunarodno pravo UN.

Uvod

Na početku se moramo osvrnuti na rad Komisije za međunarodno pravo UN koji je prethodio usvajaju Nacrtu članova odgovornosti međunarodnih organizacija.² Naime, još 1955. godine, Komisija je započela obradu materije odgovornosti država u međunarodnom pravu. Redigovan tekst prvog dela Nacrtu članova o odgovornosti država Komisija je podnela na uvid 1981. VI pravnom Komitetu Generalne skupštine UN.³ U prvih 35 članova radilo se o osnovima međunarodne odgovornosti država. Tek 1996. istom Komitetu dostavljen je drugi deo o sadržini, oblicima i kategorijama odgovornosti i treći deo o rešavanju sporova. Sva ova tri dela čine celinu od 59 članova. Takođe, uz njih postoje i dva dodatka koji predviđaju osnivanje Komisije za koncilijaciju i Arbitražnog suda. U skladu sa predviđenom procedurom Nacrt je upućen vladama na ocenu i mišljenje. Nakon ovoga 1998. Komisija je pristupila drugom čitanju i na osnovu primedbi koje je dobila od Vlada, izlazi sa konačnom redakcijom teksta.

Kada je rad na Nacrtu članova o odgovornosti država bio pri kraju, Komisija za međunarodno pravo je 2000. godine našla da temi odgovornosti međunarodnih organizacija takođe treba poveriti određenu pažnju. Uspeh Nacrtu članova o odgovornosti država i potreba da se završi posao koji se odnosi na međunarodnu odgovornost subjekata međunarodnog prava, bili su glavna motivacija za otvaranje teme o odgovornosti međunarodnih organizacija.⁴ Generalna Skupština UN je 2001. od Komisije za međunarodno pravo formalnim putem zahtevala da otpočne rad na ovoj temi. Tema odgovornosti međunarodnih organizacija viđena je kao logičan nastavak rada Komsije na odgovornosti država⁵. Zbog toga je Komsija koristila Nacrt članova

² "Draft articles on Responsibility of International Organizations for internationally wrongful acts" adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 87).

³ "Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts" adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10).

⁴ Jan Wouters, Jed Odernatt, "Are all international organizations created equal? Reflections on the ICL's Draft Articles on the Responsibility of International Organizations", Leuven Centre for Global Governance Studies, Global Governance Opinions, March 2012, p. 8.

⁵ "Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session", 1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Supplement No.10. UN Doc. A/55/10, p. 135.

o odgovornosti država kao logičnu početnu tačku za izradu Nacrta članova koji se odnosi na odgovornost međunarodnih organizacija.

Iako sama potreba za postojanjem konzistentnih pravila u vezi sa odgovornošću međunarodnih organizacija očigledno postoji, javila su se brojna teorijska neslaganja u pogledu načina na koji je Komisija pristupila izradi ovog projekta, koja će svoje opravdanje dobiti zbog problema koji se javljaju prilikom praktične primene pravila Nacrta na odgovornost konkretnе međunarodne organizacije. Na prvom mestu kod pojedinih autora javila se sumnja u pogledu toga da li ova tema ispunjava kriterijume koji su ustanovljeni u Statutu Komisije za međunarodno pravo. Pre svega se misli na „neophodnost i poželjnost“ kao i na kriterijume koje je i sama Komisija postavila.⁶ Komisija navodi da tema treba da bude konkretna, napredna u smislu prakse država i izvodljiva, kako bi reflektovala potrebe država za progresivnim razvojem i kodifikacijom međunarodnog prava. Međutim, ispostavilo se, kako je i sama Komsija istakla, da je nedostatak konzistentne prakse bio jedna od najvećih prepreka sa kojima se Komisija suočila prilikom elaboracije pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija.⁷

Postavlja se pitanje da li je kodifikacija bila realni poduhvat, s obzirom da se radi o području prava kome ozbiljno nedostaje relevantna međunarodna praksa, koja je počela da se razvija u relativno skorom periodu. Možda bi adekvatniji pristup bio posmatranje Nacrta članova odgovornosti međunarodne organizacije kao jednog stadijuma u progresivnom razvoju, a ne kao kodifikacije pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija.

Definicija međunarodne organizacije

Nastavljajući sa radom Komisija se suočila sa problemom kako definisati pojam međunarodne organizacije koji je istovremeno dovoljno širok da se može univerzalno primeniti i obuhvatiti institucionalnu različitost međunarodnih organizacija, a opet, s druge strane, dovoljno precizan da ne ostavlja široke mogućnosti za različita tumačenja. Prvo što uočavamo kod analize međunarodnih organizacija je njihova mnogobrojnost i raznovrsnost institucionalnih oblika i funkcija. Stoga je teško, a verovatno i nemoguće, dati njihovu sveobuhvatnu definiciju. Upravo je to razlog zbog koga se definicije međunarodnih organizacija svode na definicije koje su po svojoj prirodi deskriptivnog karaktera, a kojima se međunarodne organizacije određuju kao vid „institucionalizacije međunarodnih odnosa“.⁸

Pojednostavljeno bi se moglo reći da je međunarodna organizacija ta koja prema oblasti dejstva i dometu obuhvata više država. Dalje, prema tome da li

⁶ "Statute of the International Law Commission (1947)", adopted by the General Assembly in resolution 174 (II) of 21 November 1947.

⁷ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, "General Commentary", p. 2.

⁸ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd 2012, str. 523.

su članice organizacije suverene države ili se radi o formalno privatnim organizacijama, možemo ih svrstati u dve grupe: međunarodne, međudržavne i međunarodne nevladine organizacije. Terminološki se pod međunarodnim organizacijama prvenstveno smatra organizacija koja ima međudržavni karakter, čime se misli na vladine ili javne međunarodne organizacije koje moraju biti osnovane formalno-pravno na osnovu međunarodnog ugovora (sporazuma) koji ima konstitutivnu funkciju. Volju ove organizacije treba razlikovati od volje država članica, jer se njena volja izražava preko samostalnih organa organizacije koji su nezavisni od organa država članica, iz čega proizilazi da je volja organizacije objektivna volja. Dakle, samo ovakve organizacije mogu biti subjekti međunarodnog prava, dok se međudržavne grupe koje nisu osnovane međunarodnim sporazumom i koje nemaju sopstvenu administraciju, ne mogu smatrati međunarodnim organizacijama u smislu međunarodnog prava.

Još jedan od načina na koji možemo kategorizovati međunarodne organizacije, ako imamo u vidu njihov pravni i administrativni status, je prema broju članova na univerzalne i regionalne i prema funkciji, odn. prema obimu aktivnosti na opšte i specijalizovane. Neke od univerzalnih organizacija su: UN i njene specijalizovane agencije i pridružene organizacije, Svetska trgovinska organizacija, Svetski poštanski savez... Najpoznatije regionalne organizacije su: Evropska unija, Savet Evrope, Evropska agencija za slobodnu trgovinu, Afrička unija, Asocijacija nacija jugoistočne Azije (ASEAN), Organizacija Severnoatlanskog pakta - NATO. Kao organizacije koje imaju veliku ulogu u svetu, a nisu osnovane u skladu sa gore pomenutim kriterijumima, navodimo Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj - OECD, Organizaciju zemalja izvoznica nafte - OPEK, Pokret nesvrstanih, Arapsku ligu, Komonvelt - koji čine Velika Britanija i većina njenih bivših kolonija.

Kako bi se pravila iz Nacrta o odgovornosti medjunarodnih organizacija, Komisije za međunarodno pravo primenjivala na što veći broj međunarodnih organizacija i kako bi se odredilo što šire polje njegove primene, bilo je potrebno da se u samom Nacrtu definiše pojam međunarodne organizacije na sledeći način: „međunarodna organizacija je organizacija osnovana ugovorom ili drugim instrumentom regulisanim međunarodnim pravom i koja poseduje sopstveni međunarodno-pravni subjektivitet. Međunarodne organizacije mogu uključivati kao članove, pored država, i druge entitete“⁹. Usvojena definicija uključuje sve međunarodne organizacije, ne samo međudržavne organizacije, već i tela čiji članovi nisu isključivo države, kao i ona koja mogu biti osnovana aktom različitim od ugovora.

Definicija ima sledeća obeležja: u pogledu prvog i drugog elementa definicije koji se odnose na način ustanovljenja organizacije i njen međunarodno-pravni subjektivitet, ona je postavljena široko, prvenstveno zbog toga što se može izvesti zaključak da Komisija smatra da sve međunarodne organizacije, samim svojim osnivanjem, stiču međunarodni subjektivitet, što definiciju čini nesaglasnom sa praksom i naukom

⁹ Videti: čl. 2(a), Nacrta pravila o odgovornosti medjunarodnih organizacija.

međunarodnog javnog prava. Treći element, međutim, isključuje iz primene Nacrta one organizacije čije su članice samo druge međunarodne organizacije, što definiciju znatno sužava.¹⁰ Na isti način je sa teorijom i praksom kontradiktorno određivanje međunarodnog subjektiviteta svih međunarodnih organizacija tako da se ne zahteva priznanje država članica.

U čl. 63. Nacrta navodi se da se: „članovi neće primenjivati u slučaju i u onom obimu u kome su uslovi postojanja nekog akta protivnog međunarodnom pravu ili sadržina i ostvarivanje međunarodne odgovornosti međunarodne organizacije regulisane specijalnim pravilima međunarodnog prava uključujući i pravila organizacije koja se primenjuju na odnose između međunarodne organizacije i njene članice.“ Time je naglašeno da su predviđena načela i pravila opšteg karaktera, te da stoga mogu trpeti uticaj posebnih pravila međunarodnog prava koja se primenjuju na određene organizacije. Ovim je zapravo uvažena i činjenica da se međunarodne organizacije, koje se mogu podvesti pod navedenu definiciju, u mnogome razlikuju imajući u vidu njihove vrste, veličine, funkcije koje obavljaju i sredstava kojima raspolažu. Konačno, imajući u vidu da uprkos njihovoj heterogenosti, međunarodne organizacije imaju i dosta zajedničkih karakteristika, pa kada se definicija pojma međunarodne organizacije sagleda u svetlu opštih pravila o odgovornosti, može se reći da je ona ipak održiva kao takva.

Mogućnost primene nacrta na sve međunarodne organizacije

Jedan od razloga za donošenje Nacrta je zapravo i činjenica da međunarodne organizacije postaju sve brojnije, složenije i da svojim delovanjem mogu prouzrokovati ozbiljnu štetu u okviru preduzetog međunarodno-protivpravnog akta. U vezi sa ovim Komisija je imala nekoliko opcija u pogledu pristupa institucionalnoj različitosti međunarodnih organizacija.

Prva mogućnost je bila da se primena Nacrta ograniči na određeni krug organizacija, npr. na tradicionale međunarodne organizacije poput EU¹¹. Druga mogućnost bila je stvaranje različitih pravila za različite tipove organizacija. O ovakvom pristupu razmišljalo se u ranoj fazi rada Komisije, ali je preovladalo stanovište da treba utvrditi jedinstvena – univerzalna pravila koja se mogu primenjivati na širok krug međunarodnih organizacija, nezavisno od njihove vrste. Ovo se može razumeti ako se prisetimo da Nacrt članova o odgovornosti država predviđa jedinstven sistem za odgovornost država uprkos njihovim različnostima u pogledu veličine, političkog sistema, kulture itd, pa se zaključuje da nema potrebe za postojanjem različitih pravila o odgovornosti za međunarodne organizacije uprkos njihovoj različitosti. Ipak,

¹⁰ Tatjana Papić, "Pojam medjunarodne organizacije iz Nacrta članova o odgovornosti medjunarodnih organizacija Komisije za medjunarodno pravo UN", *Pravni zapisi*, god. II, br. 1 (2011), str. 84.

¹¹ S. Talmon, "Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?", in M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden, Brill, 2005), 405-421..

autori Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija pokušali su da uvaže različitost međunarodnih organizacija putem unošenja odredbi o „pravilima organizacije” i pravilu „lex specialis”.

Uprkos tome međunarodne organizacije i dalje ističu da Nacrt ne uvažava u dovoljnoj meri njihovu različitost. Naročito je Evropska unija istakla da Nacrt članova nije uspeo da uvaži jedinstvenu prirodu EU kao regionalne, ekonomiske, integracijske organizacije (REIO)¹². Jedan od razloga za ovo može biti i činjenica da samim međunarodnim organizacijama nije dato dovoljno prostora da učestvuju u pripremi članova u odnosu na to kolika je mogućnost data državama. Iako je Komisija pozvala međunarodne organizacije da prilože svoje komentare na Nacrt, iz sadržaja članova kao ni iz komentara na iste, ne može se primetiti da je mišljenje međunarodnih organizacija uvaženo. Osim toga, mali broj njih je i priložio svoje mišljenje i komentar, pa onda ne čudi što većina međunarodnih organizacija smatra da Nacrt za njih jednostavno nije relevantan.

Polazeći od stava da se međunarodne organizacije i države mogu tretirati na sličan način, obzirom da se radi o subjektima međunarodnog prava, Komisija se u izradi Nacrta, uz odgovarajuća prilagođavanja oslonila na pravila utvrđena u Nacrtu članova o odgovornosti država.¹³ U praksi to znači da se u slučaju postojanja pravnih praznina, Nacrt članova o odgovornosti država može koristiti za popunjavanje istih, s obzirom da u mnogim oblastima ne postoje ni smernice međunarodne prakse. Problem sa ovim je taj što su države sa stanovišta međunarodnog prava identični pravni entiteti, dok se isto ne može reći za međunarodne organizacije, koje uprkos tome što im se priznaje svojstvo subjekta međunarodnog prava, ostaju veoma heterogeni entiteti. Iz ovog razloga bi analogna primena pravila Nacrta članova o odgovornosti država, u slučaju postojanja pravne praznine, za međunarodne organizacije mogla dovesti do nepredviđenih implikacija i problema za koje Nacrt svojim odredbama jednostavno ne nudi rešenja.¹⁴ Zbog toga međunarodne organizacije ističu da je sa njihovog stanovišta izrada Nacrta od strane Komsije bila u određenoj meri usiljena.¹⁵

¹² EU Statement - United Nations 6th Committee: Report of the International Law Commission on Responsibility of International Organizations, Statement on behalf of the European Union by Lucio Gussetti, Director, Principal Legal Adviser, European Commission, at the UN General Assembly 6th Committee (Legal) 66th Session: Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session on Responsibility of International Organizations, 24 October 2011;

¹³ Ovo potvrđuje i činjenica da se i u kasnije priloženim Komentarima na Nacrt često upućuje na odredbe Nacrta o odgovornosti država i njihova tumačenja,

¹⁴ Npr. efekat primene pravila o protivmerama, višoj sili i nuždi je za međunarodne organizacije nepoznat;

¹⁵ N. M. Blokker, "Preparing articles on responsibility of international organizations: Does the International Law Commission take international organizations seriously?" A mid-term review, in J. Klubbens and A. Wallendahl (eds.), *Research Handbook On the Law of International Organizations* (Cheltenham, Edward Elgar, 2011), p. 335.

Osvrt na pojedine članove nacrta

Nacrt članova zasnovan je na osnovnoj distinkciji između primarnih pravila međunarodnog prava, kojim se ustanovljavaju obaveze za međunarodne organizacije, i sekundarnih pravila, koja uvažavaju mogućnost postojanja povrede međunarodne obaveze i predviđaju posledice za odgovornu međunarodnu organizaciju. Zbog toga Nacrt članova predstavlja sekundarna pravila i ne sme se tumačiti na način koji implicira da odredbe koje on sadrži predstavljaju primarna pravila kojima bi organizacije bile vezane.

U prvom delu, osim ranije elaborirane definicije međunarodne organizacije, može se skrenuti pažnja da sam način na koji je postavljena definicija organa i agenata međunarodne organizacije može dovesti do značajnog proširivanja odgovornosti međunarodne organizacije. U tom smislu može se smatrati da je „agent“ bilo koja osoba kroz koju međunarodna organizacija deluje, pri čemu to nije nužno službenik međunarodne organizacije. Međunarodna organizacija bila bi direktno odgovorna ako organ ili agent učini protivpravni akt.

Primedu na čl. 2. stav c. i d. istakle su i UN u svojim komentarima na Nacrt, ističući da s obzirom na njihovu široku praksu zaključivanja ugovora sa najraznovrsnijim agencijama u svrhu obavljanja pojedinih poslova, može doći do situacije da za međunarodno protivpravni akt takve agencije odgovornost snose UN, što su one smatrale necelishodnim.

Drugi deo

Karakterizacija akta međunarodne organizacije kao međunarodno protivpravnog regulisana je međunarodnim pravom. Da bi akt međunarodne organizacije bio međunarodno protivpravan i povlačio međunarodnu odgovornost međunarodne organizacije, neophodno je da budu ispunjena dva elementa: a) da se ponašanje koje se sastoji u radnji ili propuštanju može pripisati toj međunarodnoj organizaciji prema pravilima međunarodnog prava (subjektivni element)¹⁶; i b) da istovremeno predstavlja kršenje neke međunarodne obaveze u skladu sa primarnim pravilima (objektivni element).¹⁷

Posebnu pažnju treba posvetiti članovima 6. i 7. ovog poglavlja koji logički proizilaze iz čl. 4. Članovi 6. i 7. specijalno su dizajnirani da reše pitanje pripisivanja ponašanja privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija angažovanih od strane međunarodne organizacije u vezi sa mirovnim misijama, međunarodnoj organizaciji. Prema Nacrtu, ponašanje organa ili agenta neke međunarodne organizacije u obavljanju funkcija tog organa ili agenta smatraće se aktom te organizacije po međunarodnom pravu, bez obzira na položaj koji taj organ ili agent ima u pogledu organizacije¹⁸. Ponašanje organa države, nekog

¹⁶ Vidimo da Nacrt predviđa odgovornost međunarodne organizacije za štetu prouzrokovanoj i u slučaju njenog neuspeha da preduzme određeno ponašanje, odnosno *propusta*. Tačan domet ovog osnova nije u potpunosti određen. Na primer, ukoliko Savet Bezbednosti propusti da spreči *genocid* da li će on u odnosu na žrtve imati obavezu kompenzacije?!

¹⁷ Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, član 4.

¹⁸ Ibidem, član 6, stav 1.

organu ili agentu neke međunarodne organizacije, koji se nalazi na raspolaganju drugoj međunarodnoj organizaciji, po međunarodnom pravu takođe se smatra aktom druge organizacije ukoliko ta organizacija vrši efektivnu kontrolu nad tim ponašanjem.¹⁹ Test efektivne kontrole, u svrhu pripisivanja određenog ponašanja međunarodnoj organizaciji ili državama, prvi put se javlja u presudi Međunarodnog suda od 1986. u slučaju Nicaragua. Tada je Sud utvrdio da je za postojanje međunarodne odgovornosti države potrebno dokazati da je ona imala efektivnu kontrolu nad vojnim i paravojnim operacijama tokom kojih su navodne povrede učinjene.²⁰

Kako su i države i međunarodne organizacije apstraktni entiteti one ne mogu kao takve da deluju u spoljnem svetu već u njihovo ime akte preduzimaju pojedinci i grupe. Da bi se premostio jaz između onoga ko preduzima radnju i međunarodne organizacije, kao subjekta međunarodnog prava, neophodno je da se izvrši normativna operacija pripisivanja²¹. Na prvi pogled deluje da je pripisivanje ponašanja ovih kompanija međunarodnoj organizaciji automatsko i mnogo lakše nego pripisivanje tog ponašanja državi. Razlog za to je činjenica da međunarodne organizacije imaju manje složenu strukturu od države. Države pak imaju mnoštvo zvaničnih organa kroz koje deluju i upravo zbog toga postaju automatski odgovorne za ponašanje ovih organa. S druge strane u okviru međunarodnih organizacija postoji mali broj ovakvih organa pri čemu oni nisu ni izabrani od strane same organizacije već od strane država članica prilikom usvajanja konstitutivnog akta. S obzirom na to da mali broj ovih organa ima operativne sposobnosti, neophodno je da organizacija deluje kroz druge entitete. Međunarodne organizacije retko deluju kroz svoje organe utvrđene konstitutivnim instrumentom.²² Zbog toga je i logično da se automatsko pripisivanje proširi upravo na one entitete kojima organizacija poverava svoje funkcije i koje izričito određuje da kroz njih deluje. Ako deluje organ međunarodne organizacije atribucija je automatska. Ako ne, mora se ustanoviti kontrolna veza. Zbog toga se pravilo o pripisivanju ponašanja međunarodnoj organizaciji ne odnosi samo na organe međunarodne organizacije, već i na „agente“. Da bi došlo do automatskog pripisivanja nije neophodno da postoji oficijelna veza, već je dovoljna i organska veza u smislu prenošenja ovlašćenja na nekoga da deluje u ime organizacije čime on postaje njen agent. Problem sa automatskim pripisivanjem ponašanja međunarodnoj organizaciji je taj, što nacionalni kontigent ostaje organ države kojoj pripada i nad kojim ona zadržava određenu kontrolu (npr. disciplinska i kaznena jurisdikcija), iz čega proizilazi da se ponašanje ovog kontingenta kao državnog organa može pripisati državi kao što je predviđeno Nacrtom članova o odgovornosti država.²³ Zbog toga je

¹⁹ Ibidem, član 7.

²⁰ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, str. 65.

²¹ Bojan Milisavljević, "Pripisivost kao uslov odgovornosti države u medjunarodnom pravu", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LX, br. 2/2012, str. 185-206.

²² Npr. Savet bezbednosti ili Generalna skupština UN, ne mogu kao takvi preduzeti mirovnu misiju.

²³ Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur(A/CN.4/541), str. 18-19.

u čl. 7. predviđeno da će organizacija kojoj je na raspolaganje stavljen organ ili agent države ili međunarodne organizacije, biti odgovorna za njihovo ponašanje ukoliko nad njim ima efektivnu kontrolu. U suprotnom se pripisuje državi.

Sama Komisija za međunarodno pravo UN nije isključila mogućnost višestrukog pripisivanja ponašanja većem broju država ili međunarodnih organizacija istovremeno.²⁴ Evropski sud za ljudska prava priklonio se suprotnom mišljenju – da ponašanje može biti pripisano ili državi ili međunarodnoj organizaciji što je vidljivo u odluci „Behrami“).²⁵

Samo postojanje bilo kakvog sporazuma između privatne vojne ili bezbednosne kompanije i međunarodne organizacije dovoljno je da se uspostavi agencijска veza, odnosno da se ona smatra agentom međunarodne organizacije. Pripisivanje ponašanja kompanije u tom slučaju je automatsko, i ne postoji potreba za postojanjem faktičke kontrole međunarodne organizacije nad njenim ponašanjem. Ako postoji institucionalna ili organska veza pripisivanje obuhvata sva ponašanja organa ili agenta preuzeta u službenom svojstvu. S druge strane pripisavanje po osnovu kontrole je izuzetno i u svakom slučaju se mora ispitati da li postoji zahtevani nivo kontrole (efektivna kontrola), ali nije potrebno da postoji ugovorna veza. Postojanje ugovorne veze dovoljno je za automatsko pripisivanje bez ispunjenosti zahteva faktičke kontrole.

Ako su osoba ili entitet, ti kroz koje organizacija deluje, a nema očigledne delegacije funkcija, čak ni kroz ugovor, tada se radi o *de facto* delegaciji funkcija i ponašanje ovih subjekata može se pripisati organizaciji koja ga kontroliše ili usmerava. Ukoliko organ ili agent međunarodne organizacije deluje u službenom svojstvu i u okviru opštih funkcija te međunarodne organizacije, čak i ako njegovo ponašanje predstavlja prekoračenje datih mu ovlašćenja, ili je postupio suprotno sa datom instrukcijom (*ultra vires*), to ponašanje će se smatrati aktom međunarodne organizacije po međunarodnom pravu. U tom slučaju pripisivanje je automatsko i ne zahteva postojanje kontrole, kako je predviđeno čl. 8 Nacrta. Komisija je ovom odredbom prihvatile rešenje koje je od ranije bilo poznato u međunarodnoj doktrini i praksi.²⁶ Ako se ponašanje ne može pripisati međunarodnoj organizaciji prema čl. 6-8, onda se to ponašanje može smatrati aktom organizacije, ako ga i u meri u kojoj ga organizacija prizna i usvoji kao svoje.²⁷

Međutim, samo pripisivanje ponašanja međunarodnoj organizaciji ne znači nužno i da će postojati odgovornost te organizacije. Da li ponašanje predstavlja povredu međunarodnog prava zavisi i od entiteta kome se pripisuje. Ono što

²⁴ "Report of the International Law Commission", 2004.

²⁵ "Behrami vs. France, Saramati vs. France", App. Nos. 71412/01, 78166/01, 45 Eur. H.R. Rep. SE10 (2007).

²⁶ U savetodavnom mišljenju Međunarodnog suda pravde od 1962. godine o „Određenim troškovima Ujedinjenih nacija“, Sud je istakao da sama činjenica da su troškovi nastali *ultra vires* delovanjem organa, ne znači nuzno da ti troškovi ne predstavljaju istovremeno i troškove Ujedinjenih nacija.“ Videti: Certain expenses of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, str. 168.

²⁷ Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, član 9.

predstavlja povredu za državu ne mora biti povreda i za međunarodnu organizaciju i obrnuto, što će zavisiti od konkretnе obaveze u pitanju.²⁸

Drugo, da bi postojao međunarodno protivpravni akt međunarodne organizacije nije dovoljno da se taj akt može pripisati međunarodnoj organizaciji u skladu sa međunarodnim pravom, već je neophodno da bude ispunjen i drugi element, a to je da postoji povreda neke (bilo koje) međunarodne obaveze od strane međunarodne organizacije. Povreda postoji ako akt međunarodne organizacije nije u saglasnosti sa onim što se od nje zahteva u skladu sa tom obavezom bez obzira na karakter ili poreklo te obaveze, ako je u trenutku kada je akt preduzet organizacija bila vezana odnosnom obavezom (čl. 10. i 11.). Izvor međunarodne obaveze nije relevantan, pa ona može proizilaziti iz svih izvora međunarodnog prava – međunarodnih ugovora, međunarodnog običajnog prava, opštih pravnih načela, jednostranih akata.

Zavisno od karaktera akta kojim se vrši povreda međunarodne obaveze određuju se različiti trenuci u kojima povreda nastaje. Ako akt nema kontinuirani karakter povreda nastaje u trenutku kada se akt vrši, čak i ako se njegovi efekti nastavljaju. Ako akt ima kontinuirani karakter onda se povreda proteže tokom čitavog perioda tokom koga se akt koji nije u skladu sa obavezom nastavlja. Ako se od međunarodne organizacije zahteva da spreči određeni događaj koji nije u skladu sa međunarodnom obavezom, onda se povreda međunarodne obaveze dešava kada dođe do događaja koji nije u skladu sa tom obavezom, i proteže se tokom čitavog perioda tokom koga se događaj nastavlja. Ako je niz radnji ili propusta u celini utvrđen kao protivpravan, onda se radi o povredi koja se sastoji od kompozitnog akta. Povreda nastaje od trenutka kada je preduzeta prva radnja ili propust u nizu i traje sve dok se postupci ili propusti, koji nisu u skladu sa međunarodnim obavezama, ponavljaju.

Međunarodna organizacija može pružiti pomoć državi ili drugoj međunarodnoj organizaciji u učinjavanju međunarodno protivpravnog akta. Veza između međunarodne organizacije i međunarodnih organizacija i država koje su njene članice, može dovesti do toga da prva međunarodna organizacija utiče na ponašanje svojih članova na načine koji nisu predviđeni članovima 16.-18. Nacrta članova o odgovornosti država.²⁹

S obzirom na to da, međunarodna odgovornost entiteta za pružanje pomoći ili asistenciju drugom entitetu u učinjavanju međunarodno protivpravnog akta zapravo ne zavisi od prirode i karaktera entiteta u pitanju, čl. 14. Nacrta predviđa samo nekoliko izmena u odnosu na čl. 16. Nacrta članova o odgovornosti država. Ovaj član postavlja nekoliko uslova u pogledu karaktera „pomoći i asistencije“ koji su neophodni da budu ispunjeni da bi došlo do međunarodne odgovornosti međunarodne organizacije koja pruža pomoć ili

²⁸ Konkretno, ako ponašanje pripisano UN ne predstavlja povredu prema Povelji UN, to isto ponašanje pripisano državi može predstavljati povredu obaveze te države koja proizilazi iz posebnog međunarodnog ugovora te organizacije;

²⁹ Članovi Nacrta od 14.-19. paralelni su članovima 16.-18. Nacrta članova o odgovornosti država.

asistenciju. Prvi uslov odnosi se na poznavanje okolnosti međunarodno protivpravnog akta. Iz njega proizilazi da međunarodna organizacija neće biti međunarodno odgovorna za pružanje pomoći ili asistencije ukoliko nije svesna okolnosti u kojima će ta pomoć ili asistencija biti iskorišćena od strane druge države ili međunarodne organizacije. Drugi uslov propisuje da će međunarodna organizacija koja pruža pomoć ili asistenciju, snositi odgovornost samo ukoliko bi akt bio međunarodno protivpravan da je učinjen od strane te organizacije. Dakle, odgovornost se vezuje za povredu obaveze kojom je međunarodna organizacija vezana i neophodno je da je međunarodna organizacija doprinela povredi. Prema čl. 15. Nacrta, međunarodna organizacija snosiće odgovornost ukoliko usmerava i kontroliše drugu državu ili međunarodnu organizaciju u učinjavanju međunarodno protivpravnog akta.³⁰

U odnosima između međunarodne organizacije i međunarodnih organizacija i država koje su njene članice koncept „usmeravanja i kontole“ proširuje se da obuhvati i slučajevе kada međunarodna organizacija donosi odluke koje vezuju njene članice. Donošenje takve odluke pod određenim okolnostima predstavlja oblik usmeravanja i kontrole u učinjavanju međunarodno protivpravnog akta. To znači da međunarodna organizacija, na koju se odluka odnosi, nema diskreciono pravo da preduzme ponašanje koje ne predstavlja međunarodno protivpravni akt, s obzirom da mora da se povinuje odluci. Ako se donošenje obavezujuće odluke posmatra kao oblik usmeravanja i kontole, onda se u određenoj meri ovaj član preklapa sa čl. 17. Ali, čl. 17 pokriva i slučaj kada obavezujuća odluka zahteva od države ili međunarodne organizacije da preduzme akt koji za nju ne mora biti protivpravan. Taj akt bio bi protivpravan da je preduzet od međunarodne organizacije koja je donela obavezujuću odluku, jer se tada zapravo radi o izigravanju međunarodnih obaveza međunarodne organizacije putem donošenja odluka i ovlašćenja upućenih članovima, zbog kojih je akt zapravo i preduzet. Član 17. zapravo sprečava države da preko međunarodne organizacije izbegnu sopstvenu odgovornost. On zabranjuje državama da formiraju međunarodnu organizaciju kako bi izbegle primenu pravila o odgovornosti država, odnosno, član 16. predviđa odgovornost za međunarodnu organizaciju koja prinudi državu ili drugu međunarodnu organizaciju da preduzme akt koji bi zbog prinude bio međunarodno protivpravni akt prinudene države ili međunarodne organizacije, a organizacija koja vrši prinudu to čini sa poznavanjem okolnosti akta.³¹ Postojanje protivpravnosti ne zavisi od prirode i karaktera subjekta koji vrši prinudu kao ni prinuđenog subjekta. Da bi došlo do međunarodne odgovornosti neophodno je da međunarodna organizacija prinudi državu ili drugu međunarodnu organizaciju da učini akt koji bi bio međunarodno protivpravan za prinuđenog subjekta i da organizacija koja vrši prinudu to čini

³⁰ To bi značilo da će se NATO smatrati odgovornim za usmeravanje KFOR-a, a UN zbog kontrole nad njim.

³¹ Kao primer prinude države prema međunarodnoj organizaciji može se navesti pretnja, upotreba sile ili ekonomski pritisak koji je u toj meri ozbiljan da prisiljenoj međunarodnoj organizaciji ne ostavlja bilo kakvu mogućnost ponašanja u skladu s obavezom.

³² Prinuda prema ovom članu ima isti smisao kao i viša sila prema čl. 23.

sa poznavanjem okolnosti akta.³² Neophodno je da ponašanje utiče na volju prinuđenog subjekta u toj meri da on nema drugi izbor nego da se povinuje željama subjekta koji vrši prinudu. Zbog toga će obavezujuća odluka međunarodne organizacije, samo pod izuzetnim okolnostima, dovesti do prinude. Donošenje ovakve odluke može dovesti do delimičnog preklapanja sa čl. 17, a ukoliko je to slučaj, međunarodna organizacija bi mogla biti odgovorna ili prema čl. 16 ili prema čl. 17.

Ove odredbe ne dovode u pitanje primenu članova 58–63. koji predviđaju okolnosti koje ukoliko su ostvarene sprečavaju da akt ima karakter protivpravnog uprkos tome što su ispunjeni elementi određeni u čl. 4.³³ Drugo, činjenica izazivanja okolnosti koja isključuje protivpravnost, ukoliko i u meri u kojoj ta okolnost više ne postoji, neće uticati na poštovanje predmetne obaveze, niti na obavezu naknade ukoliko je akt doveo do materijalnih gubitaka (čl. 27.).

Kao okolnosti koje sprečavaju protivpravnost Nacrt predviđa: 1. Pristanak 2. Samoodbranu; 3. Protivmtere; 4. Višu silu; 5. Nevolju; 6. Nuždu.

Pristanak

Međunarodne organizacije obavljaju određene funkcije koje bi mogle da dovedu do međunarodne odgovornosti međunarodne organizacije, ukoliko sa njihovim izvršenjem druga država ili međunarodna organizacija nije saglasna. Pre svega se misli na saglasnost države na čijoj teritoriji organizacija preduzima određeno ponašanje.³⁴ Da bi saglasnost isključila protivpravnost neophodno je da bude valjana. Valjanost se tiče pitanja da li je organ ili agent koji je dao pristanak bio ovlašćen da to učini u ime države ili međunarodne organizacije, ili je pristanak iznuđen prinudom ili nekim drugim faktorom, što zapravo zavisi od unutrašnjeg prava te države, odnosno pravila konkretnе međunarodne organizacije. Dakle, da bi se utvrdilo da li je međunarodna organizacija izrazila svoj pristanak za preduzimanje protivpravnog akta, može biti potrebno da se utvrdi da li je organ ili agent koji daje saglasnost nadležan da to učini prema pravilima organizacije. Time do izražaja dolazi činjenica da pravila organizacije mogu biti relevantna kako za članove, tako i za druge subjekte.

Samoodbrana je osnov koji isključuje protivpravnost nekog akta međunarodne organizacije, ako postoji u meri u kojoj akt predstavlja zakonitu meru samoodbrane u skladu sa međunarodnim pravom (čl. 21.). Na prvi pogled vidimo da formulacija ovoga člana uvažava činjenicu da međunarodne organizacije nisu članice UN, pa je upravo to razlog zbog koga se zahteva da mera samoodbrane bude u saglasnosti sa međunarodnim pravom, a ne sa Poveljom UN. Ovaj osnov zapravo predstavlja izuzetak od načela zabrane upotrebe sile u međunarodnom pravu. Međutim, sam koncept samoodbrane

³² Međutim, nijedna od okolnosti neće isključiti protivpravnost bilo kog akta međunarodne organizacije ukoliko on nije u saglasnosti sa obavezom koja proizlazi iz imperativne norme međunarodnog prava (čl. 26. Nacrta).

³⁴ Primer za ovo bi bio kada država dozvoli da se na njenoj teritoriji sproveđe istraga od strane istražne komisije upućene od Saveta bezbednosti UN.

biće relavantan za isključivanje protivpravnosti, samo u pogledu akata malog broja međunarodnih organizacija, poput onih koje upravljaju određenim teritorijama ili primenjuju oružanu силу. Nevezano za ove članove uslovi pod kojima međunarodna organizacija može pribeci samoodbrani propisani su primarnim pravilima.

Protivpravnost nekog akta međunarodne organizacije može biti isključena i u meri u kojoj preduzet akt predstavlja protivmeru saglasnu sa materijalnim i proceduralnim uslovima koji su propisani međunarodnim pravom.³⁵ Protivmere se mogu preduzeti ukoliko nisu u suprotnosti sa pravilima organizacije, a da pri tome organizaciji nisu na raspolaganju druga sredstva kojima bi se odgovorna država ili međunarodna organizacija mogla primorati da izvrši obavezu za prestanak povrede i obeštećenje. Protivmere ne moraju biti preduzete, osim ukoliko su predviđene pravilima organizacije.

Ukoliko je akt međunarodne organizacije zbog više sile³⁶ van kontrole te organizacije, zbog čega onemogućava međunarodnu organizaciju da u datim okolnostima u materijalnom smislu izvrši obavezu, protivpravnost takvog akta biće isključena. Međutim, okolnost više sile neće biti relevantna za isključenje protivpravnosti ukoliko je organizacija svojim ponašanjem doprinela njenom nastanku ili je bila svesna rizika da se takva situacija može dogoditi.

Ako izvršilac akta koji se smatra protivpravnim, jer nije u skladu sa međunarodnim obavezama međunarodne organizacije, u situaciji nevolje, radi zaštite svog života ili života drugih lica koja su mu poverena na čuvanje, preduzima taj akt jer nema drugi razuman način da izvrši svoju obavezu, protivpravnost ovog akta biće isključena, osim ukoliko je situacija nevolje prouzrokovana ponašanjem organizacije koja se na nju poziva ili takav akt može dovesti do slične ili veće opasnosti.

Međunarodna organizacija može se pozvati na nuždu kao na osnov koji isključuje protivpravnost nekog akta (koji nije u skladu sa međunarodnom obavezom te organizacije) ukoliko je taj akt jedino sredstvo kojim ona, njene države članice ili međunarodnu zajednicu u celini, može zaštiti od teške ili neposredne opasnosti za njihove suštinske interese. Drugi uslov koji se zahteva je da je ovoj organizaciji poverena funkcija zaštite ovakvog interesa i da se pri tome ozbiljno ne narušava suštinski interes država (prema kojima postoji međunarodna obaveza). Međutim, međunarodna organizacija ne može se pozvati na nuždu ukoliko je mogućnost pozivanja na nuždu isključena samom međunarodnom obavezom ili je nastanku situacije nužde doprinela sama organizacija.

Nacrt detaljnije reguliše pitanja vezana za pravne posledice koje proizilaze iz međunarodne odgovornosti međunarodne organizacije izazvane međunarodno protivpravnim aktom. Bez obzira na njih dužnost među-

³⁵ U vezi sa ovim, u obzir se uzimaju i uslovi predviđeni u poglavlu II, četvrtog dela.

³⁶ Situaciju više sile treba tumačiti u smislu pojavljivanja neodoljive sile ili nepredvidivog događaja.

narodne organizacije da izvrši prekršenu obavezu i dalje postoji. S druge strane međunarodna organizacija prvenstveno ima obavezu da obustavi akt i da ponudi odgovarajuća obezbeđenja, kao i garancije da se takav akt neće ponoviti. Iz povrede prouzrokovane međunarodno protivpravnim aktom, koja uključuje bilo kakvu štetu materijalne ili nematerijalne prirode („tzv. moralna šteta“), proizilazi obaveza odgovorne međunarodne organizacije da pruži puno obeštećenje. Međunarodna organizacija kao opravdanje za neispunjavanje ovih obaveza ne može navesti svoja unutrašnja pravila. Ove obaveze se, zavisno od sadržine i karaktera prekršene međunarodne obaveze, kao i od okolnosti povrede, mogu dugovati jednoj ili više država, drugih organizacija ili međunarodnoj zajednici kao takvoj.

Kako Nacrt predviđa proširenu odgovornost za međunarodnu organizaciju, predviđeni su i najrazličitiji oblici obeštećenja. Za pribavljanje sredstava neophodnih za ispunjenje obaveze obeštećenja međunarodne organizacije prvenstveno se oslanjaju na svoje države članice. Preduzimanje rizičnih operacija moglo bi da dovede međunarodnu organizaciju u situaciju da na ime odštete mora da isplati veliku sumu novca, što bi moglo da dovede u pitanje i njenu mogućnost da efikasno funkcioniše. Zbog toga se međunarodne organizacije sve ređe odlučuju da se u ovakve operacije upuste.

Obeštećenje može imati oblik restitucije, kompenzacije, satisfakcije, bilo pojedinačno bilo kumulativno, u zavisnosti od karaktera povrede i prirode štete.

Restitucija podrazumeva da je odgovorna međunarodna organizacija obavezna da ponovo uspostavi stanje koje je postojalo pre nego što je učinjen protivpravni akt, osim ako je ona nemoguća u materijalnom smislu i predstavlja teret, preko svake mere, odnosno nesrazmerna je u odnosu na korist koja se ostvaruje restitucijom. Kompenzacija podrazumeva da ukoliko je šteta takve prirode da nije odgovarajuća za restituciju, odgovorna međunarodna organizacija ima obavezu da štetu nadoknadi. Satisfakcija znači da ukoliko učinjena povreda nije odgovarajuća za restituciju ili kompenzaciju, odgovorna međunarodna organizacija ima obavezu da pruži satisfakciju za povredu, koja se može sastojati u priznanju povrede, izrazu žaljenja, izvinjenju formalnim putem... Satisfakcija ne sme biti u nesrazmeri sa učinjenom povredom, niti imati ponižavajući oblik za odgovornu međunarodnu organizaciju.

Pri određivanju obaveze obeštećenja mora se voditi računa o tome da li su oštećena država, međunarodna organizacija ili drugo lice ili entitet svojom radnjom ili propuštanjem, namerno ili nehatno doprineli povredi.³⁷

Da bi se osiguralo da će obaveza nadoknade štete biti ispunjena, odgovorna međunarodna organizacija treba da preduzme sve odgovarajuće mere u skladu sa svojim pravilima, pri čemu ona tu svoju obavezu delegira na svoje članove. Iz stava koji je zauzela Komisija u izveštaju koji je podnet

³⁷ Kao primer iz prakse navodimo gađanje civilnog vozila u Kongu. U ovom slučaju je dugovana kompenzacija od strane UN smanjena jer je nađeno da je ovom događaju doprineo nemar vozača pogodenog vozila.

Generalnoj skupštini UN 2006.³⁸ proizilazi da članovi organizacije nemaju supsidijarnu obavezu prema oštećenoj strani ukoliko odgovorna međunarodna organizacija nije u mogućnosti da ispunji obeštećenje. Ukoliko međunarodna organizacija nema dovoljno sredstava, ispunjenje obaveze obeštećenja se dovodi u pitanje. To je razlog zbog koga je u Nacrtu propisano da su članovi međunarodne organizacije obavezni da preduzmu sve mere kako bi međunarodnu organizaciju snabdeli potrebnim sredstvima za ispunjenje obaveze obeštećenja. Obaveza članica da finansiraju organizaciju je deo njihove opšte dužnosti da sa njom sarađuju.

Iako je mogućnost da do teže povrede obaveza iz imperativnih normi opštег međunarodnog prava dođe usled ponašanja međunarodne organizacije manje verovatna, nego da je takva povreda prouzrokovana ponašanjem država, ona se ne sme u potpunosti isključiti.³⁹ Ako do toga dođe posledice su iste kao da se radi o državama. (čl.41).

Povreda je ozbiljna ukoliko se radi o potpunom ili sistematskom neuspehu odgovorne međunarodne organizacije da ispunji obavezu.

Države i međunarodne organizacije imaju obavezu da okončaju bilo koju ozbiljnu povredu zajedničkom saradnjom i zakonitim sredstvima, iz čega proizilazi da ne bi smeće da pruže pomoć ili podršku u održavanju situacije stvorene ozbiljnom povredom, niti da je smeju priznati kao zakonitu (član 42).

Opšte je prihvaćeno da međunarodne organizacije mogu svojim ponašanjem dovesti do toga da se postavi pitanje njihove odgovornosti za to ponašanje. Zapravo je još 1949. god. u slučaju *Reparations for Injuries*⁴⁰ Međunarodni sud pravde zauzeo stav da svojstvo pravne ličnosti dovodi do odgovornosti kada je utvrđio da Ujedinjene nacije poseduju međunarodna prava i obaveze, uključujući i sposobnost da postavljaju međunarodne zahteve kako bi odbranile svoja prava.

Da bi došlo do odgovornosti međunarodne organizacije neophodno je da ta organizacija bude pozvana na odgovornost od strane određenih subjekata. Koji su to subjekti propisuje Nacrt. To može biti povređena država ili međunarodna organizacija, država ili međunarodna organizacija koja nije povređena, pod određenim uslovima, ili drugo lice ili entitet.

1) Oštećena država ili međunarodna organizacija ima pravo da pozove na odgovornost drugu međunarodnu organizaciju ako im se duguje prekršena obaveza ili se obaveza duguje grupi država ili međunarodnih organizacija kojoj pripadaju ili međunarodnoj zajednici u celini. Pri tome se zahteva da kršenje obaveze posebno utiče na tu državu ili međunarodnu organizaciju, ili dovodi do radikalne promene položaja svih drugih država i međunarodnih

³⁸ Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No.10 (A/61/10), para. 28.

³⁹ Na primer, nije isključeno da međunarodna organizacija učini akt agresije ili povredi obavezu koja se odnosi na zaštitu ljudskih prava, a proizilazi iz peremptorne norme opštег međunarodnog prava.

⁴⁰ "Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations", submitted to the International Court of Justice on 7 December 1948.s

organizacija kojima se duguje obaveza. Svaka država ili međunarodna organizacija ukoliko je povređena istim protivpravnim aktom može odvojeno pozvati na odgovornost međunarodnu organizaciju koju smatra odgovornom za taj akt.

O svojoj tvrdnji da postoji odgovornost određene međunarodne organizacije zbog povrede obaveze, povređena država ili međunarodna organizacija mora da obavesti tu organizaciju. U zahtevu može posebno precizirati ponašanje koje je neophodno da odgovorna međunarodna organizacija preduzme kako bi došlo do prestanka protivpravnog akta, kao i koju bi formu obeštećenje trebalo da ima. Međutim, pozivanje na odgovornost nije moguće ukoliko povređena međunarodna organizacija nije iscrpela bilo koje dostupno i efikasno domaće pravno sredstvo. Druga situacija je kada je povređena država ili međunarodna organizacija punovažno odustala od zahteva ili se sa istekom zahteva punovazno prečutno saglasila.

U slučaju da je međunarodna organizacija odgovorna za protivpravan akt zajedno sa jednim ili više entiteta, predviđeno je da se odgovornost svakog od ovih entiteta može pozvati od strane povređene države ili međunarodne organizacije. Međutim, postoje situacije kada će država ili međunarodna organizacija snositi samo supsidijarnu odgovornost, odnosno, imaće obavezu obeštećenja samo ukoliko primarno odgovorna država ili međunarodna organizacija nije uspela da ispuni tu obavezu.⁴¹ Nijedan oštećeni subjekt nema pravo na kompenzaciju koja je veća od pretrpljene štete. Ona država ili međunarodna organizacija koja pruži odštetu ima pravo da zahteva od drugih odgovornih država ili međunarodnih organizacija da joj nadoknade deo koji na njih otpada (*regres*).

2) Ako jednu međunarodnu organizaciju poziva na odgovornost država ili međunarodna organizacija koja nije povređena, ona to može učiniti ako se obaveza duguje grupi država ili međunarodnih organizacija, uključujući i državu ili organizaciju koja poziva na odgovornost i koja je osnovana za zaštitu kolektivnog interesa grupe, ili se prekršena obaveza duguje međunarodnoj zajednici u celini, kao i ukoliko je zaštita međunarodne zajednice u celini jedna od funkcija međunarodne organizacije koja poziva na odgovornost. Ovlašćeni subjekt može od odgovorne međunarodne organizacije zahtevati prestanak protivpravnog akta, uveravanje i garancije neponavljanja, ispunjenje obaveze obeštećenja u interesu povređene države, međunarodne organizacije ili korisnika prekršene obaveze.

Ako joj nisu na raspolaganju druga odgovarajuća sredstva za obezbeđivanje ispunjenja obaveza odgovorne međunarodne organizacije o prestanku povrede i obeštećenja, da bi primorala odgovornu međunarodnu organizaciju da ispuni svoje obaveze povređena država ili međunarodna organizacija može preduzeti protivmere. One moraju biti ograničene samo na do sada neispunjene obaveze, preduzete na takav način da se dozvoli da se nastavi izvršenje obaveze tako da

⁴¹ U tom smislu primer nam daje i čl. 62, koji ističe da se prepostavlja da je odgovornost drzave članice za protivpravan akt međunarodne organizacije supsidijarna i postojiće ukoliko je drzava članica prihvati.

se njihovi efekti ograniče na izvršenje funkcija odgovorne međunarodne organizacije, kao i srazmerne sa pretrpljenom povredom. Protivmere ne smeju biti suprotne sa pravilima organizacije, odnosno moraju biti predviđene tim pravilima. Bez obzira na pravo povređene države ili međunarodne organizacije da preduzme protivmere pod predviđenim uslovima, ona ima obavezu da se pri tome uzdrži od pretnje i upotrebe sile ili represalija, obavezu zaštite ljudskih prava ili bilo koju drugu obavezu u skladu sa peremptornim normama.⁴² Njene obaveze po osnovu sporazuma sa odgovornom međunarodnom organizacijom takođe ostaju na snazi, kao i obaveza poštovanja nepovredivosti organa, agenata, prostorija, dokumenata i arhiva odgovorne međunarodne organizacije. Iako povređeni subjekt ima obavezu da pre preduzimanja protivmere obavesti odgovornu međunarodnu organizaciju o bilo kojoj odluci koja se odnosi na njihovo preduzimanje, moguće je da se preduzmu hitne protivmere neophodne za očuvanje prava povređenog subjekta. Čim odgovorna međunarodna organizacija ispunji svoje obaveze ili međunarodno protivpravni akt prestane, protivmere se ukidaju. Isto važi ukoliko je pred sudom ili tribunalom čije su odluke obavezujuće za stranke, u toku spor. Uslovi predstavljaju istovremeno i smetnju za otpočinjanje protivmera.

Članovi 40, 41. i 48 propisuju težak režim odgovornosti koji se primenjuje u slučaju povrede peremptorne norme. Ovi članovi ovlašćuju i subjekte koji nisu povređeni da izazovu primenu principa o odgovornosti kada postoji obaveza koja deluje *erga omnes*.⁴³ Režim odgovornosti je oblast u kojoj su primarne norme ustupile mesto sekundarnim pravilima o odgovornosti čime se daje prednost opštim intresima poput mira. Takođe ovi članovi bi mogli da legitimizuju neinstitucionalne reakcije na povrede pojedinih međunarodnih obaveza čime bi se smanjila uloga Saveta bezbednosti.

S obzirom da mnoge međunarodne organizacije zavise od država, Nacrt stvara novu dimenziju izloženosti za države, naročito za one koji aktivno deluju kroz međunarodne organizacije. Međunarodno protivpravni akt može stvoriti direktnu odgovornost u formi paralelne odgovornosti i za međunarodnu organizaciju i za njene države članice. Dodatno akti države kojim ona pomaže međunarodnoj organizaciji koja čini međunarodno protivpravni akt, mogu dovesti do njene direktnе odgovornosti. Čak i neposvećivanje dužne pažnje prilikom delovanja može dovesti do odgovornosti države. Država može uticati na ponašanje međunarodne organizacije na tri načina. Ukoliko država sa poznavanjem okolnosti međunarodno protivpravnog akta prvo, pruži pomoć ili asistira međunarodnoj organizaciji, ili, drugo, usmerava i kontroliše njeno ponašanje, biće međunarodno odgovorna za taj akt, ali ako bi akt bio međunarodno protipravan da je učinjen od strane te države. Država neće biti odgovorna ukoliko je akt učinjen u skladu sa pravilima organizacije čiji je član. Treći oblik uticaja na ponašanje međunarodne organizacije je prinuda koja će

⁴² Videti: Povelja Ujedinjenih nacija.

⁴³ Kao primer možemo navesti agresiju, genocid, apartheid. Kako očigledno postoji preklapanje između ovih zločina i nadležnosti Saveta bezbednosti, čudi to što UN prilikom objave komentara o ovim članovima nisu rekле ništa.

povlačiti odgovornost države ukoliko država prinudu vrši sa poznavanjem okolnosti akta i akt bi zbog prinude bio međunarodno protivpravni akt prinudene međunarodne organizacije. Postojanje direktnе veze između akta prinude i akta prinudene države ili međunarodne organizacije se prepostavlja.⁴⁴

Ako država članica međunarodne organizacije iskoristi prednost činjenice da je organizacija nadležna za neku međunarodnu obavezu, i izazove da organizacija učini akt koji bi da je učinjen od strane države predstavlja povredu obaveze, ona će biti odgovorna zbog izigravanja međunarodne obaveze, i to bez obzira da li je konkretni akt međunarodno protivpravan za međunarodnu organizaciju. Član 61. je jedan od najkontroverznijih i verovatno jedan od onih koji najviše unose zabunu. Odredba predstavlja sekundarno pravilo ali je formulisana na način da ostvaruje funkciju primarnog. Trebalo bi razmisli o njenoj reformulaciji s obzirom da je očigledna namera Komisije bila da se njome države spreče da primerjuju strategije za izbegavanje obaveza.

Poslednji, šesti deo Nacrta sadrži opšte odredbe koje se primenjuju na pitanja međunarodne odgovornosti međunarodne organizacije (delovi II, III i IV) kao i na pitanja odgovornosti države u vezi sa ponašajem međunarodne organizacije (deo V). Zapravo moglo bi se reći da on određuje u kojim slučajevima se Nacrt ne primenjuje.

a) Prema čl. 64. predhodne odredbe Nacrta se ne primenjuju, kad i u meri u kojoj su uslovi za postojanje i sadržinu međunarodno protivpravnog akta ili međunarodne odgovornosti, regulisani posebnim pravilima međunarodnog prava – *lex specialis*. Ta pravila mogu biti sadržana u „ pravilima organizacije“.

Posebna pravila mogu da dopune opšta, ili da ih zamene. Ta posebna pravila mogu se odnositi na odnose pojedinih kategorija ili jedne specifične međunarodne organizacije sa nekim ili svim drugim državama ili međunarodnim organizacijama. Nemoguće je identifikovati svako posebno pravilo ili obim njegove primene.⁴⁵ Nacrt je, gde su autori smatrali da je prikladno, uvažio činjenicu različitosti međunarodnih organizacija. To je učinjeno putem odredbe *lex specialis*. Različitost međunarodnih organizacija može da utiče i na primenu određenih članova u smislu da zbog moći i funkcija nekih organizacija, neki članovi neće biti primenjeni.

Posebnu pažnju treba posvetiti dejstvu pravila organizacije. Pravila organizacije utiču na odnose međunarodne organizacije i njenih država članica na indirekstan način, ali na mnogo značajniji nego odredbe o pripisivanju odgovornosti. Iako je termin pravila organizacije u čl. 2. određen u smislu da obuhvata konstitutivne instrumente, odluke, rezolucije, kao i

⁴⁴ Država koja vrši prinudu može biti član prinudene međunarodne organizacije. U tom slučaju, malo je verovatno da će akt prinude biti u skladu sa pravilima organizacije. Zbog toga saglasnost sa pravilima međunarodne organizacije nije predviđena kao osnov koji isključuje protivpravnost.

⁴⁵ U praksi se na primer posebnim pravilom smatra pripisivanje ponašanja država članica Evropske unije, Evropskoj uniji, kada one primenjuju obavezujuće akte Unije. To je shvatanje Komisije Evropske unije i isto bi se primenilo i na druge slične organizacije.

utvrđenu praksu organizacije, Komisija za međunarodno pravo UN odlučila je da prirodu ovih pravila ne odredi precizno ni kao međunarodno pravo ni kao unutrašnje pravo organizacije.⁴⁶ Komisija je ovom pitanju trebalo da posveti veću pažnju i da preciznom odredbom diferencira pojmove *lex specialis* i *rules of the organization* kako bi se izbegla njihova zamena, što je čest slučaj u kontekstu Nacrta. Unutrašnje pravo međunarodne organizacije čak se može uporediti i sa unutrašnjim pravom države u smislu da predstavlja osnov jednog autonomnog pravnog porekla. Uprkos naporima Komisije da uvaže različitost međunarodnih organizacija putem odredaba *lex specialis*, ipak međunarodne organizacije ostaju pri primedbi da to nije učinjeno u dovoljnoj meri i na potpuno adekvatan način.

b) U meri u kojoj pitanja međunarodne odgovornosti za međunarodno protivpravne akte nisu regulisana ovim Nacrtom, na njih će biti primenjena važeća pravila međunarodnog prava.

c) Pitanja individualne odgovornosti, po međunarodnom pravu bilo kog lica koje istupa u ime međunarodne organizacije ili države, nisu regulisana ovim Nacrtom. Činjenica da se ponašanje pojedinca može pripisati međunarodnoj organizaciji ili državi ne utiče na individualnu odgovornost po međunarodnom krivičnom pravu koja može biti posledica njegovog ponašanja. Individualna odgovornost bila bi primenjiva i na štetu prouzrokovanoj ponašanjem pojedinca koji deluje u ime međunarodne organizacije.⁴⁷

d) Nacrt ne utiče na Povelju UN.⁴⁸

Na prvi pogled odredba je veoma koncizna, ali smatramo da bi trebalo pužiti dodatna pojašnjenja. Komisija je imala namjeru da se pravila o odgovornosti primeruju paralelno sa Poveljom UN. Povelja ne uspostavlja samostalan režim, s obzirom na to da je Savet bezbednosti u nekoliko slučajeva doneo odluke koje utiču na pravila o odgovornosti. Iz ovoga proizilazi da nije uspeo pokušaj da se pravila kolektivne bezbednosti razdvaje od pravila o odgovornosti. Za Savet bezbednosti posebno su značajane odredbe Nacrta kojima se uspostavlja težak režim odgovornosti u slučaju povrede norme *ius cogens-a*, s obzirom da međunarodnu organizaciju na odgovornost može pozivati i država ili međunarodna organizacija koja nije povređeni subjekt.⁴⁹ Imajući u vidu da se norme *ius cogens-a* odnose na akte agresije i zločine genocida koji su u nadležnosti Saveta bezbednosti, pravila o odgovornosti trebalo bi da se primenjuju u istim situacijama u kojima je i Savet bezbednosti

⁴⁶ Termin "pravila organizacije" je formulisan od strane Komisije za međunarodno pravo, prvenstveno prilikom njenog rada na izradi pravila o ugovorima; Videti više: Duško Dimitrijević, Stevan Đorđević, *Pravo međunarodnih ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.

⁴⁷ Na primer, ukoliko zrtve međunarodnog krivičnog dela pretrpe štetu, odgovorni pojedinac može imati obavezu obeštećenja.

⁴⁸ Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, član 67.

⁴⁹ U Komentarima na paralelne odredbe Nacrta članova o odgovornosti država navode se primeri agresije, aparthejda i genocida.

nadležan da deluje. Zanimljivo je da su UN u svojim komentarima Nacrta imale čisto tehnički pristup ovom članu. Razlog za to je što UN ne žele da izričito priznaju da će preklapanje između Povelje i Nacrta u budućnosti biti sve značajnije, uprkos trudu Komisije da razdvoji ove dve oblasti.

Proceduralne prepreke za odgovornost međunarodnih organizacija

Treba napomenuti da, u određenim slučajevima, čak iako su ispunjeni elementi za odgovornost predviđeni Nacrtom, mesta za odgovornost međunarodne organizacije za preduzet protivpravan akt neće biti, prvenstveno zbog proceduralnih prepreka koje se javljaju prilikom pozivanja na odgovornost određene međunarodne organizacije.

Na prvom mestu razmatramo kako privilegije i imuniteti međunarodnih organizacija pred domaćim sudovima utiču na primenu pravila o odgovornosti.⁵⁰ Postojanje privilegija i imuniteta ograničava slučajeve u kojima se pitanje odgovornosti međunarodne organizacije uopšte može i pokrenuti u skladu sa pravilima o odgovornosti. Naime, zbog širokih privilegija imuniteta koji se priznaju međunarodnim organizacijama, bilo prema važećim međunarodnim ugovorima ili u skladu sa običajima međunarodnog prava, u pogledu najvećeg broja spornih pitanja, pred domaćim sudovima ne može se rešiti spor vezan za odgovornost međunarodne organizacije. Uopšte, mali je broj slučajeva u kojima se pred sudovima i postavilo pitanje odgovornosti međunarodne organizacije. Kako Nacrt prvenstveno reguliše odnose između država i međunarodnih organizacija, ukoliko je aktom međunarodne organizacije oštećen pojedinač, on pred domaćim sudom ne može podneti zahtev za zaštitu svojih prava jer će se međunarodna organizacija pozvati na imunitet. Postavlja se pitanje da li je priznavanjem imuniteta međunarodnoj organizaciji povređeno pravo pojedinca na efikasan pravni lek kako je zagarantovano Evropskom poveljom o ljudskim pravima⁵¹? Iako same međunarodne organizacije nisu vezane Poveljom jer ne mogu biti njene ugovornice, domaći sudovi države koja je pristupila Povelji svakako jesu. Dužnost sudova je da zaštite prava pojedinca ukoliko su ona povređena aktom neke međunarodne organizacije. Ukoliko oni to ne učine, a ni međunarodna organizacija ne pruži alternativni mehanizam za rešenje predmetnog spora, ostaje nejasno koja druga sredstva su na raspolaganju oštećenom pojedincu da pokuša da zaštiti svoja prava. Da li je opravdano dati prednost imunitetu međunarodne organizacije u odnosu na prava pojedinca koja su proklamovana kao neprikosnovena u gotovo svim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava?!

S druge strane, kako su za razliku od država međunarodne organizacije relativno novi akteri međunarodnih odnosa, materija privilegija i imuniteta međunarodnih organizacija još uvek nije u potpunosti precizirana u

⁵⁰ August Reinisch, *International organizations before National Courts*, Cambridge University Press, 2000.

⁵¹ European Convention on Human Rights, article 6.

međunarodnom pravu. Naime, ukoliko nema relevantnog ugovora kojim se rešava pitanje privilegija i imuniteta, sudovi se suočavaju sa pitanjem da li se međunarodnoj organizaciji može priznati imunitet u skladu sa običajnim međunarodnim pravom, kao i da li imunitet treba ograničiti funkcionalnim potrebama na akte potrebne za ostvarivanje cilja međunarodne organizacije.⁵² Problem sa ovim je taj što međunarodne organizacije uspevaju da pronađu načine da većinu svojih aktivnosti povežu sa ostvarivanjem funkcija organizacije, pa imunitet samim tim zapravo postaje apsolutan, a ne samo funkcionalni. Ukoliko bi sudovi ograničili obim privilegija i imuniteta koji nisu predviđeni ugovorima, time bi se otvorio prostor za pokretanje pitanja odgovornosti međunarodne organizacije u većem broju slučajeva i omogućilo prevazilaženje proceduralnih prepreka koje privilegije i imuniteti postavljaju.

Drugu proceduralnu prepreku predstavlja nedostatak adekvatnih sudske foruma za rešavanje pitanja odgovornosti međunarodnih organizacija. Da bi određeno sudske telo bilo nadležno da raspravi spor međunarodnog karaktera, neophodno je da države učešnice spora priznaju njegovu nadležnost u konkretnom slučaju. Iako se radi o jednom od fundamentalnih principa međunarodnog javnog prava, njegova primena u praksi dovodi do brojnih problema. Karakterističan primer je Odluka sudske Veće Međunarodnog suda pravde od 1999. godine, povodom Zahteva SR Jugoslavije za ispitivanje legalnosti upotrebe sile i izricanje privremenih mera protiv zemalja članica NATO-a koje su 24. maja 1999. započele agresivne napade na SR Jugoslaviju. Jugoslavija je Zahtev podnela pozivajući se na čl. 9 Konvencije za sprečavanje i kažnjavanje zločina genocida od 1948., koji predviđa da se sporovi između država ugovornica vezani za interpretaciju, primenu i ispunjenje obaveza iz Konvencije iznose na rešavanje pred Međunarodni sud pravde. Sud se našao nenađežnim u pogledu ovog slučaja i većinom glasova odbacio sve zahteve SR Jugoslavije. Iako Sud nije osporio da kršenje određenih fundamentalnih principa međunarodnog prava uključujući i međunarodnog humanitarnog prava očigledno postoji, on je istovremeno istakao da nema automatsku nadležnost za raspravljanje pravnih sporova između država. Kako proizilazi iz principa utvrđenih Statutom ovog Suda on ne može da odlučuje bez pristanka zainteresovanih država na njegovu nadležnost u konkretnom slučaju. S obzirom da su SAD prilikom ratifikacije Konvencije stavile rezervaciju kojom se zahteva specifičan pristanak SAD-a pre nego što se bilo koji spor u kome su SAD jedna od stranaka može izneti pred Međunarodni sud pravde, a u ovom slučaju takav pristanak nije dat, Sud je našao da čl. 9 Konvencije ne predstavlja osnov za njegovu nadležnost i da spor treba da reše same zainteresovane strane mirnim sredstvima.

Određene primedbe mogu se staviti i na sam sastav sudske Veće. Kako je i *ad hoc* sudija Milenko Kreća u svom suprotstavljenom mišljenju⁵³ istakao,

⁵² Cedric Ryngaert, "The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends", Leuven University, 2009, p. 4.

⁵³ Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America), provisional measures, Dissenting opinion of Judge Kreća, International Court of Justice, Summaries of Judgments and Orders, p. 125.

prilikom donošenja ove odluke, u pogledu sastava Veća, nisu bili ispunjeni zahtevi ravnotežne funkcije *ad hoc* sudije. SR Jugoslavija je u skladu sa čl. 31, stav 2 Statuta ovog Suda imala pravo da izabere najmanje 5 *ad hoc* sudija kako bi se uspostavila jednakost strana, s obzirom da je čak 5 od 10 odgovornih država imalo svoje nacionalne sudske u sastavu Veća. Ne samo da ovom slučaju zahtevi ravnoteže nisu bili ispunjeni, već u skladu sa jurisprudencijom suda odgovorne države nisu ni imale pravo da imenuju *ad hoc* sudije jer to s obzirom na njihov zajednički interes u pogledu ovog pitanja dovodi u sumnju njihovu nepristrasnost u odlučivanju.

Ova odluka Međunarodnog suda pravde pokazuje koliko neravnomeran odnos snaga aktera međunarodnih odnosa može da utiče na to, da se čak ni u slučaju masovnog kršenja ljudskih prava i očigledne povrede nespornih principa međunarodnog prava pitanje odgovornosti jedne međunarodne organizacije poput NATO-a uopšte i ne postavi, a još manje da se ona nađe obaveznom da nadoknadi gubitke koje je svojim delovanjem prouzrokovala, što je obaveza koja izričito proizilazi iz odredaba Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija. Napad na SR Jugoslaviju od strane NATO-a najbolje nam pokazuje koliko je međunarodno pravo zapravo nemoćno da se izbori sa zahtevima koji se pred njega postavljaju. Ne može se očekivati da će oni koji vladaju svetom dopustiti da se u odnosu na njih primeni bilo kakvo međunarodno krivično pravo. Koliko su ova očekivanja nerealna pokazuje i činjenica da je u pogledu većine učinjenih krivičnih dela za vreme NATO agresije, Tužilac Tribunala za bivšu Jugoslaviju smatrao da nema osnova čak ni za istragu.⁵⁴

Zaključak

Proširivanje principa odgovornosti međunarodnih organizacija zapravo svedoči o sve važnijoj ulozi i većem uticaju koji međunarodne organizacije imaju u međunarodnom sistemu. U ovom pogledu mogu se navesti argumenti za i protiv. S jedne strane Nacrt ističe da moći međunarodni akteri, uključujući i međunarodne organizacije, treba odgovorno da vrše svoje funkcije, a ukoliko one u njihovom vršenju učine međunarodno protivpravni akt pravila odgovornosti predviđaju osnov za obeštećenje što je jedan od osnovnih principa međunarodnog prava. S druge strane međunarodne organizacije su tvorevina svojih država članica i najčešće funkcionišu na osnovu sredstava koje one obezbeđuju i donošenjem odluka putem konsenzusa, pa se postavlja pitanje koliko je opravdano sankcionisati međunarodnu organizaciju nezavisno od njenih država članica.

Deluje da efekti Nacrta neće biti reprezentativni u meri u kojoj je to očekivano prilikom njegove izrade. Na prvom mestu on će uticati na ponašanje međunarodnih organizacija, na primer na način na koji one definišu „agente“ kako bi izbegle mogućnost pripisivanja ponašanja agenta međunarodnoj organizaciji. Drugo, s obzirom na predviđenu odgovornost međunarodne

organizacije u slučaju propusta moguće je da će se međunarodne organizacije uzdržati od uključivanja u određene aktivnosti ukoliko postoji sumnja u mogućnost poštovanja standarda dužne pažnje. Treće, Nacrt zahvaljujući odredbama o *lex specialis*-u ostavlja prostor organizaciji za stvaranje sopstvenih sekundarnih pravila kojima bi mogle izbeći primenu pravila o odgovornosti iz Nacrta, i time dovesti u pitanje relevantnost postojanja jedinstvenih pravila u ovoj oblasti. Dakle, iako je nesporno da je pitanje odgovornosti međunarodnih organizacija izuzetno važno i kompleksno, čini se da Nacrt ne čini mnogo u pogledu rešavanja nekih osnovnih problema, uprkos naporima Komisije da stvore precizna, univerzalno primenjiva pravila. Obim primene Nacrta postavljen je nedovoljno određeno, zbog čega u pojedinim slučajevima dovodi do efekata suprotnih od očekivanih. Uprkos tome što su države i međunarodne organizacije u svojim komentarima na Nacrt uputile mnoge kritike i konstruktivne predloge za izmenu pojedinih članova, ne deluje da je u konačnom tekstu Nacrta mnogo toga uvaženo. Iako odredbe Nacrta u određenoj meri reflektuju odgovarajuće odredbe Nacrta o odgovornosti država nije sigurno da će one imati i isti autoritet. Njihova *snaga* zapravo će zavisiti od toga u kojoj meri će međunarodne organizacije, kao subjekti kojima su upućene, biti spremne da ih prihvate i poštuju.

Bibliografija

1. "Behrami vs. France, Saramati vs. France", App. Nos. 71412/01, 78166/01, 45 Eur. H.R. Rep. SE10 (2007);
2. Blokker N. M, "Preparing articles on responsibility of international organizations: Does the International Law Commission take international organizations seriously?" A mid-term review, in J. Klabbers and A. Wallendahl (eds.), *Research Handbook On the Law of International Organizations* (Cheltenham, Edward Elgar, 2011).
3. Dimitrijević Duško, Đorđević Stevan, *Pravo međunarodnih ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
4. "Draft articles on Responsibility of International Organizations for internationally wrongful acts" adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10).
5. "Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts" adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10).
6. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, "General Commentary".
7. European Convention on Human Rights .
8. EU Statement – United Nations 6th Committee: Report of the International Law Commission on Responsibility of International Organizations, Statement on behalf of the European Union by Lucio Gussetti, Director, Principal Legal Adviser, European Commission, at the UN General Assembly 6th Committee (Legal) 66th Session: Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session on Responsibility of International Organizations, 24 October 2011.

9. I.C.J. Reports 1962, *Certain expenses of the United Nations*, Advisory Opinion.
10. I.C.J. Reports 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment.
11. International Law Commission Report, 2004.
12. Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd 2012.
13. Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America), provisional measures, Dissenting opinion of Judge Kreća, International Court of Justice, Summaries of Judgments and Order.
14. Milisavljević Bojan, "Pripisivost kao uslov odgovornosti drzave u medjunarodnom pravu", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LX, br. 2/2012.
15. Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No.10 (A/61/10);
16. Papić Tatjana, "Pojam medjunarodne organizacije iz Nacrta članova o odgovornosti medjunarodnih organizacija Komisije za medjunarodno pravo UN", *Pravni zapisi*, god. II, br. 1, 2011.
17. Povelja Ujedinjenih nacija.
18. Reinisch August, *International organizations before National Courts*, Cambridge University Press, 2000.
19. "Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations", submitted to the International Court of Justice on 7 December 1948.
20. Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session", 1 May - 9 June and 10 July - 18 August 2000, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Supplement No.10. UN Doc. A/55/10.
21. Ryngaert Cedric, "The Immunity of International Organizations before Domestic Courts: Recent Trends", Leuven University, 2009.
22. Second report on Responsibility of International Organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur (A/CN.4/541).
23. "Statute of the International Law Commission (1947) ", adopted by the General Assembly in resolution 174 (II) of 21 November 1947.
24. Stojanović Zoran, *Medjunarodno krivično pravo*, Pravna knjiga, Beograd, 2012.
25. Talmon Stefan, "Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?", in M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden, Brill, 2005).
26. Wouters Jan, Odermatt Jed, "Are all international organizations created equal? Reflections on the ICL's Draft Articles on the Responsibility of International Organizations", Leuven Centre for Global Governance Studies, *Global Governance Opinions*, March 2012.

THE RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE LIGHT OF WORK OF THE UN INTERNATIONAL LAW COMMISSION

ABSTRACT

This article analyses Draft Articles on the Responsibility of International Organizations for Internationally Wrongful Acts of the United Nations International Law Commission from 2011.

For decades, the question of legal nature of the acts committed by international organizations has been the subject of bitter debates among the theoreticians of international law.

In contemporary international relations and in the international system which functions primarily by establishing inter-country relations, as well as by the increased participation of international organizations resulting from those relations, it is noticeable that these international, both governmental and non-governmental organizations, have taken over numerous functions, which were previously exclusive to the domains of states. It is a fact that some international organizations (UN, EU) establish universal standards for most areas of life, and thus influence the decreased independence of state decisions.

In the meantime, some international organizations have expanded, this also including their authority and power. Hence, they have gained more important roles, what their founders could not anticipate. For that reason, it is not surprising that there is an increasing need to call international organizations to account for their activities. The interest in different forms of reparation for injuries has risen from the moment when negative effects of their operations became evident.

The author's intention in this article is to review the Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, which the International Law Commission introduced during the second reading on April 26, 2011 and which represent a further step in the codification of rules on the responsibility of international law subjects and has significant implications both for public international law and for future relations among international law subjects. A special emphasis is put on separate articles of the Draft, which leave the opportunity for different interpretations as well as for practical problems chiefly upon the characterisation whether certain behaviour is a wrongful act at all, regarding the international law standpoint, and later the attribution of that behaviour to the subjected international organization as well as the resulting legal consequences.

Key words: international organizations, negative operating effects, responsibility, Draft Articles on Responsibility of International Organizations, codification of rules on responsibility of international law subjects, United Nations International Law Commission.

UDK: 338.47(497.16)
Biblid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1152, str. 234–244.
Pregledni članak
Primljen: 19 avgust 2013.

Prof. dr Ljubinko DEDOVIĆ¹

Kontroverze crnogorske saobraćajne politike

APSTRAKT

U crnogorskim uslovima, zbog hroničnog nedostatka akumulacije i brojnih hereditarnih problema, implementacija saobraćajne politike koja bi bila na foni filozofije razvoja saobraćaja u zemljama članicama EU-a, kao i ostvarenje dobro postavljenih strateških ciljeva, moglo bi da predstavlja aporemu. Stoga je u ovom radu data globalna ocjena crnogorskog saobraćajnog sistema i saobraćajne politike, a apostrofirana su neka kontroverzna pitanja saobraćajne politike (uloga države, liberalizacija, privatizacija, ekološki aspekt, pozicioniranje Luke Bar, preispitivanje mogućnosti da se pravac Bar-Beograd uključi u panevropske koridore, pitanje saobraćajnih prioriteta i izgradnje autoputeva i ostalo).

Ključne riječi: Crna Gora, transportna politika, liberalizacija, transportni koridori, željeznica, Luka Bar.

Uvod

Bez obzira na pozitivne pomake u proteklih par godina, osnovano se može ustvrditi da je dosadašnja saobraćajna politika u Crnoj Gori imala ozbiljnih slabosti. U dužem periodu nije bila ni koherentna, ni konzistentna, što je u određenoj mjeri doprinijelo formiranju neracionalne strukture saobraćajnog sistema. Negativnim trendovima u oblasti saobraćaja doprinosila je i njena disharmoničnost sa koncepcijama saobraćajne politike u razvijenim evropskim zemljama, u kojima je trijumfovala tržišna privreda. Provincijalno originalna privredno-sistemska rješenja uslovila su i učvrstila inferiornu ekonomsku poziciju Crne Gore i drugih država jugoistočne Evrope, sa dugogodišnjim socijalističkim pretenzijama. Istovremeno, objektivno su predstavljala

¹ Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet Podgorica, Crna Gora. E-mail: ljubinkode @hotmail.com

radikaljan višedecenijski raskid u filozofsko-razvojnom i koncepcijском smislu sa najboljim evropskim streljenjima. Bez dosljedne proevropske saobraćajne politike i, sve do 2008. godine, bez jasno definisane strategije razvoja saobraćaja, a sa parcijalnom realizacijom rijetkih valjanih opredjeljenja, crnogorski saobraćajni sistem, po svojim performansama, drastično je zaostao u odnosu na saobraćajne sisteme razvijenih evropskih zemalja.

Kada govorimo o saobraćaju u Crnoj Gori, naročito su aktuelna sljedeća pitanja: kako riješiti nagomilane hereditarne probleme, šta preduzeti u daljem restrukturiranju saobraćajnog sistema da bi postao racionalniji i efikasniji, šta učiniti da budući razvoj saobraćaja bude u skladu sa načelima tržišne privrede (koji je domet liberalizacije saobraćajnog tržišta, da li i kako privatizovati mega-saobraćajna preduzeća), na koji način reaffirmisati integrativnu ulogu saobraćaja unutar Crne Gore i u širim razmjerama, ili, koji je najbolji put za funkcionalno uključivanje crnogorskog saobraćajnog sistema u sistem okruženja, bez čega ne može da dođe do intenziviranja ekonomske saradnje sa državama nastalim raspadom Jugoslavije, ostalim balkanskim državama i razvijenim evropskim zemljama, članicama EU-a.

Problemi

Savremenom saobraćajnom politikom Crna Gora treba da odgovori na razvojne izazove i da doprinese rješavanju kontroverznih pitanja.

Mnogi današnji saobraćajni problemi su hereditarnog karaktera. Nerazumijevanje uloge saobraćaja, diskontinuirana i oskudna ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu, loše upravljanje saobraćajnom privredom i nesposobnost crnogorskog establišmenta da artikuliše saobraćajni interes svoje sredine u okviru različitih državnih aranžmana gotovo su konstante ekonomske istorije ovog prostora. Tek 2008. godine predviđena su strateška opredjeljenja Crne Gore u oblasti saobraćaja, definisani razvojni ciljevi i određeni prioriteti kada je riječ o saobraćajnim projektima od krucijalnog značaja za budućnost Crne Gore.²

Ipak, ne bi se moglo reći da kod najumnijih Crnogoraca u prošlosti nije postojala svijest o nužnosti bržeg razvoja saobraćaja na području Crne Gore. To se, prije svega, odnosi na crnogorsku elitu iz vremena Kraljevine Jugoslavije. U godinama pred Drugi svjetski rat, u Crnoj Gori je u krugu rijetkih stručnjaka i, pogotovo, političara, vladalo veliko nezadovoljstvo zbog izražene saobraćajne inferiornosti Zetske banovine, u čijem sastavu je bila Crna Gora. Dominiralo je uvjerenje da nerazvijenost saobraćaja, a posebno željezničke infrastrukture, nije bila posljedica isključivo njene ekonomske zaostalosti, nego više okolnosti da je kod planiranja saobraćajnica na nivou Jugoslavije ovo područje sasvim zanemareno.³

² Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija Vlade Crne Gore, *Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore*, DPC, Podgorica, 2008.

³ O tome vrlo ilustrativno govore rad i zaključci konferencije „Saobraćajni problemi u Zetskoj banovini”, održane 24. marta 1935. godine u Podgorici. Vidjeti: ing. Blagota Radović (ed.), *Saobraćajni problemi u Zetskoj banovini*, rad i zaključci šire konferencije, Stamparija „Ujedinjenje”, Podgorica, 1935.

U periodu od završetka Drugog svjetskog rata do danas, kada je u pitanju saobraćaj, stanje se umnogome izmijenilo. Saobraćajna mreža je narasla, a i njene kvalitativne karakteristike su znatno povoljnije u poređenju sa predratnim razdobljem. I pored toga, u odnosu na druge države nastale raspadom Jugoslavije, Crna Gora znatno zaostaje u saobraćajnom smislu. Jedan od razloga je i nemoć crnogorske nomenklature da na pravi način artikuliše saobraćajne potrebe Republike Crne Gore, i da se u odmjeravanju snaga na jugoslovenskom planu sa ostalim republičkim komunističkim oligarhijama izbori za pravovremenu realizaciju najvitalnijih projekata.

Loše upravljanje saobraćajnom djelatnošću, u dugom nizu godina, jedno je od obilježja ekonomskog života u Crnoj Gori. Ova ocjena posebno se odnosi na vrijeme socijalističke izgradnje i centralno-planskog privređivanja, a u dobroj mjeri i na period tranzicije. Administracija na različitim nivoima, u čijoj nadležnosti je saobraćaj, potpunom kontrolom transportera i čvrstom regulacijom saobraćajnih aktivnosti onemogućila je afirmaciju konkurenčije kao osnovnog načela tržišne privrede i strukturiranje funkcionalnijeg i efikasnijeg saobraćajnog sistema. Često je bila u ulozi pokrovitelja, protektora („andžela čuvara“) i pristrasnog arbitra, forsirajući pojedina saobraćajna preduzeća dotiranjem i određena područja realizacijom kapitalnih infrastrukturnih projekata.

Istorijski gledano, regulisanje kao metod saobraćajne politike počinje da se primjenjuje sa pojavom savremenog saobraćajnog sistema u razvijenim kapitalističkim zemljama. Najprije, u drugoj polovini 19. i početkom 20. vijeka riječ je o kontroli monopolja željeznice. Potom, u vrijeme svjetske ekonomske krize tridesetih godina 20. vijeka uspostavlja se obuhvatniji sistem protekcionizma na saobraćajnom tržištu. Konrola od strane države veoma je prisutna i u periodu poslije Drugog svjetskog rata. I pored trijumfa tržišne privrede u svim razvijenim zapadnim zemljama, sve do sredine šezdesetih godina regulacija saobraćajnog tržišta se ne samo zadržala, već je i dalje jačala. Nešto kasnije je počela, a intenzivirala se tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog vijeka, debata o saobraćajnoj politici. Argumenti u prilog postepene liberalizacije saobraćajnog tržišta sve više su dobijali na značaju. Promjena ugla posmatranja uticala je na koncipiranje savremene saobraćajne politike u razvijenijim zemljama. Liberalizacija i dereglementacija saobraćajnog tržišta postale su preduslov poboljšanja performansi saobraćajnog sistema i zadovoljavanja sve suptilnijih potreba korisnika saobraćajnih usluga.

Postavlja se pitanje kakav uticaj teba da ima državna administracija na djelatnost saobraćaja. Ova dilema je akutna u Crnoj Gori i drugim zemljama u tranziciji, zbog prihvatanja alternativne paradigmе politike. Kreatori saobraćajne politike u Crnoj Gori treba da uzmu u obzir da je preveliki i često neadekvatan uticaj države na saobraćaj bio predmet kritike značajnih akademskih ekonomista iz domena ekonomije saobraćaja.

Tako, Gerd Aberle (Gerd Aberle) (upozorava da postoji snažan i direktni interes nekih prevoznika da se ni u kom slučaju ne dozvoli konkurenčija, koja je u skladu sa pravilima tržišne ekonomije i koja odgovara većini drugih sektora privrede. Država i odgovarajuće specijalne institucije kontrole u neku ruku postaju garant očuvanja stečenih pozicija raznih lobija i instrumentarium

za sprečavanje konkurenčije.⁴ Nešto ranije Herbert Baum (Herbert Baum) primjećuje da depolitizacija uslova konkurenčije daje saobraćajnim preduzećima šansu za ozbiljniji pristup komercijalnom menadžmentu, te da diskreciona intervencija države radi osiguranja glasova birača ili za potrebe budžetske politike treba da iščezne. Nije posao države da određuje i štiti prihode i dio tržišta pojedinim saobraćajnim preduzećima i granama. Učinak bi trebao da se vrednuje na tržištu, kojem je imanentna konkurenčija.⁵ U ovom pravcu idu i razmišljanja Basa (T.C. Bass) koji naglašava da je shvatanje saobraćaja prevashodno kao javne službe i zanemarivanje komercijalnog aspekta neopravdano. U slučaju da postoje usluge za koje je društvena zajednica posebno zainteresovana, a da se na tržištu ne bi moglo obezbijediti, efikasno rješenje se nalazi u dotiranju takvih usluga.⁶ Konačno, Kenet Baton (Kenneth Button), istinski autoritet iz oblasti ekonomije saobraćaja, ističe da regulacija nije lišena problema, čak i kada je motivisana javnim interesom.⁷

Ako je za Crnu Goru izgradnja tržišne privrede imperativ, a pristupanje Evropskoj uniji strateški cilj, onda je prihvatanje alternativne paradigme politike i odlučniji korak ka liberalizaciji saobraćajnog tržišta neminovnost. Samo, neophodno je da tako osjeća i državna administracija. Ona ne treba da se plaši potpunog silaska sa privredne pozornice. I u uslovima liberalizacije saobraćajnog tržišta državni organi učestvovaće u razvojnoj investicionoj politici saobraćajne infrastrukture i u harmonizaciji uslova privređivanja, odnosno u ujednačavanju uslova konkurenčije na saobraćajnom tržištu.⁸ Liberalizacija saobraćajnog tržišta, uz harmonizaciju uslova privređivanja, rezultira u konceptu tzv. „regulisane deregulacije“.⁹ Osnovni cilj i jednog i drugog procesa, harmonizacije i liberalizacije, je puna afirmacija objektivnih konkurentskih prednosti pojedinih vidova i grana saobraćaja i pojedinačnih transportera. Forsiranje liberalizacije, kao metoda saobraćajne politike, nasuprot regulaciji, doprinijelo bi stvaranju ambijenta za razvijanje konkurenčije, u kojem bi osnovni kriterijumi za izbor saobraćajnog sredstva bili veća produktivnost, kvalitet usluge i prilagodljivost zahtjevima korisnika saobraćajnih usluga.

Uspostavljanje konkurenčne tržišne strukture podrazumijeva pored liberalizacije i privatizaciju saobraćajne privrede. Svojinska transformacija može se odvijati uz različite nivoe deregulacije, da bi se došlo do poželjne kombinacije: privatizacija uz visoku deregulaciju. Ali, pitanje uloge države u procesu privatizacije u zemljama u tranziciji doista je kontroverzno. Da li je prava uloga administracije u tranzisionom periodu da obezbijedi samo

⁴ Gerd Aberle, *An Overview of European Transport Policy – Objectives and Measures*, ECMT, , 1985, str. 29.

⁵ Herbert Baum, *Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy*, ECMT, , 1983, str. 103-104.

⁶ T. C. Bass, *Passenger Transport: Regulation of International Transport*, ECMT, Berlin, 1985, str. 235-237.

⁷ Kenneth Button, *Transport Economics*, Edward Elgar, , , 2010, str. 468.

⁸ Vladan Božić, Stojan Novaković, *Ekonomija saobraćaja*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006, str. 362-365.

⁹ Vladan Božić, *Ekonomija saobraćaja* , Ekonomski fakultet, Beograd, 2011, str. 327.

institucionalni okvir i osnovnu kontrolu privatizacije, koja bi se sprovodila uz punu inicijativu zaposlenih i građana, dakle, decentralizovano, ili je rješenje u većem uticaju administracije na tok privatizacije?

Problem vlasništva još uvijek je aktuelan u Crnoj Gori u djelatnosti saobraćaja. Država je većinski vlasnik najvažnijih saobraćajnih preduzeća i ostaju mnoge nedoumice u vezi privatizacije, kao završne faze njihovog restrukturiranja. Specifične karakteristike pojedinih saobraćajnih grana i osobenosti samih saobraćajnih preduzeća uslovjavaju različita rješenja. Nemogućnost jednoznačnog određenja i izrade čistog modela koji bi obezbijedio automatizam nijesu argumenti protiv privatizacije. Ono što bi, u crnogorskim okolnostima, moglo da oteža ovaj proces ili da ga, čak, učini nedjelotvornim je loša klima za privatizaciju. Ona je prvenstveno posljedica niskog stepena korišćenja saobraćajnih kapaciteta, pogotovo lučko-željezničkog kompleksa.¹⁰ U uslovima izuzetno niskog korišćenja kapaciteta najvažnijih crnogorskih saobraćajnih preduzeća ozbiljni investitori će, po prirodi stvari, ostati indiferentni prema procesu njihove privatizacije.

Jedan od najkompleksnijih problema saobraćajne politike u Crnoj Gori je željeznica. I dalje je otvoreno pitanje finalizacije njenog restrukturiranja – privatizacijom.

Iako je tokom posljednje decenije prošlog vijeka u stručnim krugovima postojala svijest o nužnosti tržišne transformacije željeznice, institucionalne pretpostavke za strateški zaokret stvorene su tek 2004. godine, usvajanjem novog Zakona o željeznicama. Na temelju ovog zakona došlo je do rekonfiguracije Željeznice Crne Gore AD dekompozicijom najprije na dva zavisna privredna društva – ŽCG Infrastruktura d.o.o. i ŽCG Prevoz d.o.o., 2006. godine, da bi se prva faza restrukturiranja okončala transformisanjem društava sa ograničenom odgovornošću u akcionarska društva – Željeznička infrastruktura Crne Gore AD i Željeznički prevoz Crne Gore AD, 2008. godine. U drugoj fazi restrukturiranja, sredinom 2009. godine, izvršena je dekompozicija Željezničkog prevoza Crne Gore AD na dva samostalna preduzeća: Montecargo AD (robni prevoz) i Željeznički prevoz Crne Gore AD (putnički prevoz). Krajem 2010. godine, prekomponovanjem Željezničkog prevoza Crne Gore AD, osnovano je još jedno preduzeće – Održavanje željezničkih voznih sredstava AD.

Brigu o crnogorskim prugama preuzele je preduzeće Željeznička infrastruktura Crne Gore AD, koje će ostati u državnom vlasništvu, a restrukturiranje željeznice biće završeno privatizacijom dva novoformirana prevozna preduzeća (Montecargo AD i Željeznički prevoz Crne Gore AD).

Novi crnogorski Zakon o željeznicama u skladu je s regulativom koja je na snazi u zemljama članicama EU. On je omogućio restrukturiranje željeznice putem dekompozicije, njenu organizacionu i vlasničku transformaciju, da bi se povećala racionalnost i funkcionalnost saobraćaja. Logično je bilo tragati za rješenjima respektujući institucionalne postavke i iskustva željeznicama u

¹⁰ O vezi između stope profita i stepena korišćenja kapaciteta, i reflektovanju na klimu za privatno investiranje vidjeti: Jurij Bajec, Ljubinka Joksimović, *Savremeni privredni sistemi*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2010, str. 265-269.

zemljama članicama EU. Tim prije što Crna Gora, kao i ostale zemlje sa prostora Zapadnog Balkana, iskazuje snažnu aspiraciju da se priključi Evropskoj uniji, ali i iz razloga što je u Crnoj Gori, kao i u drugim državama nastalim raspadom Jugoslavije, dugo primjenjivan originalan i neproduktivan model organizacije i funkcionalisanja željeznicke, koji nije postojao nigdje.

Nove privredno-sistemske odredbe omogućavaju privatizaciju domaćih željezničkih prevoznika. Međutim, treba imati u vidu da je privatizacija uspješna ako se njome uspostavlja nova konfiguracija željeznicice, sposobna da se održi bez državnih subvencija. Privatizacija željeznicice ima smisla samo ako vodi potpunom eliminisanju ili, bar, drastičnom redukovanim dotacija. A, s obzirom da je korišćenje željezničkih kapaciteta prilično nisko, klima za privatizaciju Montecarga AD i Željezničkog prevoza Crne Gore AD je loša. Nezadovoljavajuće stanje željezničke infrastrukture, sa izuzetkom nedavno revitalizovane pruge Podgorica-Nikšić, kao i željezničkih prevoznih sredstava, produbljuje negativne impresije i dodatno destimuliše kredibilne strane investitore. Odluka državne administracije da pošto-poto privatizuje crnogorske željezničke prevoznike, u postojećim okolnostima mogla bi da bude problematična.

Uspješna realizacija procesa restrukturiranja željeznicice, odnosno njene sveobuhvatne transformacije, kao pretpostavke stvaranja poslovne konfiguracije koja će omogućiti implementaciju marketing koncepta i komercijalizaciju, treba da bude jedan od glavnih ciljeva saobraćajne politike u Crnoj Gori. Da bi bio djelotvoran, proces restrukturiranja putem dekompozicije, uz privatizaciju transportera, trebalo bi da se odvija simultano sa tehničko-tehnološkom modernizacijom, a parametri uspjeha biće revitalizacija željeznicice i reafirmacija njene uloge u crnogorskem saobraćajnom sistemu, poboljšanje kvaliteta prevoznih usluga i postepeno približavanje njihovog nivoa standardima dostignutim u zemljama EU-a, poboljšanje intraregionalne i interregionalne povezanosti unutar Crne Gore i Zapadnog Balkana, s pozitivnim reflektovanjem na panevropsku saobraćajnu integraciju.¹¹

Jedan od najvažnijih ciljeva evropske saobraćajne politike je ekološka održivost saobraćaja.¹² Prepoznajući narastajuću funkcionalnu i ekološku krizu evropskog saobraćaja, Evropska komisija 2001.godine publikuje Bijelu knjigu, kao temeljni program saobraćajne politike, pod nazivom Evropska saobraćajna politika za 2010.godinu – Vrijeme odluke. Osnovno usmjerenje ovog dokumenta je zadovoljenje saobraćajnih zahtjeva proširene EU u skladu sa evropskom politikom održivog razvoja.¹³ I u najnovijem programskom dokumentu – Bijeloj knjizi 2011, pod nazivom Plan za jedinstveni evropski saobraćaj – Ka konkurentno i resursno efikasnom saobraćajnom sistemu, potencira se ekološka održivost saobraćaja. U stvari, Evropska komisija

¹¹ Ljubinko Dedović, „Rekonfiguracija poslovnog sistema na primjeru crnogorske željeznicice“, *Preduzetnik*, Ekonomski fakultet, Podgorica, broj 4/decembar 2010, str. 32-34.

¹² Snežana Pejić Tarle, Nataša Bojković, *Evropska politika održivog razvoja transporta*, Saobraćajni fakultet, Beograd, 2012, str. 83.

¹³ European Commission, „European Transport Policy for 2010: Time to Decide“, *White Paper 2001*, European Commission, Brussels, 2001.

publikovala je dugoročnu strategiju konkurentnog i održivog saobraćajnog sistema.¹⁴ Prosto se podrazumijeva da sve zemlje, potencijalne članice EU-a, vode računa o ekološkoj održivosti transporta, kao jednom od najvažnijih ciljeva evropske saobraćajne politike.

Pri implementaciji strategije razvoja saobraćaja u Crnoj Gori, posebno treba obratiti pažnju na kriterijum zaštite životne sredine. Državnu administraciju na to dodatno obavezuje i proglašenje Crne Gore za ekološku državu, još 1991. godine. Dosadašnja saobraćajna politika u vezi sa ovim pitanjem pokazala je ozbiljne slabosti. Sem toga, ne postoji kompatibilnost saobraćajne i ekološke politike, što obesmišljava samu ideju o ekološkoj državi i ima krajnje negativne praktične konsekvene. Dakle, kakva saobraćajna politika treba Crnoj Gori, sa ekološkog aspekta? Odgovor je naizgled jednostavan: takva saobraćajna politika koja je u saglasnosti sa ciljevima ekološke države, sa težnjama da zaštita životne sredine postane jedan od najvažnijih razvojnih kriterijuma. Kada smo u ravni teorijskog diskursa sve izgleda jednostavno, ali realne okolnosti objektivno otežavaju administraciji da nađe prava rješenja. Nije sporno da na neki način treba stimulisati i podstići ekološki podobne saobraćajne grane i preduzeća, a destimulisati i obeshrabriti neodgovorne i destruktivne prevoznike. Ali, nameće se pitanje kako to učiniti, koje mјere preduzeti a da se ne naruši fer-plej na saobraćajnom tržištu, da se ne derogira proces dereglementacije povratkom na veliku scenu „svemoćne“ državne birokratije, koja bi mogla da se prikloni svojim starim metodama za favorizovanje privilegovanih i zaštitu interesa raznih lobija.

Bez sumnje, Luka Bar je najvažnije preduzeće u sklopu kompleksa pomorske privrede i glavno saobraćajno čvorište Crne Gore, slikovito rečeno njena „kapija“. Riječ je o mega-saobraćajnoj organizaciji, od državnog značaja, pa je logično da njena perspektiva bude predmet pažnje, ne samo top menadžera i zaposlenih, već i kreatora saobraćajne politike.

U vezi daljeg razvoja Luke Bar treba riješiti određene dileme. Jedna je, čini se, artifijelna: modernizacija ili znatno uvećanje kapaciteta. S vremena na vrijeme je sa lučkih jubileja široj javnosti plasirana barnumska reklama o nužnosti proširenja lučkih kapaciteta za pretovar dvanaest miliona tona robe, a tu ideju su popularizovali i neki političari propagandisti, pa čak i pojedini površni istraživači, čija su predviđanja bila suviše optimistička.¹⁵ Kao da se zaboravlja da Luka Bar ima instalirane kapacitete za pretovar pet miliona tona razne robe, koji se nedovoljno koriste tokom cijelog perioda tranzicije. U blijoj budućnosti, iz više razloga, a prevashodno zbog dugotrajnog pada proizvodnje i slabljenja robnih tokova na gravitacionom području, te zbog lošeg stanja saobraćajnica koje Luku povezuju sa kontinentalnim zaleđem, ne treba očekivati impresivan rast obima pretovara u njoj, pa proizilazi zaključak

¹⁴ European Commission, „Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system“, White Paper 2011, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2011.

¹⁵ Ronald Harvud, poznati britanski književnik, svojevremeno je izjavio: „Ljudi koji predviđaju budućnost uvijek grijese“.

da je postojeći kapacitet dovoljan, što ne isključuje modernizaciju i racionalno obogaćivanje tehničkih sadržaja.

Druga dilema odnosi se na djelotvornost privatizacije kompanije Kontejnerski terminali i generalni tereti (KTGT), koja je izdvojena iz Luke Bar i od 2009. godine posluje samostalno. Crnogorska Vlada odlučila je da privatizuje kompaniju Kontejnerski terminali i generalni tereti i odobri koncesije za korišćenje područja Luke Bar, kako bi se razvio lučki sektor i stimulisale dodatne ekonomske aktivnosti. Međutim, kreatori ekonomske i saobraćajne politike morali bi razmisliti da li je pravo vrijeme za privatizaciju preduzeća Kontejnerski terminali i generalni tereti, s obzirom na nisko korišćenje barskog lučko-željezničkog kompleksa i njegove nezadovoljavajuće tehničko-tehnološke performanse. Riječu, da li je moguće motivisati respektabilne investitore, ako je, objektivno, klima za privatizaciju loša?

Ozbiljan hendičep za brži razvoj saobraćaja u Crnoj Gori i prevazilaženje stanja saobraćajne inferiornosti je to što pravac Bar-Beograd nije uključen u mrežu panevropskih koridora, preciznije u panevropski koridor X, kao ogrankak.¹⁶ Prioritetni zadatak crnogorske administracije i kreatora saobraćajne politike je da ulože dodatni napor da se pravac Bar-Beograd uključi u koridor X, kao produžetak ili krak, kako bi se vremenom afirmisao ovaj vrlo bitan saobraćajni pravac za Crnu Goru i, što je od posebne važnosti, spriječila dalja marginalizacija Luke Bar u sklopu evropske saobraćajne mreže. Atraktivnost saobraćajnog sistema Crne Gore u velikoj mjeri zavisi od pozicije Luke Bar, u situaciji kada su konkurenčne luke iz najbližeg okruženja evropski saobraćajni stratezi uključili u mrežu saobraćajnih koridora od panevropskog značaja.

Kada je riječ o izgradnji saobraćajne infrastrukture, u željezničkom i naročito drumskom saobraćaju, postavlja se pitanje prioriteta. Zbog hronične oskudice finansijskih sredstava, nadležna administracija morala bi da sačini listu prioriteta u svim granama saobraćaja. Saobraćajne investicije su kapitalno intenzivne, pa je neophodno voditi računa o pravovremenošt i opravdanosti ulaganja. S obzirom na akumulativnu, reproduktivnu i reinvesticionu impotentnost Crne Gore, kao i njenu izopštenost iz mreže saobraćajnih koridora od panevropskog značaja, biće vrlo problematična realizacija kapitalnih saobraćajnih projekata, od kojih zavisi budućnost Luke Bar, barskog lučko-željezničkog kompleksa, pa i saobraćajnog sistema u cjelini. Neizvjesno je da li će kreatori saobraćajne politike u Crnoj Gori uspjeti da stvore preduslove za realizaciju dva prioritetna projekta: izgradnju crnogorskog dijela autoputa Bar-Beograd i modernizaciju i revitalizaciju crnogorskog dijela pruge Bar-Beograd.

Na kraju, u državnim saobraćajnim preduzećima, pod direktnom kontrolom administracije, postoji manje ili više izražen problem neautonomnog menadžmenta, koji se reflektuje na mikroekonomsku efikasnost. Nije rijedak

¹⁶ Na Trećoj panevropskoj konferenciji o saobraćaju, održanoj u Helsinkiju 1997. godine, definisan je željeznički i drumski koridor X: Salzburg - Ljubljana - Zagreb - Beograd - Niš - Skoplje - Solun, sa ograncima: krak A: Grac - Maribor - Zagreb, krak B: Budimpešta - Novi Sad - Beograd, krak C: Niš - Sofija (Dimitrovgrad - Istanbul preko koridora IV) i krak D: Veles - Bitola - Florina - Via Egnatia - Igumenica.

slučaj da menadžeri sebe doživljavaju kao državne činovnike ili povjerenike vlasti, što ih suštinski udaljava od primarnih interesa saobraćajnih kompanija kojima uparvljavaju. Oni na neki način potiskuju u drugi plan svoj poslovni i komercijalni angažman, a izgrađuju imidž lojalnih činovnika ili, u najgorem slučaju, partijskih aparatačika. Zanimljivo je da među državnim preduzećima koja loše posluju, prednjače najznačajnije saobraćajne kompanije.¹⁷

Zaključak

Posljednjih godina u Crnoj Gori sazrela je svijest o velikom značaju saobraćaja za privredni i društveni razvoj, i o modernom saobraćaju, kao jednoj od ključnih prepostavki za uključivanje u evropske integracione procese i priključenje EU. Postalo je jasno da je efikasno funkcionisanje saobraćaja preduslov za uspješno i racionalno privređivanje, da se efikasnost funkcionisanja privrede s razlogom mjeri i efikasnošću funkcionisanja saobraćajnog sistema, da su moderna saobraćajna tehnika i tehnologija, kao i savremena telekomunikaciona sredstva, vrlo značajan faktor integralne povezanosti i djelotvornosti privrede i društva, kako unutar Crne Gore, tako i u međunarodnim relacijama.

Aktuelna privredno-sistemska rješenja u Crnoj Gori stimulativna su za razvoj saobraćaja, a strateška operdjeljenja su, prvi put u njenoj istoriji, dobro postavljena. No, brojni problemi i nedoumice javljaju se u egzekutivnoj fazi, prilikom pokušaja da se operacionalizuje strategija razvoja i realizuju glavni ciljevi saobraćajne politike.

Crnogorski saobraćajni sistem još uvijek nije u stanju da odgovori zahtjevima savremene privrede i društva. Očigledna saobraćajna inferiornost u odnosu na razvijene evropske zemlje predstavlja barijeru za integriranje u evropski saobraćajni sistem, a samim tim i uključivanje u evropske integracione procese, te pristup evropskom, pa i svjetskom tržištu.

Crnogorska saobraćajna politika mora da bude primjerena izazovima novog doba. Ubuduće je potrebna aktivnija, sadržajnija i mnogo suptilnija saobraćajna politika nego do sada. Aktivnija i sadržajnija, jer treba obogatiti saobraćajnu ponudu i realizovati nekoliko krupnih saobraćajnih projekata. Suptilnija, jer iako je saobraćajna politika nužnost, tržište saobraćajnih usluga zahtjeva mnogo više slobode.

Saobraćajna politika Crne Gore treba da se harmonizuje sa evropskom saobraćajnom politikom i fokusira na ostvarenje jedinstvenog vizionarskog cilja za Stari kontinent, putem ka konkurentnom i resursno efikasnom saobraćajnom sistemu. Međutim, rezultati buduće saobraćajne politike i strategije razvoja saobraćaja u Crnoj Gori prilično su neizvjesni, bez obzira što je postignut politički konsenzus u vezi razvojne filozofije i strateških opredjeljenja, zbog

¹⁷ Prema podacima iz Biltena VII, Ministarstva finansija, 2012.godine prilične gubitke su zabilježila sljedeća saobraćajna preduzeća: Željeznička infrastruktura Crne Gore AD, Montenegroairlines, Željeznički prevoz Crne Gore AD, Kontejnerski terminali i generalni tereti, Montecargo AD, Barska plovidba, Luka Bar i Održavanje željezničkih voznih sredstava AD.

ekonomске kompleksnosti novih rješenja za saobraćajne probleme i destimulativne klime za ozbiljne privatne investitore.

Bibliografija

1. Aberle Gerd, *An Overview of European Transport Policy – Objectives and Measures*, ECMT, Berlin, 1985, str. 29.
2. Baum Herbert, *Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy*, ECMT, Paris, 1983, str. 103-104.
3. Bajec Jurij, Ljubinka Joksimović, *Savremeni privredni sistemi*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2010, str. 265-269.
4. Button Kenneth, *Transport Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2010, str. 468.
5. Bass T. C., *Passenger Transport: Regulation of International Transport*, ECMT, Berlin, 1985, str. 235-237.
6. Božić Vladan, *Ekonomija saobraćaja*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2011, str. 327.
7. Božić Vladan, Stojan Novaković, *Ekonomija saobraćaja*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006, str. 362-365.
8. Dedović Ljubinko, „Rekonfiguracija poslovnog sistema na primjeru crnogorske željeznice”, *Preduzetnik*, Ekonomski fakultet, Podgorica, broj 4/decembar 2010, str. 32-34.
9. European Commission, „European Transport Policy for 2010: Time to Decide”, *White Paper 2001*, European Commission, Brussels, 2001.
10. European Commission, „Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system”, *White Paper 2011*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2011.
11. Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija Vlade Crne Gore, *Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore*, DPC, Podgorica, 2008.
12. Radović Blagota (ed.), *Saobraćajni problemi u Zetskoj banovini*, rad i zaključci šire konferencije, Štamparija „Ujedinjenje”, Podgorica, 1935.
13. Tarle Pejić Snežana, Nataša Bojković, *Evropska politika održivog razvoja transporta*, Saobraćajni fakultet, Beograd, 2012, str. 83.

Ljubinko DEDOVIĆ, Ph.D.

CONTROVERSIES OVER THE MONTENIGRIN TRANSPORT POLICY

ABSTRACT

In the Montenegrin situation, because of a chronic lack of accumulation and a number of hereditary problems, the implementation of the transport policy that would be in the frame of philosophy of the transport development in the EU member states, as well as within the

frame of the achievement of well-defined strategic goals, could present an aporia. Therefore, this paper presents a global rating of the Montenegrin transport system and transport policy with an emphasis on some controversial issues of the transport policy (the role of the state, liberalization, privatization, environmental aspect, the positioning of the Port of Bar, a review of the possibilities for Bar-Belgrade route to be listed with pan-European corridors, the issue of traffic prioritization and construction of highways and so on).

Key words: Montenegro, transport policy, liberalization, transport corridors, railway, port of Bar.

DIPLOMATSKA PRAKSA

Ernest Satou: *Diplomatska praksa*, Holywell-Neopren, Beograd, 2013, 732 str.

U Beogradu je, krajem 2013. godine, na srpskom jeziku objavljeno šesto izdanje knjige *Diplomatska praksa*, pripremljeno na osnovu prvobitne, originalne knjige ser Ernesta Satoua, objavljene 1917, pod naslovom *Vodič kroz diplomatsku praksu (A Guide to Diplomatic Practice)*. Ova knjiga je temeljno prerađena, dopunjena i aktuelizovana, ali je pri tom sačuvan njen osnovni koncept. Urednik izdanja je ser Ajvor Roberts, raniji ambasador Velike Britanije u Beogradu, uz angažovanje tima eksperata za međunarodne odnose i diplomaciju u obavljanju tog odgovornog i nimalo lakog posla. Direktor projekta za objavljivanje te knjige na srpskom jeziku je Miodrag Zarić, privrednik iz Beograda, bez čijeg ličnog angažovanja ovo *prvo srpsko izdanje* ne bi ugledalo svjetlost dana.

Pojavljivanje knjige *Satou: Diplomatska praksa* veliki je stvaralački i izdavački poduhvat. Ubijedjen sam da će ona biti dočekana raširenih ruku ne samo u Srbiji, nego u cijelom regionu, posebno u Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, u kojima će bez jezičkih prepreka moći da se čita i koristi.

Ta knjiga ima posebnu intelektualnu vrednost, ne samo zato što se u njoj, na jedan moderan način, tretira savremena diplomatska praksa, shvaćena kao raznovrsne primenljive diplomatske i konzularne tehnike, procedure i metode, nego, prije svega, zato što su u njoj na najbolji mogući način definisane kordinate diplomacije kao savremenog sistema, bilo da je riječ o njenim bilateralnim, multilateralnim, konzularnim ili bezbjed-nosnim aspektima.

Knjiga snažno sugerire nužnost da o diplomaciji savremenog doba počnemo da razmišljamo na nov način. To znači da polako prihvatom realnost da državne nacionalne birokratije gube monopol nad diplomacijom, ne samo zbog pojave diplomacije nevladinog sektora, nego prije svega zbog stupanja na svjetsku političku scenu jednog novog, posebnog oblika multilateralne diplomacije, tzv. mega-diplomatije.

Takovm diplomatijom se, na primjer, tokom prošle godine, veoma agilno bavio gospodin Vuk Jeremić, bivši ministar spoljnih poslova Republike Srbije. Obavljujući jednogodišnju dužnost predsjedavajućeg 67. zasjedanja Generalne skupštine UN, hvatao se u koštač sa gorućim svjetskim problemima i izazovima, kao što su, između ostalih, održivi razvoj, borba protiv siromaštva,

stvaranje šansi za veće zapošljavanje mladih, ljudska prava, zaštita životne sredine i drugo.

U knjizi ser Ajvora Robertsa sistematicno, temeljno i analitički obrađene su mnoge teme, izuzetno aktuelne, prije svega životne, koje zavređuju da se o njima nešto više kaže, da se komentarišu, ocjenjuju ili bar pomenu.

Pošto je prostor u ovakvim prikazima uvijek preterano ograničen, skrenuo pažnju samo na dva-tri odabrana pitanja, koja vjerovatno nijesu i najvažnija.

Prvo: Zgusnuti sadržaj posebnog poglavlja te knjige, pod naslovom *Kratka istorija diplomatiјe*, podsjeća nas i upozorava da se sadašnjost ne može do kraja shvatiti, da se budućnost ne može predviđati ili predskazivati, da se racionalne političke i diplomatske odluke, koje se tiču ne samo sadašnjice nego i budućnosti, ne mogu donositi bez dobrog poznavanja i razumijevanja dubine istorijskog događaja koji su se zbili u drevnoj, davnoj ili bliskoj prošlosti.

Promjene u međunarodnim odnosima, uočljive na geopolitičkoj karti savremenog svijeta, pokazuju koliko su daleki i duboki korijeni erupcija koje doživljavamo i protivvjećnosti u kojima živimo.

Drugo: Svaka generacija je vrijeme u kojem je živjela i ono koje mu je neposredno prethodilo nazivala novim, savremenim dobom.

Možda bi naša generacija, pod periodom savremene diplomatiјe, mogla da računa samo vrijeme poslije Versajske konferencije, održane nakon Drugog svjetskog rata. Na konferenciji je institucionalizovana stalna multilateralna diplomatiјa, osnivanjem Društva naroda, prve međunarodne organizacije univerzalnog tipa sa stalnim diplomatskim misijama, pored, već od ranije institucionalizovane stalne bilateralne diplomatiјe, sa svojim ambasadama.

Stalna multilateralna diplomatiјa, kakvu danas poznajemo i kojoj je u ovoj knjizi posvećena izuzetna pažnja, nije postojala ni u jednom prethodnom istorijskom razdoblju. Sva ranija multilateralna okupljanja predstavnika država na kongresima, konferencijama i slično, bila su samo povremena i privremena.

Treće: U posebnom fokusu ove knjige su diplomatski odnosi kao takvi, bilateralni i multilateralni, i ona nam izdašno pomaže da bolje shvatimo praktičnu stranu njihovog ispoljavanja, uključujući i njihovo bliže teorijsko poimanje.

Diplomatiјa je živ i složen organizam, podložna nepredvidivim promjenama, čije tkivo treba neprestano izučavati, iznova otkrivati mnogo toga, kako se kaže, poznatog o nepoznatom i nepoznatog o poznatom.

Diplomatiјa je oduvijek nekako izmicala i izmiče okovima definicije. Na primjer, u savremenoj diplomatskoj teoriji i praksi, ne postoje precizni kriterijumi na osnovu kojih diplomatske odnose, od jedne do druge situacije, kvalifikujemo, recimo, kao normalne, korektne, dobre, dobrosusjedske, savezničke, prijateljske, „bratske“, privilegovane, srdačne, uzajamne (recipročne), neutralne, indiferentne (ravnodušne), neformalne ili *de facto*, hladne, nametnute, pogoršane, zategnute, zaoštrenе, degradirane, prekinute, zaustavljene, ob-

ustavljene, posredovane, obnovljene (normalizovane) i druge. U najnovije vrijeme sve češće se spominju i tzv. strateški odnosi, koji se svuda i na isti način pravno i politički ne interpretiraju.

Ubijedjen sam da se pažljivim iščitavanjem i izučavanjem knjige ser Ajvora Robertsa, *Satou: Diplomatska praksa*, lakše i brže može stići do pravih odgovora na mnoga otvorena pitanja teorije i prakse savremene diplomatiјe.

Na kraju, ova knjiga, zajedno sa originalnom knjigom ser Ernesta Satoua, *Vodič kroz diplomatsku praksu*, biće od velike praktične pomoći diplomatama širom svijeta u izučavanju diplomatskog zanata i sticanju potrebnih diplomatskih znanja, kao i svima drugima koji su na bilo koji način u dodiru sa međunarodnim poslovima i odnosima.

David Đ. DAŠIĆ

DIPLOMATIJA: SAVREMENA I EKONOMSKA

David Đ. Dašić, *Diplomatija: savremena i ekonomска*, Altera, Beograd, 2013, 834 str.

Novom knjigom *Diplomatija: savremena i ekonomска*, doktor David Dašić, univerzitetski profesor i bivši diplomata, obogaćuje našu stručnu literaturu sa izuzetno vrednim i korisnim delom u jednoj od oblasti političkih nauka – u međunarodnim odnosima koja su se tokom poslednjih decenija neobično brzo razvijala. Na razmeđi više dinamičnih društvenih aktivnosti, kao što su međudržavna diplomatiјa, ekonomski razvoj i komunikacije, „ekonomska diplomatiјa“ predstavlja relativno noviju oblast istraživanja kojoj je autor već posvetio jedno zapaženo delo (*Diplomatija – ekonomska multilateralna i bilateralna*, 2003). Nakon deset godina, autor je odlučio da izvrši kompletnu reviziju ranije knjige, koja već odavno nije dostupna na tržištu, integrišući je sa svojom knjigom *Savremena diplomatiјa*, objavljenoj 2008, koja takođe skoro da nije dostupna na tržištu. U oblikovanju knjige *Diplomatija: savremena & ekonomska* autor je posebno vodio računa o izmenama i novitetima koji su se zbili u međunarodnim političkim i ekonomskim odnosima i na svetskoj političkoj i privrednoj sceni tokom prve decenije 21. veka, a posebno u kontekstu velike ekonomске krize 2007/2008. Kako to na jednom mestu sa posebnim naglaskom iznosi sam autor: „*Ekonomska diplomatiјa je u usponu u celom svetu. Ona predstavlja srž i stub savremene diplomatiјe*“.

Jedan od posebnih kvaliteta ovog dela, koji se zapaža već na prvi pogled, leži u njegovoj izuzetnoj sistematičnosti i kompletnosti, što je uticalo i na obim samog rada. Ova sistematičnost, svojstvena i drugim radovima dr Davida Dašića, predstavlja poseban kvalitet imajući u vidu i namenu knjige - s jedne strane kao udžbenika namenjenog studijama savremene diplomatiјe i ekonomske diplomatiјe na visokoškolskim ustanovama, ali, s druge strane, i kao priručnika namenjenog širem krugu čitalaca i korisnika, od predstavnika diplomatskih misija i državnih organa do zaposlenih u drugim javnim ili privatnim institucijama koje posluju sa inostranstvom.

Knjiga D. Dašića sastoji se od pet međusobno povezanih delova: 1. – diplomatiјa kao savremeni sistem, 2. – diplomatsko opštenje, 3. – modeli savremene diplomatiјe, 4. – ekonomska multilateralna i 5. – ekonomska bilateralna.

Lako se uočava da bi već prvi deo knjige, posvećen *diplomatiji kao savremenom sistemu* mogao biti objavljen i kao poseban i zaokružen rad o diplomatiјi. On sadrži vrlo sistematski pregled svih aspekata diplomatiјe, od detaljnog pregleda pojma i predmeta diplomatiјe, organizacije spoljnih poslova, analize pojmove bilateralne i multilateralne diplomatiјe, opisa konzulatnih odnosa, diplomatskog obaveštavanja, studije o „diplomatskoj

profesiji”, pa do pregleda, odnosno definicija „stanja u diplomatskim odnosima”.

U nastavku razmatranja opštih pitanja diplomatičke, teorijskih i praktičnih, autor je u drugom delu knjige detaljno obradio veoma aktuelnu problematiku diplomatskog obaveštavanja, pregovaranja, lobiranja i špijunaže, odnosno raznovrsne oblike diplomatskog opštenja kroz koje se ostvaruje i vrednuje aktivnost svakog učesnika u diplomatskom procesu, kako pojedinačnog diplome, tako i diplomatske službe u celini.

Već u trećem delu knjige, prikazujući najznačajnije modele savremene diplomatičke, kao što su politička, samit, šatl, javna i vojna diplomatička, autor sa naročitom pažnjom jedno poglavlje posvećuje i „ekonomskoj diplomatičkoj“. On razmatra pitanja pojma ove grane diplomatičke, njene geneze, ciljeva, modela i daje podelu na državnu i nedržavnu ekonomsku diplomatičku. Najzad, autor se bavi i pitanjem „ko su ekonomski diplome“? Kao i u slučaju definisanja drugih pojmljiva, u ovom delu rada nalazimo pregled, najmanje desetak različitih definicija ekonomskog diplomatičkog. Autor zatim nudi i svoju sintetičku definiciju ovoga pojma. U okviru istorijskog pregleda aktivnosti ekonomskog diplomatičkog, autor s pravom ukazuje da se u suštini ne radi o praksi koja je otpočela nedavno, tj. u XX ili XXI veku. Dobar deo međunarodnih aktivnosti, posebno nekih država koje su za osnovu imale razvoj trgovine, poput Venecije ili starog Dubrovnika, svodio se na diplomatske aktivnosti koje su imale prvenstveno ekonomski cilj. Govoreći o savremenim tendencijama, autor posebnu pažnju posvećuje usponu ekonomskog diplomatičkog kao posledicu činjenice da „nikada ekonomija i ekonomski odnosi nisu imali toliki značaj kao danas“, jer su „tržište i profit postali alfa i omega spoljne politike...nacionalne bezbednosti i međunarodnih odnosa uopšte“. Ovaj stav potkrepljen je i diferenciranim pregledom raznih novih oblika ekonomskog diplomatičkog - autor nabraja čak trinest, uključujući i „diplomatu ekonomskih podsticaja“ i „diplomatu ekonomskih integracija“. Posebno je zanimljiva i autorova analiza o akterima u ekonomskoj diplomatičkoj, pri čemu se daju primeri iz savremene državne prakse (SAD), ali se ukazuje i na značaj nedržavnog sektora (preduzeća, NVO, transnacionalni akteri) što je, i inače, jedna od sve važnijih karakteristika modernih međunarodnih odnosa.

U kontekstu aktuelnog preispitivanja ekonomskog diplomatičkog u Srbiji, posebno je zanimljiva autorova analiza o tome ko su i kakve bi trebalo da budu ekonomski diplome. Dr Dašić na plastičan način daje svoje mišljenje o „ekonomskom diplomatu“ (poredi ga, između ostalog, i sa violinistom koji ne samo da treba da poznaje svoj instrument nego i da ga na pravi način koristi) i posebno ističe potrebu za visokom profesionalizacijom ovog posla, odnosno aktivnosti. U ovom delu, autor se konkrentno uključuje u debatu o tome kakve bi trebalo da budu ekonomski diplome i na koji način bi oni trebalo da se biraju. Izražava i svoj kritičan stav prema trenutnoj praksi u Srbiji (posebno kada se radi o činjenici da je ekonomskog diplomatičkog skoro sasvim odvojena i izdvojena od klasične diplomatičke ministarstva inostranih poslova). Polazeći od svog bogatog praktičnog iskustva, autor se zalaže da ekonomski diplome

budu „*organski deo MIP-a*“, kao i da se rezultat njihovog rada javno ocenjuje po objektivnim kriterijima.

Značajno je i nastojanje dr Dašića da komparativno prikaže modele ekonomske diplomatiјe (američki, brazilski, francuski, srpski model) uključujući i organizaciju pojedinih ministarstva i diplomatskih misija.

Četvrti deo knjige posvećen je temi ekonomske multilateralne, dakle, diplomatskog delovanja u okviru međunarodnih institucija i organizacija koje imaju ekonomske ciljeve. U suštini, ovaj deo posvećen je prikazu multilateralnog ekonomskog sistema. On sadrži jedan vrlo važan „uvod“ koji se na više od tridesetak stranica bavi analizom globalizacije, odnosno trendova u svetskoj privredi. Radi se o više nego bogatom i sadržajnom pregledu savremenih trendova u svetskoj privredi koji sam po себи može da bude vrlo koristan i pregledan priručnik za svakog ekonomskog diplomatu, kao i studenta ovog predmeta. Slede vrlo kvalitetna poglavlja o pojedinim međunarodnim institucijama, poput STO, MMF, Svetske banke i dr., kao i izuzetno pregledno poglavlje o regionalnim ekonomskim integracijama, uključujući i za nas najvažnije, poput EU i CEFTA. Celi prikaz multilateralnih i regionalnih organizacija izuzetno je kompletan i detaljan. Možemo konstatovati da on impresionira svojom sistematičnošću i jasnoćom prikaza. Ipak, imajući u vidu obim dela, kao i značaj pojedinih organizacija, smatramo da bi bilo korisno sugerisati da se u nekom od budućih izdanja ovog rada promeni „odnos“ poglavlja (odnosno obim i detalje analize) u smislu još većeg i detaljnijeg prikaza EU i njene trgovinske politike kao i CEFTA (uz npr. i EFTA i Carinsku uniju ZND) kao najbitnijih za Srbiju s jedne strane, u odnosu, s druge strane, na prikaz brojnih drugih ekonomskih institucija i organizacija čije poznavanje nije bez značaja, ali ipak nije u prioritetu srpske ekonomske diplomatiјe. Ova sugestija donekle bi mogla da se odnosi i na proučavanje tek nedavno osnovane Evroazijske unije. Ona u perspektivi, takođe, može da postane zanimljiv okvir za nastupanje naših ekonomskih diplomatika, na jednom, za nas tradicionalnom i velikom tržištu na kome, na žalost, još uvek nismo dovoljno prisutni.

Peti deo ovog obimnog dela posvećen je „ekonomskoj bilateralnosti“ i u suštini obuhvata teorijske i praktične aspekte međunarodne trgovine, odnosno spoljnoekonomske politike jedne zemlje. Kao i u ostalim delovima svoje knjige, autor sa sistematičnošću prikazuje politike međunarodne trgovine, poslove spoljne trgovine, spoljnotrvgovinske instrumente i koncepte koji su neophodni za analizu i razumevanje spoljnoekonomskih tokova jedne zemlje, poput eksterne zaduženosti, politike deviznog kursa, platnog prometa sa inostranstvom i drugo. U okviru poglavlja „dugoročna saradnja sa inostranstvom“ autor sistematski obradjuje i korisne informacije i definicije, poput pojma industrijske svojine, žiga, licence itd. Posebno poglavlje je posvećeno ekonomskoj saradnji sa dijasporom, kao nekoj vrsti specifičnog ekonomskog (i društvenog) resursa, posebno za zemlju kao što je Srbija. U poslednjem, nešto kraćem poglavlju koje nosi naslov „bilansiranje ekonomske saradnje sa inostranstvom“ zanimljiv je odeljak koji se odnosi na mogućnost „merenju ekonomskog učinka diplomatske službe“. Može se konstatovati da se radi o sugestiji autora za jaču orijentaciju

ministarstva inostranih poslova, a posebno diplomatskih predstavništava, u pravcu delovanja u okviru ekonomske diplomatiјe. Međutim autor nije konkretnije razradio ovu teorijsku sugestiju kroz, recimo, primere koji bi sadržali i konkretnе cifre i moguće podatke.

Na kraju, možemo ipak sugerisati da bilo vrlo celishodno da uz ovaj deo rada, koji predstavlja više teorijski prikaz „ekonomske bilaterale“, u nekom budućem izdanju ove knjige bude uključen još i prilog – poglavje knjige, koji bi se na konkretni način bavio analizom spoljnotrgovinskih, platnobilansnih i invisticionih odnosa i tokova Republike Srbije (uključujući i odnose sa pojedinim zemljama i regionima), što bi čitaocima pomoglo da na još praktičniji i konkretniji način razumeju i obuhvate celu temu.

U zaključku, možemo konstatovati da knjiga dr Davida Dašića – *Diplomatija: savremena & ekonomска*, po svojoj obimnosti, sistematicnosti, utemeljenosti, korišćenju izvora i bibliografije, obuhvatu tema i analizi detalja, predstavlja kapitalan doprinos ovoj temi. Impresionira širina autorovog pristupa i njegovih analiza, kao i posvećenost svakom detalju, uz korišćenje obimne literature. Dr Dašić je, koristeći kako svoje dugogodišnje iskustvo univerzitetskog profesora i naučnog radnika, tako i svoje, ne manje dugo iskustvo iz bogate prakse diplomate, uspeo da pruži značajan doprinos izučavanju i prikazu najaktuelnijih diplomatskih tema, posebno onih ekonomske prirode. Sa sigurnošću se može konstatovati da će ova knjiga, osim kao udžbenik, biti korišćena i kao nezaobilazan izvor informacija i podataka o diplomatiji, savremenoj i ekonomskoj, kao i koristan priručnik za sve one, u državnim ili privatnim institucijama, koji se bave ovom oblašću.

Duško LOPANDIĆ

ZAJEDNIČKI RADNI PLAN ŠVAJCARSKE I SRBIJE U VEZI SA PREDSEDAVANJEM ORGANIZACIJOM ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

(Beč, 27. jun 2013)

Uvod

Potvrđujući našu posvećenost "principima saradnje" dogovorenim na Ministarskom savetu u Viljnušu (MC.DEL/62/11) kao i iz Zajedničke izjave koju su dali naši cenjeni ministri inostranih poslova u decembru 2011, pripremili smo ovaj Zajednički radni plan našeg predsedavanja OEBS-om 2014. i 2015. godine, u kontinuitetu.

Naši zajednički ciljevi se zasnivaju na čvrstoj rešenosti da radimo zajedno, vođeni državama članicama, a u skladu sa odlukama OEBS-a, u cilju konsolidacije mira, prosperiteta i demokratije u regionu OEBS-a, kao i obezbeđivanja kapaciteta naših predsedavanja da odgovore na bilo koju situaciju. U tom smislu, težićeemo da se oslanjamo na napredak u ostvarivanju zajedničke vizije uspostavljene Astanskom jubilarnom deklaracijom o slobodnoj, demokratskoj, zajedničkoj i nedeljivoj evroatlantskoj i evroazijskoj bezbednosnoj zajednici koja se prostire od Vankuvera do Vladivostoka. Sve tri dimenzije i aspekti bezbednosti su međusobno povezani i od jednakе su važnosti. Potrebna je veća posvećenost i angažovanje svih zemalja učesnica, naročito u sprovođenju naših zajedničkih obaveza.

Oba predsedavanja će biti realizovana na nepristrasan, transparentan i kooperativan način, uz pomoć članica Trojke i u bliskoj saradnji sa svim izvršnim strukturama OEBS. Za Švajcarsku i Srbiju, naša uloga predstavlja i priliku i izazov da usmere Organizaciju, u susret četrdesetogodišnjici Završnog akta iz Helsinkija.

Pozdravljamo usvajanje Ministarske odluke broj 3/12 „Proces OEBS Helsinki +40“ prošle godine u Dablinu, koja nam daje okvir da sledimo proces orijentisan ka rezultatima na osnovu koordinisanog strateškog pristupa, uz višegodišnju perspektivu i kontinuitet u radu zemalja učesnica prema bezbednosnoj zajednici. Ukrajinsko predsedavanje ima našu punu podršku u unapređenju ovog procesa. Istovremeno, podržaćemo Inicijative Drugog koloseka, kao važan i komplementaran element naših ukupnih aktivnosti.

Uvereni u to da ovaj proces može da obezbedi platformu za novu stratešku agendu OEBS-a do 2015. i dalje, dogovorili smo se o nizu oblasti rada koje bi dovele do poboljšanja atmosfere poverenja između zemalja učesnica i koje bi donele veću podudarnost stavova. Uvereni smo da će takav pristup približiti sve nas viziji

zajedničke bezbednosne zajednice koju delimo. Postizanje ovog cilja će, više nego ikada, zahtevati podršku i saradnju svih država učesnica.

Na osnovu ovih razmatranja, dogovorili smo se o sledećem:

1. Pitanja više-dimenzionalnosti

Sveobuhvatan i kooperativni pristup OEBS-a bezbednosti predstavlja glavnu vrednost Organizacije, koju treba očuvati. Smatramo više-dimenzionalnost Organizacije njenom ključnom snagom i komparativnom prednošću i u tom cilju smo odlučni da nastavimo da se bavimo političko-vojnom, ekonomskom, ekološkom i ljudskom dimenzijom kao jedinstvenom celinom. Potvrđujući da Završni akt iz Helsinkija i sve druge norme KEBS/OEBS, principi i obaveze ostaju naš zajedničko postignuće i temelj našeg rada, nastojaćemo da unapredimo efikasnost višedimenzionalne saradnje oslanjajući se na tekovine OEBS-a kako bismo odgovorili novim izazovima i pretnjama. Imajući ovo u vidu, posebno ćemo preduzeti sledeće korake:

- Analizu sadašnjih i budućih pretnji i izazova, kao i mogućnosti, s ciljem da ponovo zaoštimo profil OEBS-a i da ojačamo njegov odgovor i doprinos izgradnji bezbednosne zajednice
- Jačanje i poboljšanje saradnje sa organizacijama civilnog društva /nevladinim organizacijama i istraživačkim centara u svakoj od dimenzija, uključujući jačanje akademске mreže OEBS
- Pregled i ažuriranje postojećeg alata za rano upozorenje, prevenciju konflikta i načine post-konfliktne rehabilitacije, naročito u pogledu olakšavanja dijaloga i davanja podrške posredovanju
- Izradu Akcionog plana za mlade i bezbednost iz višedimenzionalne perspektive, na osnovu već razvijenih aktivnosti u okviru OEBS-a
- Promovisanje politike za borbu protiv trgovine ljudima, na osnovu nedavne inicijative i aktivnosti OEBS u ovoj oblasti
- Nadogradnja Akcionog plana iz 2004. godine za unapređenje rodne ravnopravnosti i izrada OEBS-ove strategije za primenu ravnopravnosti polova kako bi se dodatno učvrstila matrica rodne ravnopravnosti i implementacija svih obaveza u vezi sa ravnopravnosti polova, uključujući Rezoluciju 1325 SB UN

2. Političko-vojna dimenzija

Političko-vojna dimenzija je od ključnog značaja za sprečavanje sukoba, rano upozoravanje i upravljanje krizama, kao i za izgradnju poverenja među državama članicama. Značaj prilagođavanja i jačanje političko-vojnih instrumenata OEBS u skladu sa promenljivim bezbednosnim okruženjem je jedan od ključnih rezultata Krfskog procesa, što je u više navrata ponovljeno na uzastopnim Ministarskim savetima. Deklaracija iz Astane o obeležavanju jubileja priznaje da kontrola konvencionalnog naoružanja i režimi mera izgradnje poverenja i bezbednosti (CSBM) ostaju glavne alatke za obezbeđivanje vojne stabilnosti, predvidljivosti i transparentnosti, i treba ih revitalizovati, ažurirati i modernizovati. U saradnji i koordinaciji sa predsedavanjima Foruma za bezbednosnu saradnju (FSC) tokom 2014. i 2015, planiramo da doprinesemo ovim dostignućima i da učinimo dodatne napore u sledećim oblastima:

- jačanje vojne stabilnosti, predvidljivosti i transparentnosti značajno ažurirajući i modernizujući Bečki dokument iz 2011.

- unapređenje dijaloga i razmene mišljenja o kontroli konvencionalnog naoružanja i režimu CSBM
- Jačanje OEBS-ovog Kodeksa ponašanja u političko-vojnim aspektima bezbednosti i povećanje njegove kako primene tako i obuhvata
- Težnja ka punoj implementaciji OEBS-ovog Plana akcije (PoA) o malom oružju i lakom naoružanju, jačanje mehanizma pomoći, kao i obaveze i projekti o zalihamama lakog i malokalibarskog naoružanja i konvencionalne municije.

3. Transnacionalne pretnje i izazovi (TNT):

- Deklaracija iz Astane o obeležavanju jubileja iz 2010. godine pozvala je na veće jedinstvo u pogledu cilja i delovanja u suočavanju sa pojavom transnacionalnih pretnji, kao što su terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije, proliferacija oružja za masovno uništenje, sajber pretnje i nedozvoljena trgovina malokalibarskim i lakinim naoružanjem, drogom i ljudima. U tom kontekstu, treba uzeti u obzir izveštaj generalnog sekretara OEBS o sprovođenju odluke broj 2/09 donete na Ministarskom savetu OEBS u Atini o daljim naporima OEBS da se suoče sa transnacionalnim pretnjama i izazovima bezbednosti i stabilnosti, kao i odluku br 9/11 Ministarskog saveta u Viljnsusu o jačanju koordinacije i koherentnosti napora OEBS-a za rešavanje transnacionalne pretnje. Stoga ćemo nastaviti naročito sledeće:
 - Dalju primenu Odluke Ministarskog saveta br 4/12 o naporima OEBS-a za rešavanje transnacionalnih pretnji
 - Dalji razvoj doprinosa OEBS u oblasti ICT/Sajber bezbednosti
 - Pojačati angažovanje OEBS-a u vezi sa sprovođenjem zakona i krivičnim pravosuđem, kao i sa njegovim aspektima više dimenzionalnosti
 - Jačanje i dalje razvijanje napora OEBS u pogledu bezbednosti i upravljanja granica prilikom bavljenja prekograničnim TNT.

4. Rešavanje sukoba tokom celog ciklusa sukoba

Naša predsedavanja će podržati sva sredstva u cilju povećanja napora za rešavanje postojećih sukoba na prostoru OEBS-a na miran način, u dogovorenim formatima, i pomoći sve napore da se spreči izbijanje novih kriznih situacija. Namera nam je da imenujemo specijalne predstavnike za postojeće dugotrajne sukobe, sa mandatom koji pokriva oba uzastopna perioda naših predsedavanja. Na Ministarskom savetu u Viljnsusu decembra 2011, države učesnice su postavile za cilj jačanje sposobnosti OEBS-a u vezi sa svim elementima ciklusa sukoba. Posebno treba da bude ojačana sposobnost OEBS-a da efikasno reaguje u situacijama napetosti ili krize. Naši prioriteti će biti da se:

- Nastavi sprovođenje strukturalnog dijaloga između zemalja učesnica u cilju pružanja pomoći nadležnim organima OEBS u njihovim naporima da se razviju potrebni alati i kapaciteti
- Pruži podrška praktičnoj primeni omogućavanja i posredovanja u dijalogu na terenu, uključujući i putem jačanja kapaciteta za podršku posredovanju
- Jača regionalna saradnja, procesi pomirenja i suočavanja s prošlošću
- Poboljša rano upozorenje unapređenjem analitičkih kapaciteta struktura OEBS

5. Ekonomski i ekološka dimenzija

Smatramo da bi OEBS trebalo da izoštri svoju ulogu u ekonomskoj i ekološkoj dimenziji, a naročito da bude aktivan gde god su ta pitanja relevantna za prevenciju konflikata i izgradnju poverenja (uključujući i oblasti kao što su migracije, upravljanje vodama, energija, klimatske promene, upravljanje rizikom za nastajanje katastrofa, i saobraćaj). Stoga bi OEBS trebalo da razvije jače brendiranje u okviru druge dimenzije. Mi ćemo se skoncentrisati na sledeće teme:

- Razvijanje daljih aktivnosti na osnovu Dablianske ministarske deklaracije o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma, uključujući i bavljenje povraćajem ukradene imovine
- Rešavanje globalnih i regionalnih problema životne sredine u kontekstu promovisanja bezbednosne saradnje
- Bavljenje pitanjem održivog upravljanja vodom i nestičicom vode

6. Ljudska dimenzija

U Deklaraciji o obeležavanju jubileja iz Astane, šefovi država ili vlada su ponovo potvrđili svoju posvećenost principima na kojima se zasniva OEBS. Takođe su potvrđili da je moralo da se uradi više kako bi se obezbedilo puno poštovanje i primena načela i obaveza. Takođe, na samitu u Astani, države učesnice su izjavile da su obaveze koje se odnose na ljudsku dimenziju morale da budu obezbeđene i ojačane i da je trebalo uložiti veći napor za njihovo promovisanje. Istakle su značajnu ulogu civilnog društva u pružanju pomoći državama učesnicama u obezbeđivanju punog poštovanja ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratije i vladavine prava. Mi ovu izjavu uzimamo kao smernicu za naš plan rada u oblasti ljudske dimenzije. Dakle, dogovorili smo se o sledećim prioritetima:

- Jačanje sprovođenja svih obaveza OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije
- Dalje ažuriranje i jačanje obaveza, na osnovu rada prethodnih predsedavanja
- Jačanje veza sa civilnim društvom i promovisanje njegovog aktivnog učešće kako bi se osiguralo napredovanje ka zajedničkim ciljevima država učesnica
- Praćenje procesa razmatranja događaja ljudske dimenzije i jačanje instrumenata praćenja OEBS.

7. Kapaciteti i strukture OEBS-a

Nameravamo da istražujemo korake za unapređenje efikasnosti procesa Organizacije, njene strukture i unutrašnjih procedura kako bismo bolje reagovali na trenutne i eventualne buduće izazove. Izazovne ekonomске okolnosti zahtevaju dalja poboljšanja u dugoročnom planiranju kad god je to moguće. Zajednička odgovornost svih država članica je da obezbede da smanjenje budžeta ne ugrozi ukupni kapacitet Organizacije kao i da razmotre mogućnost obezbeđivanja dodatnih resursa. Naša predsedavanja su spremna da koordiniraju napore posebno u sledećim oblastima:

- Težnja da se preokrene trend nultog nominalnog rasta, kao i da se podrži i pomogne Neformalna radna grupa za skale doprinosa
- Dalje ispitati načine za jačanje pravnog okvira OEBS, uključujući i davanje međunarodno-pravnog subjektiviteta Organizaciji

- Nastavak rada na reformi budžetskog ciklusa, poboljšanju godišnjeg programiranja terenskih misija, i ciljanje na višegodišnje strateško planiranje budžeta
- Jačanje kulture evaluacije OEBS-a
- Jačanje efikasnosti Organizacije promovisanim interakcije i saradnje između Sekretarijata, institucija i operacija na terenu
- Jačanje efikasnosti operacija na terenu, uključujući i jačanje regionalne saradnje
- Poboljšanje efikasnosti mehanizama specijalnih i ličnih predstavnika putem povećanja njihove institucionalne podrške kako bi se osposobili da bolje pomognu državama učešnicama u sprovođenju svojih obaveza.

8. Partneri za saradnju

- Interakcija sa partnerima treba da bude konkretnija i projektno-orientisana. Nastojaćemo da se oslonimo na postojeći zamah i da pratimo bilo kakvu zainteresovanost drugih zemalja koje žele da postanu partneri OEBS-a. Takođe ćemo imati za cilj
- Produbljivanje dijaloga i saradnje sa mediteranskim partnerima, posebno primenom mera definisanih na sastancima i konferencijama Partnera, kao i promovisanim Inicijativom Drugog koloseka
- Produbljivanje i operacionalizaciju dijaloga i saradnje sa azijskim partnerima, s posebnim osvrtom na eventualne bezbednosne implikacije u pogledu povlačenja ISAF iz Avganistana.

9. Parlamentarna skupština

Parlamentarna skupština OEBS-a ima važnu ulogu. Cenimo rad parlamentaraca u promovisanju vrednosti i obaveza OEBS-a. Parlamentarna skupština i ODIHR imaju komplementarne uloge u posmatranju izbora i treba da se utvrdi da oni rade ruku pod ruku u cilju jačanja uticaja OEBS-a. Mi ćemo nastojati da unapredimo saradnju sa Parlamentarnom skupštinom.

10. Saradnja sa međunarodnim organizacijama:

Na osnovu Istanbulske platforme za bezbednosnu saradnju iz 1999, naša namera je da dalje razvijamo odnose sa drugim relevantnim regionalnim i međunarodnim organizacijama koje dele ciljeve i vrednosti OEBS-a u cilju kapitalizacije sinergija. Promovisaćemo blisku saradnju održavanjem redovnih komunikacija sa takvim organizacijama na različitim nivoima, uključujući i na terenu. Spremni smo i da pozovemo njihove predstavnike na sastanke OEBS-a.

U cilju postizanja onoga što je dogovoren u ovom Zajedničkom radnom planu, Srbija i Švajcarska će dalje razvijati modalitete o njihovim zajedničkim aktivnostima. Ovaj radni plan može se prilagoditi uzimajući u obzir buduća kretanja. Mi ćemo nastojati da povećamo efikasnost sednica Stalnog saveta i sednica odbora, uključujući i organizovanje zajedničkih manifestacija gde je to moguće tokom naših predsedavanja. Kako bi se obezbedio kontinuitet, mi ćemo koordinirati naše stavove u vezi sa imenovanjima.

U toku priprema za predsedavanje tokom 2014. i 2015. u kontinuitetu, naša dva ministarstva su već angažovana u planiranju organizacionih aktivnosti koje će uključivati zajedničke obuke i razmenu diplomata. Takođe smo spremni da pomognemo umrežavanje švajcarskih i srpskih institucija i nevladinih organizacija u cilju njihovog uključivanja u naše pripreme.

Izvor: <http://mfa.gov.rs/sr/index.php/oebs-2015?lang=cyr>

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 prilozi (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 nавesti 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 nавesti 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+Payin+g+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+i+s+Paying+text.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Payin+g+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+i+s+Paying+text.pdf), 14/09/2004, p. 3.

f) Ponavljanje 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 poravnjanje 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 Dragana 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

Primaoci časopisa
MEĐUNARODNA POLITIKA

U zemlji

- diplomatska predstavništva stranih zemalja u Srbiji,
- strana dopisništva novinskih i televizijskih kuća i agencija,
- organi vlasti, vojne institucije, političke partije,
- privredne organizacije i ustanove, banke, komore i instituti i preduzeća,
- univerziteti, instituti i biblioteke,
- izdavačke organizacije, javni mediji,
- istaknute ličnosti iz oblasti politike, naučne, privredne i kulturne delatnosti.

U inostranstvu

- diplomatska, privredna i kulturna predstavništva Srbije u svetu,
- parlamenti i vlade zemalja na svim kontinentima,
- direkcije značajnih političkih parlamentarnih partija u svetu,
- sve veće globalne i regionalne međunarodne organizacije (UN, EU, OEBS, UNESCO, Savet Evrope i dr.),
- privredne komore, veće privredne kompanije u svetu,
- univerziteti, instituti i biblioteke,
- pojedinci iz raznih oblasti i delatnosti.

Časopis *Međunarodna politika* ima Internet prezentaciju na adresi:

<http://www.diplomacy.bg.ac.rs/mp.htm>

Cena oglašavanja u *Međunarodnoj politici*:

- puna strana 30 000 dinara
- 1/2 strane 18 000 dinara
- k3 (unutrašnja korica) 40 000 dinara
- k4 (zadnja korica) 50 000 dinara

Za sve dodatne informacije obratiti se na telefon (011) 3340 019 ili na e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU osnovan je 1947. godine. Njegova misija je sistematsko istraživanje osnovnih procesa u međunarodnoj zajednici i elemenata političkog, ekonomskog, vojnog, tehnološkog i kulturno-socijalnog karaktera u savremenom svetu. Pružajući naučnu osnovu za utvrđivanje i predlaganje strategijskih osnova spoljne politike zemlje, Institut je u radnom smislu najtešnje povezan sa organima koji sprovode spoljnu politiku (Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije). Poseban zadatak Instituta je doprinos edukaciji šire javnosti o osnovnim tokovima međunarodnih odnosa, što se ostvaruje bogatom izdavačkom delatnošću, organizacijom skupova i učestvovanjem istaknutih političkih ličnosti, stručnjaka i diplomata na tribinama Instituta. Od svog osnivanja Institut je bio i značajan izvor kadrova za diplomatsku službu ili druge političke funkcije na unutrašnjem i međunarodnom planu. Osim naučnoistraživačkog sektora, u kome radi 30 naučnih radnika, Institut raspolaže jednom od najbolje opremljenih specijalizovanih biblioteka u Jugoistočnoj Evropi koja je, takođe, ekskluzivna depozitarna biblioteka edicija i dokumenata UN, Evropske unije i NATO. Pored *Međunarodne politike* (na srpskom) Institut objavljuje periodične publikacije: *Međunarodni problemi* (na srpskom i engleskom jeziku), *Evropsko zakonodavstvo* i *The Review of International Affairs*.

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:

Challenges of the 21st Century and the region,
zbornik radova, Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac (priredivači), broširano, 2013, 252 str.

Branislav Đorđević, *Organizacija severoatlantskog ugovora (NATO)*, broširano, 2013, 164 str.

Svetlana Đurđević Lukić, *Globalna politika Sjedinjenih Američkih Država 2001–2012*, broširano, 2013, 180 str.

Dragan Petrović, *Geopolitika Francuske*, tvrd povez, 2013, 288 str.

Vladimir Grečić, *The Serbian Academic Diaspora*, broširano, 2013, 280 str.

Brano Miljuš, *Savremeni problemi međunarodnog prava*, broširano, 2013, 368 str.

Žaklina Novičić, *Prvenstvo prava Evropske unije i nacionalna kontrola prekoračenja nadležnosti EU – slučaj Nemačke*, broširano, 2013, 148 str.

Srbija u Jugoistočnoj Evropi, zbornik radova, priredivači Dragan Đukanović i Vladimir Trapara, broširano, 2013, 620 str.

Aleksandar Fatić, Srđan Korać i Aleksandra Bulatović, *Etika kriminalističko-obaveštajnog rada*, tvrd povez, 2013, 320 str.

National and European Identity in the Process of European Integration, Procedings, Pero Petrović i Milovan Radaković (eds.), tvrd povez, 2013, 820 str.

Aleksandar Jazić, *Spoljnopolitička propaganda: Akteri i sredstva*, broširano, 2013, 168 str.

Energy Security of Europe: The Position of Serbia, Procedings, Miroslav Antevski and Dobrica Vesić (eds.), broširano, 2013, 496 str.

Brano Miljuš, *Istraživanje političkog tržišta*, broširano, 2012, 320 str.

Dragan Petrović, *Geopolitika Sredozemlja*, tvrd povez, 2012, 228 str.

Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna bezbednosna politika EU, zbornik radova, priredivači Dragan Đukanović i Miloš Jončić, broširano, 2012, 580 str.

Duško Dimitrijević, *Državne granice nakon sukcesije SFR Jugoslavije*, tvrd povez 2012, 484 str.

Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia, zbornik radova, priredivači Nevenka Jeftić Šarčević, Edita Stojić Karanović, broširano, 2012, 352 str.

Western Balkans: From Integration to Stabilisation, zbornik radova, priredivači Miroslav Antevski i Dragana Mitrović, broširano, 2012, 404 str.

Meaning of Borders and Border Issues in the Age of Globalization: Europe and Asia, zbornik radova, priredivači Duško Dimitrijević, Dragana Mitrović i Ivona Lađevac, broširano, 2012, 160 str.

Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravom Evropske unije (II), zbornik radova, priredivači Duško Dimitrijević i Brano Miljuš, tvrdi povez, 2012, 886 str.

Stubovi spoljne politike – Srbija, EU, SAD i Kina, Dragan Petrović i Dragan Đukanović, broširano, 2012, 240 str.

Milovan Radaković, *Komponente nacionalnog i evropskog identiteta*, tvrd povez, 2012, 280 str.