

GODIŠNjak  
*Jun 2016.*



ISSN 1820-6700

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

# GODIŠNJAK

## 2016

---

Godina X / Broj 15 / Jun 2016.

Beograd

**Izdavač:**

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165  
Telefon: 011/3092-999, Fax: 011/2491-501

E-mail: godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs  
Internet prezentacija: <http://www.fpn.bg.ac.rs/node/588>

**Za izdavača:**

prof. dr Dragan R. Simić

**Glavni i odgovorni urednik:**

prof. dr Dragan R. Simić

**Izvršni urednik:**

prof. dr Siniša Atlagić

**Redakcija:**

prof. dr Jasna Hrnčić,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Ana Milojević,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Saša Mišić,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

doc. dr Bojan Kovačević,

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Srbija)*

**Međunarodna redakcija:**

prof. dr Svetozar Rajak,

*London School of Economics (Velika Britanija)*

prof. dr Lidija Kos Stanišić,

*Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti (Hrvatska)*

prof. dr Tihomir Cipek,

*Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti (Hrvatska)*

prof. dr Jelena Avdagić-Vočkić,

*Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka (Bosna i Hercegovina)*

prof. dr Srđan Darmanović,

*Univerzitet u Podgorici – Fakultet političkih nauka (Crna Gora)*

**Dizajn:**

Stefan Ignjatović

**Prelom:**

Biljana Živojinović

**Lektura i korektura:**

Olivera Veličković

**Tiraž:**

300 primeraka

**Štampa:**

Čigoja stampa

---

## SADRŽAJ

---

### POLITIKOLOGIJA

Petar Matić – Direktna demokratija – švajcarsko iskustvo .....	9
Dario Pikulić – Opasnosti demokratije u Tokvilojoj <i>Demokratiji u Americi</i> .....	27
Jelena Vuković – Politička suština islamske teologije .....	41
Jelena Pejić – Protivteroristička borba Evropske unije u potrazi za ravnotežom između očuvanja bezbjednosti i zaštite privatnosti. ....	59
Snežana Đorđević – Kako vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj.....	81
Dejan Pavlović – Sudski aktivizam u zaštiti od diskriminacije .....	105

### MEĐUNARODNE STUDIJE

Константин Лобанов – Неоосманизм как турецкий вариант имперской модели модернизации и развития. ....	117
Stefan Radojković – Nedržavni akteri i praksa zagovaranja nezavisnosti – slučaj Kosova od 1999. do 2008. godine .....	135

### SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI RAD

Ankica Simona Kovačević – Društvena podrška porodici dece sa smetnjama u razvoju .....	161
---	-----

### STUDIJE RODA

Bojana Dimitrijević – Uticaj konstrukcija rodnih uloga na višedimenzionalnu potčinjenost žena sa invaliditetom. ....	177
---	-----

### PRIKAZI

Ijan Bremer – Supersila: Tri moguće uloge Amerike u svetu .....	195
---	-----

<b>Uputstvo za autore</b> .....	199
---------------------------------	-----

---

## CONTENT

---

### POLITICAL SCIENCE

Petar Matić – Direct democracy – Swiss Experience .....	9
Dario Pikulić – The Perils of Democracy in Tocqueville's <i>Democracy in America</i> ....	27
Jelena Vuković – Political Essence of the Islamic Theology .....	41
Jelena Pejić – European Union's Antiterrorism Fight in Search for a Balance Between Guaranteeing Security and Protecting Privacy .....	59
Snežana Đorđević – How Local Governments in Serbia Stimulate Local Economic Development .....	81
Dejan Pavlović – Judicial Activism in Protection Against Discrimination .....	105

### INTERNATIONAL STUDIES

Konstantin Lobanov – Neoosmanism As Turkish Version of Imperial Model of Modernization and Development.....	117
Stefan Radojković – Non-state Actors and Practice of Advocacy of Independence – Kosovo from 1999 to 2008 .....	135

### SOCIAL POLICY AND WORK

Ankica Simona Kovačević – Social Support to Families of Children With Disabilities .....	161
---	-----

### GENDER STUDIES

Bojana Dimitrijević – The Influence of Gender Roles' Constructions on the Multidimensional Inferiority of Women with Disability .....	177
--	-----

### REVIEWS

Ian Bremmer – Superpower: Three Choices for America's Role in the World .....	195
---	-----

<b>Instructions for the Authors .....</b>	199
---	-----





---

## POLITIKOLOGIJA

---

Pregledni naučni članak

UDK 321.7(494)

Petar Matić\*

*Institut za političke studije, Beograd*

# Direktna demokratija – švajcarsko iskustvo\*\*

### *Apstrakt*

U radu se analizira položaj i uloga direktnе demokratije u švajcarskom političkom sistemu. Politički sistem Švajcarske odlikuje snažni federalizam uz izražene ingerencije kantona. Političke nadležnosti distribuiraju se od strane kantona ka saveznom nivou, a to se čini najčešće putem referenduma. O jačini instrumenata direktnе demokratije u Švajcarskoj najbolje govori mogućnost da građani imaju pravo da iniciraju ustavne i zakonske izmene, ali i da odlučuju putem referenduma o podršci već usvojenim zakonskim rešenjima. Kontinuirana pretnja upotrebe referenduma dovela je do svojevrsne „pregovaračke demokratije”, što su neki autori kasnije označili kao konsensualnu ili konsocijativnu demokratiju. Široka lepeza instrumenata direktnе demokratije u Švajcarskoj na svim nivoima vlasti i redovne konsultacije vlasti i građana dovele su do kreiranja „kulture političkog konsenzusa”.

### *Ključne reči:*

direktna demokratija, demokratija, Švajcarska, referendum, narodna inicijativa, konsocijativna demokratija, kantoni, lokalni nivo vlasti, političke institucije

---

\* Email: pmatic75@gmail.com

\*\* Ovaj članak nastao je kao rezultat rada na projektu „Demokratski i nacionalni kapaciteti političkih institucija Srbije u procesu međunarodnih integracija“ (br. 179009), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Rad je deo doktorske disertacije *Direktna demokratija – dileme i perspektive*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2016.

## UVOD

Kraj XX i početak XXI veka obeležile su dramatične promene na globalnom planu. Procesi demokratizacije, demokratske transformacije i konsolidacije demokratije, zahvatili su do tada totalitarne komunističke poretke Centralne i Istočne Evrope, da bi potom uzeli maha i u drugim delovima sveta. Demokratske promene i treći talas demokratizacije, koji su se odigrali širom sveta, radikalno su izmenili postojeći politički ambijent.<sup>1</sup> Paralelno sa pomenutim procesima, u razvijenim i etabliranim demokratijama, kao i u post-tranzisionim i tranzisionim političkim sistemima, uočljiv je trend opadanja javnog poverenja i političke podrške predstavničkim institucijama i poretku u celini.<sup>2</sup> Uprkos prvobitnim prognozama o konačnom i apsolutnom triumfu liberalne demokratije,<sup>3</sup> kriza demokratskog poretka i predstavničkog sistema vladavine dodatno se produbila. Novi oblici društvenih interakcija, uz rušenje dotadašnjih barijera i prateći „demokratski deficit”, otvorili su prostor za redizajniranje postojećih i uvođenje novih demokratskih ustanova. Istraživači ukazuju da „demokratija u Evropi i širom sveta nije nikada bila toliko široko prepoznata, niti su građani bili toliko dobro pripremljeni i kompetentni da se uključe u proces donošenja odluka – ali i demokratija nikada nije bila pod tolikim izazovima kao danas. Ovi izazovi su i strukturalni i konceptualni. Strukturalno, globalizacija i transnacionalna tržišta podržavaju nacionalne države; konceptualno, demokratija je isuviše često svedena na glasanje na

<sup>1</sup> Geoff Eley, *Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850–2000*, Oxford University Press, 2002, p. 1.

<sup>2</sup> Mnoga istraživanja potvrđuju ove stavove. Tako, sondiranje javnog mnjenja Nemačke koje je sproveo „TNS ENMID”, a kasnije objavio Readers Dajdžest (Readers Digest Magazine), govori o radikalnom udaljavanju građana od političkih institucija i opadanju poverenja u njih, što se najočitije ispoljava u odnosu na političke partije. U periodu između 1995. i 2005. broj ispitanika koji veruju političkim partijama opao je sa 45 na 17%, poverenje u Parlament sa 58 na 34%, dok se poverenje u Vladu umanjilo sa 53 na 26%. Ti pokazatelji nedvosmisleno govore o sve većem nepoverenju građana Nemačke prema političkim elitama. Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, with contribution by Paul, Carline, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Democracy International, Brussels, 2007, p. 9; Slične rezultate pokazuje i longitudinalno istraživanje javnog mnjenja u SAD, gde se velika većina građana oseća frustriranim političkim odlukama svojih predstavnika. Taj broj čak prelazi 50%, uz trend konstantnog rasta (videti na veb stranici <http://www.people-press.org/2011/03/03/section-1-attitudes-about-government/>, pristupljeno: 22. 04. 2016).

<sup>3</sup> Frencis Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Podgorica, 2002.

izborima za političke partije koje više ne pružaju pravu alternativu".<sup>4</sup> O ovom problemu govori i Anderson kada ukazuje da „nivoi građanskog zadowoljstva u savremenim demokratijama ne proizlaze iz kapaciteta građana i zahteva koji teže da se aktivnije uključe u politički sistem. Zato, traženje širih mogućnosti za građansko učešće u političkom sistemu ne mora biti lek za uočene nejednakosti u demokratskoj vladavini. Umesto toga, nalazi pokazuju da sistemi mogu postati nestabilni ukoliko je velika manjina isključena iz političkog procesa".<sup>5</sup> Nejednakost aktera slabi podršku političkom sistemu i oni postaju nestabilni. Trend u zapadnim demokratijama jasno pokazuje da je u protekle tri decenije došlo do velike erozije poverenja građana u politički sistem. To se posebno ogleda u smanjivanju izborne participacije, a naročito je vidljivo unutar mlađeg dela populacije. S jedne strane, najprimetnije opada poverenje u političke partije, kandidate i funkcionere, dok, s druge, to slabi socijalne mreže koje afirmišu kolektivno učešće građana u politici.<sup>6</sup> Međutim, evidentno napuštanje tradicionalnih formi političke participacije, kao što je učešće u izbornim procesima, istovremeno nije proizvelo slabljenje građanstva, koje traži alternativne modele učešća u politici.

Dihotomne teorije demokratije, koje govore o institucionalnim i supstantivnim određenjima iste pokazuju važnost direktnе demokratije. Institucionalne definicije se vide kao minimalističke, sužene predstave o demokratiji, odnosno one po kojima se specifični institucionalni aranžmani nalaze u središtu demokratije. Tako se u obzir ove teorije uzimaju predstavničke institucije i izbori. Nasuprot njima, supstantivne teorije su znatno šire, te se kao ključ za određenje nekog poretku kao demokratskog uzima pitanje političke jednakosti.<sup>7</sup> Ove teorije kao osnovni preduslov demokratije vide uključenje svih društvenih grupa u politički proces, koji predstavlja kontrolu naroda u pomenutom procesu.

Iz rakursa političke participacije, koju potenciraju pojedini autori, važno je ukazati na bazičnu distinkciju između liberalne i predstavničke demokratije. Osnovu liberalnog u odnosu na predstavnički obrazac demokratije

<sup>4</sup> Bruno Kaufmann, Dane Waters, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, IRI Europe, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004, p. XIX.

<sup>5</sup> C. J. Anderson et al. *Losers Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press, New York, 2005, p. 189.

<sup>6</sup> Cook, Fay Lomax, Michael Delli Carpini, Lawrence R. Jacobs, "Who Deliberates? Discursive Participation in America", in: Shawn Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Palgrave MacMillan, New York, 2007, p. 25.

<sup>7</sup> Carl Henrik Knutsen, *The Economic Effects of Democracy and Dictatorship*, PhD Thesis, University of Oslo, Oslo, 2011, p. 56.

predstavlja veće zalaganje za političku participaciju koja u sebi sadrži mnoštvo komponenti.

- Prva se ogleda u političkoj jednakosti kao osnovnom normativnom principu kojim se svima omogućava ravnopravno učešće u političkom procesu;
- Druga računa sa građanima koji poseduju kognitivni potencijal za smislenu participaciju, odnosno da građani imaju sposobnost izražavanja sopstvenih preferenci i formiranja političkih stavova;
- Treća komponenta je strukturalni obrazac koji podrazumeva kulturno-rolsku komponentu participacije kojom građani razvijaju sopstvene preference i stiču znanja o politici i političkim procesima.<sup>8</sup>

Za savremeno shvatanje demokratije neophodno je istaći Dalov pristup koji vrši podelu na idealno-tipski poliarhijski model demokratije i neidealne demokratske poretke. Po njegovom viđenju, poliarhija bi trebalo da obuhvata sedam komponenti:

- Kontrola nad vladavinom ustavno je obezbeđena putem izabranih predstavnika;
- Politički predstavnici su izabrani na slobodnim, fer i čestim izborima;
- Praktično svi odrasli imaju pravo da učestvuju u izborima;
- Praktično svi odrasli imaju pravo da budu birani na političke funkcije;
- Građani imaju pravo da se slobodno izražavaju o političkim pitanjima;
- Alternativni izvori informacija su slobodno i pravno dostupni;
- Svako ima pravo da formira partije, grupe za pritisak i druga udruženja nezavisno od države.<sup>9</sup>

Od navedenih komponenti idealnog demokratskog poretka, čak dve se odnose na direktnu demokratiju. To su pravo građana da se slobodno izražavaju o političkim pitanjima što podrazumeva i učešće u referendumima i inicijativa-ma i apsolutna sloboda informisanja kako bi se obezbedilo ravnopravno i fer učešće svih u direktno-demokratskim procesima. Dakle, kod Dalovog shvatanja mogu se izdvojiti dve bazične dimenzije, jedna, koja podrazumeva političko takmičenje između alternativnih ideološko-političkih grupacija, i druga, koja obuhvata sve vidove političke participacije.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Theo Schiller, "Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy: Some Observations", in: Zoltan Tibor Palinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer, Theo Schiller (eds.), *Direct Democracy in Europe – Developments and Prospects*, Springer Link, 2007, p. 53.

<sup>9</sup> Robert Dahl, *Poliarchy: Oposition and Participation*, Yale University Press, Yale, 1973, p. 10.

<sup>10</sup> John Ishijama, *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*, Wiley-Blackwell, 2012, p. 28.

Iz ugla referendumskе demokratije, istraživači govore o tri neophodna preduslova kako bi ona bila svršishodna. Prvi uslov je jednaka mogućnost participacije gde su uključene sve društvene grupe i slojevi. Drugi se odnosi na tzv. „prosvećenu participaciju”, čime se težište stavlja na kognitivnu dimenziju ili sposobnost građana da stiču i poseduju znanja u vezi sa pitanjima o kojima odlučuju. Konačno, osnovna predispozicija je zaštita prava političke manjine, što znači da nijedan referendum ne može ugroziti bazična građanska i politička prava.<sup>11</sup>

Direktna demokratija poseduje raznovrsne oblike i forme. Interesantna je i posebna dualna tipologija oblika direktne demokratije bazirana na zaštiti manjina. Uopšteno, ovaj pristup podrazumeva postojanje, s jedne strane, plebiscitarne i, nasuprot njoj, manjinske direktne demokratije. Plebiscitarna direktna demokratija, po njegovim nalazima, podrazumeva ekskluzivnu mogućnost političke većine da selektuje pitanja o kojima će građani glasati. Ono što je karakteristično za plebiscite je da se putem njih građani izjašnjavaju i za podršku određenim ličnostima, a oni su tipični za jake predsedničke i autoritarne režime. Međutim, iako ovaj oblik direktne demokratije u autoritarnim režimima u sebi sadrži elemente represije i cenzure, u izvesnom kontekstu se može pokazati da se građani mogu suprotstaviti autoritetu određene ličnosti. Možda najslikovitiji primeri jesu Čile i Urugvaj, gde su tokom osamdesetih godina prošloga veka plebisciti vodili smeni autoritarnih režima. Manjinska direktna demokratija, za Mokliju, jeste jedina izvorna i čista manifestacija direktne demokratije, pošto manjim političkim grupama i interesima omogućava trajno sredstvo kontrole odluka političke većine. U skladu s tim, po brojnosti pomenute manje grupe poseduju opciju da pred biračko telo iznose na procenu odluke vladajuće većine.

Direktna demokratija ima pedagošku ulogu, pošto je iz istorijske i savremene perspektive kvalitet direktne demokratije merljiv kroz uticaj koji njene ustanove imaju na proces učenja u datom društvu.<sup>12</sup> Ta kognitivna komponenta direktne demokratije neizbežno doprinosi razvoju demokratske i participativne političke kulture. U takvoj konotaciji, pojedini istraživači govore o internoj i eksternoj efikasnosti koje direktna demokratija podstiče. Interna efikasnost se odnosi na izgradnju unutrašnjih kapaciteta građana da uzmu aktivno učešće u odlučivanju, odnosno kreiranje pozitivnih stavova o sopstvenom uticaju na promene u datom političkom sistemu. Za razliku od interne,

---

<sup>11</sup> Matt Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2005, p. 2.

<sup>12</sup> Andreas Gross, “The Design Determines the Quality – Some Criteria for Determining the Design and Quality of Direct Democracy”, *Direct Democracy in Europe*, p. 64.

eksterna efikasnost govori o stavovima građana prema učešću vlade u donošenju odluka u saglasju sa njihovim interesima.<sup>13</sup>

Kritičari najčešće ističu da učestala upotreba instrumenata direktnе demokratije može produkovati političku nestabilnost, jer može kreirati atmosferu disenzusa i sistemsku neefikasnost. Politički sistem Švajcarske bitno je oblikovan ustanovama direktne demokratije i ističe se da poseduje širok spektar ograničenja političkih elita u procesu donošenja odluka. Svojevrsni „deficit u kontroli“ političkih procesa od strane elita uzrokovani su, s jedne strane, mehanizmom odbacivanja već usvojenog akta, dok, s druge, u uslovima primene referendumu oko svih bitnijih javnih pitanja postoji pojačani pritisak i konstantno uskladjivanje odluka sa stavovima građana. Mnogi eminentni teoretičari liberalno-demokratske provinijencije negiraju značaj političke participacije i dovode u sumnju prednosti direktne demokratije. Kao ključni nedostatak direktne demokratije ispoljava se konstantno sučeljavanje predstavničkih institucija i javnosti, što vodi trajnoj krizi institucija i političkog poretku.<sup>14</sup> Kritičari smatraju da rasprostranjena upotreba oblika direktne demokratije može produkovati političku nestabilnost, jer vode disenzusu i odnosu na postojeće norme i politički poredak, *alfresco*. Drugi, pak, iz perspektive biračkog ponašanja tvrde da nedovoljna informisanost onemogućava rasprostranjeniju implementaciju instrumenata direktne demokratije. Za njih su i apatija i alineacija prirodne pojave u sistemu predstavničke demokratije, dok je direktna participacija u odlučivanju nezamisliva, pošto zahteva poznavanje javnih poslova od strane velikog broja građana, što je teško dostižan ideal u savremenim uslovima.<sup>15</sup> Ovaj argument zasnovan je na tezi da kognitivni kapacitet prosečnog građanina ne može voditi rasprostranjenijoj implementaciji direktne demokratije, te da „široke mase građana nisu dovoljno kvalifikovane da odlučuju o visokoj politici, tako da im može biti omogućeno da na nju utiću samo indirektno, izborom onih koji bi (*umesto njih*, prim. P. M.) trebalo da odlučuju, pre nego što bi to oni trebalo da čine sami“.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Shaun Bowler, Todd Donovan, “Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government”, *British Journal of Political Science*, Vol. 32, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 372.

<sup>14</sup> Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.

<sup>15</sup> Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1987.

<sup>16</sup> Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press, 1996.

## ŠVAJCARSKA KONFEDERACIJA: DIREKTNO-DEMOKRATSKI MODEL

Politički sistem Švajcarske odlikuje snažni federalizam, uz izražene ingerencije kantona. Političke nadležnosti distribuiraju se od strane kantona ka saveznom nivou, a to se čini najčešće putem referendumu.<sup>17</sup> O snazi kantonalnog i lokalnog nivoa vlasti u Švajcarskoj najbolje svedoči činjenica da ova dva nivoa imaju potrošnju od čak gotovo 2/3 ukupnih javnih troškova. To je posebno naglašeno u politikama blagostanja, kao što su socijalna, obrazovna i zdravstvena.<sup>18</sup> O jačini instrumenata direktne demokratije u Švajcarskoj najbolje govori mogućnost da građani imaju pravo da iniciraju ustavne i zakonske izmene, ali i da odlučuju putem referendumu o podršci već usvojenim zakonskim rešenjima. Kontinuirana pretnja upotrebe referendumu dovela je do svojevrsne „pregovaračke demokratije”, što su neki autori kasnije označili kao konsensualnu ili konsocijativnu demokratiju.<sup>19</sup>

Švajcarska je poznata po tome što ima najrazvijenije oblike direktne demokratije. Kao najviši vid neposredne demokratije, institucija koja tradicionalno funkcioniše u političkom sistemu naziva se *Landsgemeinden*, što bi u doslovnom prevodu značilo zemaljska skupština. Nastanak ovog instrumenta direktne demokratije povezan je sa genezom švajcarske konfederacije. U početku su pravom učešća raspolagali isključivo punoletni muškarci, da bi se kasnije u taj oblik javnih rasprava i direktne demokratije uključile i žene. Da bi ovaj oblik participacije građana bio dosledno i u potpunosti primenjen neophodan uslov je adekvatna i pravovremena informisanost i svest o značaju odluka koje se donose. Individualna prava su zaštićena pošto postoji precizno utvrđen spisak referentnih oblasti koje se mogu razmatrati u okviru zemaljske skupštine. Ovaj instrument direktne, pa u izvesnoj meri i deliberativne demokratije u savremenoj praksi gotovo je u potpunosti zamro. Prvobitno primenjen u osam kantona, danas se primenjuje u još samo dva, Glarusu i Apencel Inerhodenu. Razloge njegove retke upotrebe u sadašnjem vremenu možemo, pre svega, pronaći u povećanju populacije u opština. Naime, sve je manje kantona i jedinica lokalne samouprave sa malim brojem punoletnih građana. Zemaljska skupština tradicionalno se sastaje jedanput godišnje, u proleće, kako bi građani raspravljali o svim bitnim javnim pitanjima, donosili lokalne zakone i birali kantonalne organe. U izvesnim situacijama, usled razuđenosti

<sup>17</sup> Patricia Funk, Christina Gathmann, "Voter Preferences, Direct Democracy and Public Spending", *European Journal of Political Economy*, Vol. 32, Elsevier Publishing, 2013, p. 302.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 302.

<sup>19</sup> Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, USA, 1984.

naselja i geografsko-klimatskih uslova u nekim kantonima bilo je nemoguće organizovati zemaljsku skupštinu. Zato su se formirale skupštine geografski bliskih naseobina pod nazivom *Talgemainde*. *Talgemainde* u doslovnom pre-vodu sa staro-germanskom označava skupštinu doline sačinjene od više naselja. Sam termin je izvorno upotrebljavan na latinskom, *homines vallis*, građani doline, i po prvi put se pominje u *Povelji federacije* iz 1291. Srodnu ustanovu možemo pronaći i u kantonu italijanskog govornog područja Tičino, gde u okrugu Leventina građani učestvuju u radu Skupštine. Ove činjenice svedoče da tradicija ima markantno mesto u institucionalizaciji direktnе demokratije u Švajcarskoj, te da se ona uglavnom zadržala upravo u onim kantonima sa bogatim istorijskim nasleđem i iskustvima u primeni ovih izvornih direktno-demokratskih i deliberativnih formi.

Prelomnu tačku u implementaciji tipičnih oblika direktne demokratije, referendumu i građanskih inicijativa predstavljaju prve decenije XIX veka i povezuju se sa političkim sučeljavanjima konzervativaca i liberala. Politički i društveni rascepi bili su zasnovani na verskoj pripadnosti, što je kasnije kulminiralo kratkotrajnim građanskim ratom. Nakon verskih konfrontacija, vladajući liberali, protestantski orientisani predstavnici većinskog nemačkog stanovništva u cilju prevazilaženja konstantnih sukobljavanja, inicirali su konstitutivni referendum uz postojanje sistema dvostrukе većine. Uslov je bio pozitivan odgovor više od polovine biračkog tela, uz saglasnost više od polovine kantona.<sup>20</sup> Od 1848. godine, građani Švajcarske imaju konačnu reč o ustavnim promenama, odnosno svaka ustavna revizija mora biti predmet izjašnjavanja građana na referendumu. Nakon toga, građani stiču sve šire mogućnosti da iniciraju i odlučuju o zakonima, a od 1874. uvodi se abrogativni referendum, gde građani mogu ukinuti pravosnažno usvojeni akt. Konačno, 1891. godine građani stiču mogućnost da sami budu zakonodavci putem formulisane ili neformulisane inicijative. Tada usvojenim aktom predviđeno je da 50.000 građana mogu inicirati ustavne promene, a samim aktom nije jasno definisano koje oblasti mogu biti predmet inicijative referendumskog odlučivanja, što je samim građanima ostavljalo veoma široke mogućnosti da uzmu učešće u procesu donošenja političkih odluka.

Odlučujuću ulogu u institucionalizaciji mehanizama direktne demokratije u političkom sistemu Švajcarske odigralo je takmičenje između dve vođeće političke partije u periodu pre uvođenja proporcionalnog izbornog sistema 1919. godine. Manjinska Konzervativna partija zalagala se za uvođenje ustanova direktne demokratije, pošto je verovala da one mogu doprineti smanjivanju uticaja njihovog takmaca, tada vladajuće Liberalne partije. Nakon političkih sukobljavanja unutar liberala, došlo je do cepanja stranke na dve

---

<sup>20</sup> <http://directdemocracy.geschichte-schweiz.ch/switzerland-system-referendums.html>, pristupljeno: 25.01.2013.

frakcije, a manja grupacija radikalnih demokrata založila se za institucionalizaciju direktnе demokratije, čime je u Parlamentu Švajcarske došlo do formiranja većine koja je bila neophodna kako bi takav predlog prošao.<sup>21</sup>

Nešto niži i najrasprostranjeniji oblik direktne demokratije u Švajcarskoj je opštinska skupština. Ovaj instrument na lokalnom nivou trenutno je zastavljen u preko 80% švajcarskih opština. Institucija opštinske skupštine nalikuje zboru građana u našoj političkoj praksi, s tom razlikom što opštinska skupština donosi daleko vitalnije odluke i razmatra pitanja poput finansiranja i budžeta, lokalnih propisa i formulisanja i implementacije javnih politika u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

Pored dva pomenuta instrumenta direktne i participativne demokratije, švajcarski politički sistem poznaje još tri mehanizma direktnog građanskog učešća u procesu donošenja odluka: građansku inicijativu, referendum i peticiju. Dakle, ona se primenjuje na svim nivoima u vertikalnoj organizaciji vlasti, od opština, preko kantona, do saveznog nivoa. Putem građanske, narodne inicijative, biračko telo može zahtevati i izmene Ustava. U današnje vreme, amandmani i parcijalne ustavne promene mogu biti podneti inicijativom koja zahteva najmanje 100.000 potpisa građana sa biračkim pravom. Građani istovremeno raspolažu pravom da pokrenu reviziju celokupnog Ustava takođe sa istim brojem potpisa.<sup>22</sup> U oba slučaja, bilo da se radi o parcijalnoj ili celovitoj ustavnoj reformi, Ustav predviđa da građani moraju glasati o predlogu najkasnije 18 meseci nakon zvaničnog objavljivanja teksta formulisane ili neformulisane inicijative.<sup>23</sup> Ukoliko građani ovim putem iniciraju ustavne promene, tada oni svojim glasom, preko obaveznog referendumu sistemom proste većine, moraju doneti konačnu odluku o predloženom. Ustavom je detaljno predviđen spisak oblasti koje su predmet obavezujućeg ili opcionalnog referendumu. Da bi odluka bila pravosnažna, glasovi se prebrojavaju i po kantonima, te većina mora postojati i u više od polovine federalnih jedinica. Sistem dualne većine primenjen je kako bi se osigurala zaštita interesa pojedinih kantona. Širok dijapazon mogućnosti građana da direktno budu zakonodavci doveo je do učestalije primene instrumenata direktne demokratije, pa je u periodu od 1981. do 2006. godine na federalnom nivou u Švajcarskoj sprovedeno 223 referendumu i građanskih inicijativa.<sup>24</sup> Kantonima je omogućeno da primenjuju različite oblike direktne demokratije i da ih primenjuju

<sup>21</sup> Georg Lutz, "The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland", *Representation*, Vol. 42, No. 1, Routledge, Taylor & Francis Group, London, 2006, p. 47.

<sup>22</sup> Članovi 138 i 139, Ustav Švajcarske.

<sup>23</sup> Isti članovi.

<sup>24</sup> Gerbhard Kirchgassner, "Direct Democracy: Obstacle to Reform", *Constitutional Political Economy*, published online, Springer, 2010, p. 1.

samostalno, što posledično vodi brojnim varijacijama oblika direktne demokratije. Institucionalne barijere u vidu neophodnog broja potpisa, vremena za pokretanje inicijativa i obaveznih ili opcionih referenduma, finansijski uslovi za primenu mehanizama direktne demokratije itd, uslovjavaju da je u nekim kantonima primena ustanova direktne demokratije daleko teža nego u drugim.<sup>25</sup>

*Tabela 1. Referendumi na federalnom nivou u Švajcarskoj od 1874. do 2007.*

	Broj glasanja	Odobreni	Odbačeni
Konstitutivni referendumi	206	154	52
Opcioni referendumi	161	88	73
Narodne inicijative	162	15	147

Izvor: Wolf Linder, "Strengths and Weaknesses of Direct Democracy – the Case of Switzerland, and Beyond" (online), <http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Strengths-and-weaknesses-of-direct-democracy.pdf>, p. 3, pristupljeno: 03.11.2014.

Široke mogućnosti građana da vrše reviziju Ustava pružaju viši stepen legitimata i osiguravaju široku narodnu podršku u implementaciji novih ustavnih propozicija, a amandmani doneti ovim putem bivaju usaglašeniji sa interesima i težnjama građana.<sup>26</sup> Međutim, pošto građani Švajcarske raspolažu ekskluzivnim pravom da menjaju sadržinu i smisao Ustava, brojne ustavne revizije dovele su do stvaranja ustavnog hibrida. Najviši pravni akt istovremeno sadrži odredbe tipične za demokratski konstitucionalizam i one koje su karakteristične za niže, zakonske i podzakonske akte.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Paul C. Bauer, Matthias Fatke, "Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust – or Both?", *Swiss Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, Swiss Political Science Association, 2014, p. 51.

<sup>26</sup> Thomas Fleiner, "Swiss Confederation", in: Akhtar Majeed, Ronald L. Watts, Douglas M. Brown, (eds.), John Kincaid (sen. ed.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 2, Montreal & Kingston, London, Ithaca Forum of federations, McQill University Press, 2007, p. 267.

<sup>27</sup> Jos Verhulst, Arjen Nijeboer with contribution by Paul Carline, *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Democracy International, Brussels 2007, p.16.

Brojni oblici i tipovi referendumu egzistiraju i na lokalnom nivou. Tako, postoji tzv. „narodni referendum”, kao vrsta naknadnog referendumu gde se birači izjašnjavaju o aktu koji je već usvojen od strane opštinskih vlasti. Pri tom, statutima opština, ali i kantonalnim pravom određen je spisak referentnih pitanja koja moraju biti potvrđena od strane biračkog tela. Međutim, u praksi je češće da lokalne vlasti samoinicijativno zahtevaju izjašnjavanje građana o određenom pitanju. Drugi tip referendumu vezan je za modifikaciju lokalnog propisa, kojim se može zahtevati i određeno delovanje od lokalnih vlasti. Treći oblik je abrogativni referendum, gde se građani izjašnjavaju o već usvojenom aktu i putem kog ga mogu staviti *ad acta*. Naredni oblik je referendum o predlogu kojim se predlaže implementacija inovacije za potencijalno unapređenje lokalne politike koja je već uređena propisima. Konačno, poslednji model je konsultativni referendum, kojim lokalna legislatura traži mišljenje građana o propisu koji je u fazi pripreme ili usvajanja. Odluka koju donese većina birača nije obavezujuća za predstavnički organ opštine.

Jedno od veoma značajnih sredstava pomoću kojih građani utiču na rad svojih političkih predstavnika i kojima mogu radikalno menjati javne politike na kantonalnom nivou u Švajcarskoj je fiskalni referendum. Taj oblik referendumu se prevashodno odnosi na budžetsku politiku. Građanima su ostavljene široke mogućnosti da utiču na javnu potrošnju na kantonalnom nivou. Kako pokazuju istraživanja, tokom 2000. godine u čak 15 kantona održan je obavezni finansijski referendum kojim su građani odlučivali o javnim finansijama, dok je u nekoliko slučajeva primjenjen opcioni referendum.<sup>28</sup> U izvesnim situacijama na lokalnom i kantonalnom nivou u Švajcarskoj se primenjuje i obavezni fiskalni referendum ukoliko visina sredstava za realizaciju nekog projekta prelazi određeni limit.

*Tabela 2.* Ustanove direktnе demokratije u švajcarskim kantonima

	Konstitutivni referendum	Zakonodavni referendum	Finansijski referendum	Administrativni referendum	Inicijativa
Kanton	Ob.	Ob. Op.	Ob. Op.	Ob. Op.	•
<b>Bern</b>	•	•	•	•	•
<b>Uri</b>	•	•	..	•	•
<b>Švic</b>	•	..	..		•
<b>Obvalden</b>	•	•	•		•

<sup>28</sup> Patricia Funk, Christina Gathmann, "Voter Preferences, Direct Democracy and Public Spending", op. cit., p. 302.

<b>Nidvalden</b>	•	•	..	•	•
<b>Glarus</b>	•	•	•	•	•
<b>Cug</b>	•	•	•		•
<b>Frajburg</b>	•	•	..		•
<b>Soloturn</b>	•	..	..	..	•
<b>Bazel (grad)</b>	•	•	•	•	•
<b>Bazel (okrug)</b>	•	..	•		•
<b>Šafhauzen</b>	•	..	..	..	•
<b>Apanzel Ozerhoden</b>	•	..	•		•
<b>Apancel Inerhoden</b>	•	•	..		•
<b>Sen Galen</b>	•	•	..		•
<b>Graubunden</b>	•	•	..		•
<b>Argau</b>	•	..	•		•
<b>Turgau</b>	•	•	..		•
<b>Tičino</b>	•	•	•		•
<b>Vo</b>	•	..			•
<b>Vale</b>	•	•	•		•
<b>Nojšatel</b>	•	•	•		•
<b>Ženeva</b>	•	•	•		•
<b>Žira</b>	•	•	•		•
<b>Cirih</b>	•	..	•		•
<b>Lucern</b>	•	•	•		•

Izvor: *Direct Democracy: The Idea International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, p. 33

Ovako brojni mehanizmi direktnе demokratije, koji figuriraju u Švajcarskoj, nedvosmisleno vode daleko većoj informisanosti i višoj demokratskoj političkoj kulturi nego što je slučaj u drugim političkim sistemima širom evropskog kontinenta. Ipak, njihova učestala primena vodi svojevrsnom „zamoru“ birača, što se najočiglednije manifestuje drastičnim smanjenjem broja glasača izlaznošću kako na referendumima, tako i u slučaju izbora.

## POSLEDICE DIREKTNE DEMOKRATIJE U ŠVAJCARSKOJ

Široka lepeza instrumenata direktnе demokratije u Švajcarskoj na svim nivoima vlasti i redovne konsultacije vlasti i građana dovele su do kreiranja „kulturne političkog konsenzusa”. Nacija, sačinjena od tri različite etničke grupacije, funkcioniše bez većih političkih trzavica i zastoja u razvoju tokom nekoliko vekova. Primena mehanizama neposredne demokratije u slučaju Švajcarske, uz kontinuiranu političku i vojnu neutralnost, direktno je vodila stabilnosti demokratskog poretka i političkih institucija. Ipak, i među samim kantonima postoje velike razlike u političkoj kulturi i tradiciji kada je reč o direktnoj demokratiji. Izvesne razlike u broju referenduma postoje u odnosu na lokalnu tradiciju. Tako je upotreba referenduma češća u kantonima nemačkog govornog područja, dok se u zapadnim delovima Švajcarske, gde je francusko govorno područje, ovaj institut ređe koristi.<sup>29</sup> Takođe, spektar pitanja koja mogu biti predmet referenduma varira u pojedinim kantonima i opština. Pravom na peticiju raspolažu svi građani Švajcarske, a organ kome se upućuje u obavezi je da na nju odgovori.

Mnogobrojna empirijska istraživanja različite oblike građanske participacije povezuju sa efikasnošću, i na osnovu njih se potvrđuje hipoteza da u onim kantonima gde je njihova primena češća kantonalne i lokalne vlasti funkcionišu znatno bolje.<sup>30</sup>

Kritičari direktne demokratije u Švajcarskoj kao njen osnovni nedostatak navode adaptivni i transformativni kapacitet države. Tvrdi se da odlučujući efekat opcionog referenduma prepostavlja nemogućnost vlade da sproveđe ikakve korenite reformske zahvate u oblasti politike i ekonomije. Ide se čak i još jedan korak dalje ukoliko se ovaj problem sagledava iz ugla političke ekonomije. Iz te perspektive, direktna demokratija i posebno referendum, kao njen mehanizam, dugoročno će ruinirati švajcarsku ekonomiju, pošto sprečavaju tržišnu orientaciju, uz kontinuirani institucionalni *status quo*.

Najvidljiviji nedostatak direktne demokratije je niska izlaznost na referendume. Izlaznost najčešće varira između 40 i 50%, što u slučaju tesnih većina pokazuje da je za neki predlog glasalo samo oko četvrtine glasačkog tela. Ako uzmemo u obzir da je do 1971. godine ženama bilo onemogućeno da uzmu učešće u referendumskom glasanju, taj procenat je bio i upola manji. Prema istraživanjima koja se u Švajcarskoj redovno sprovode, jedna četvrtina

<sup>29</sup> Daniel Kübler, Fritz Sager, Brigitte Schwab, “Governing Without Government: Metropolitan Governance in Switzerland”, in: Hubert Heinelt, Daniel Kübler (eds.), *Metropolitan Governance – Capacity, Democracy and Dynamics of Place*, Routledge Publishing, ECPR, Studies in European Political Science, 2005, p. 177.

<sup>30</sup> Daniel Kübler, Fritz Sager, Brigitte Schwab, op. cit., p. 177.

glasaca sebe karakterise kao redovne u referendumskom glasanju, polovina kao povremene, dok svaki peti uopste ne ucestvuje u glasanju na referendumima. Navedenim istraživanjima se potvrđuje da u referendumima uglavnom ucestvuju obrazovaniji i situiraniji građani, te da oni sa nižim društvenim statusom uglavnom apstiniraju. Iz tog razloga, neki istraživači direktnu demokratiju u Švajcarskoj karakterisu kao „demokratiju srednje klase”.<sup>31</sup>

U cilju modernizacije direktne demokratije, Vlada Švajcarska je 2003. godine uvela elektronsko glasanje. Tada je po prvi put referendum putem interneta održan u maloj opštini Anije. Od tada pa do danas sprovedeni su referendumi gde se eksperimentisalo sa elektronskim glasanjem u kantonima Ženeva, Nojšatel i Cirih.<sup>32</sup> Primena savremenih tehnoloških inovacija putem elektronskog glasanja može doprineti još većem produbljivanju direktne demokratije, češcoj primeni njenih instrumenata, većim odzivom birača, ali ove prepostavke tek treba da se empirijski potvrde.

Tokom proteklih dekada, najčešći referendumi u Švajcarskoj ticali su se imigracione politike. Po pitanju imigracione politike, Švajcarska se svrstava u red država sa izrazito komplikovanim sistemom kada se radi o mogućnosti imigranata da steknu status državljanina. Interesantan je podatak da Švajcarskoj samo 60% nastanjenih na njenoj teritoriji ima puno pravo glasa kako prilikom izbora, tako i u slučaju referendumu. Dva pokušaja da se uslovi naturalizacije ublaže, iz 1983. i 1994. godine, propali su usled negativnog glasanja na fakultativnim referendumima.<sup>33</sup>

Jedan od veoma važnih referendumu odnosio se na raspuštanje švajcarske vojske. Ovaj referendum iz 1989. godine naišao je na žestoko protivljenje političke elite i tradicionalno orijentisanog dela stanovništva. Međutim, uprkos prvobitnim prognozama da će ishod glasanja biti ogromna većina od 90% procenata onih koji će se izjasniti protiv, rezultati su pokazali da i po ovom pitanju ne postoji jasna kohezija u švajcarskom društvu. Za ovu odluku glasala je čak jedna trećina glasačkog tela, pri čemu valja istaći da su se za ukinjanje vojne obaveze uglavnom izjasnili mladi muškarci. Uprkos tome što referendum nije prošao, ovakav neočekivan rezultat doveo je do toga da Vlada

<sup>31</sup> Wolf Linder, “Strengths and Weaknesses of Direct Democracy—the Case of Switzerland, and Beyond” (online), <http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Strengths-and-weaknesses-of-direct-democracy.pdf>, p. 6, pristupljeno: 24.04.2016.

<sup>32</sup> *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, IDEA, 2008, p. 32.

<sup>33</sup> Parkinson, John, “Deliberative Democracy and Referendums”, in: Dowding, Keith, Hughes, James, Margetts, Helen (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*, Palgrave Macmillan, Hounds mills, Basingstoke, Hampshire, 2001, p. 132.

Švajcarske revidira dotadašnju politiku prema služenju vojne obaveze i uvede služenje vojnog roka u opština.

Drugi značajan referendum odnosio se na ukidanje nuklearnih centrala kao izvora energije. Predložena inicijativa „za očuvanje ljudskih prava i bezbednost u izgradnji i upravljanju nuklearnim centralama“ odbijena je tesnom većinom glasova od 51,2% glasova. I na ovom referendumu se ispoljila švajcarska politička kultura, gde se jasno videla i ekološka orijentacija društva. Kako ističu istraživači, švajcarski politički sistem je po ovom pitanju znatno brže reagovao nego zemlje iz okruženja.<sup>34</sup>

Značaj referenduma i narodnih inicijativa u švajcarskom političkom sistemu ogleda se ne samo u učestalosti njegove primene, nego i specifičnoj kulturi kompromisa koju on razvija. Pojedini autori navode da je u slučaju donošenja zakona i ustavnih promena referendum upotrebljen samo u 7% slučajeva, dok je u 93% slučajeva on više korišćen kao potencijalno sredstvo zarad ostvarivanja političkog kompromisa. U tom smislu, referendum u Švajcarskoj postao je svojevrsna „kočnica“ pomoću kog moćne grupacije i interesne grupe nastoje da ostvare partikularne interese.<sup>35</sup> Neki, na osnovu sprovedenih istraživanja, pokazuju da su najčešći inicijatori referendumu u Švajcarskoj bile političke partije, a da odmah iza njih stoje interesne grupe. Kod političkih partija to su prevashodno činile levičarske stranke, predvođene socijaldemokratama.<sup>36</sup>

Da učestala upotreba mehanizama direktnе demokratije vodi svojevršnom zamoru biračkog tela svedoči i činjenica da na švajcarskim izborima učestvuјe čak 30% manje birača nego što je to slučaj u susednim zemljama. S druge strane, postojanje glomaznih postizbornih koalicija i referendumnska kultura takođe utiču na slab odziv na izbore, pošto su građani sigurni da će za svaku odluku biti neophodno postići široki konsenzus. To je najočiglednije na primeru preraspodele mandata u švajcarskom parlamentu nakon uvođenja proporcionalnog predstavništva 1919. godine. Od tada pa do danas se retko dešavalо da jedna partija osvoji više od četvrtine glasova, a nikada se nije desilo da koalicije sačinjene od tri stranke imaju više od 55% mandata, što bi garantovalo da iza političkih odluka mogu stajati stabilne parlamentarne većine.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Feld, Lars P., Kirchgassner, Gerhard, “Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome on Economic Policy: A Report on the Swiss Experience”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, Elsevier Publishing, 2000.

<sup>35</sup> Linder, Wolf, “Strengths and Weaknesses of Direct Democracy-the Case of Switzerland, and Beyond”, op. cit., p. 5.

<sup>36</sup> Georg Lutz, “The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland”, *Representation*, Vol. 42, No. 6, Routledge, Taylor & Francis, London, p. 50.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 52.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Eley, Geoff, *Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850–2000*, Oxford University Press, 2002.
- [2] Linder, Wolf, "Strengths and Weaknesses of Direct Democracy-the Case of Switzerland, and Beyond" (online); <http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Strengths-and-weaknesses-of-direct-democracy.pdf>
- [3] Feld, Lars P., Kirchgassner, Gerhard, "Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome on Economic Policy: A Report on the Swiss Experience", *European Journal of Political Economy*, Elsevier Publishing, 2000.
- [4] *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, IDEA, 2008.
- [5] Dowding, Keith, Hughes, James, Margetts, Helen (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*, Palgrave Macmillan, Houndsill, Basingstoke, Hampshire, 2001.
- [6] Heinelt, Hubert, Kübler, Daniel (eds.), *Metropolitan Governance – Capacity, Democracy and Dynamics of Place*, Routledge Publishing, ECPR, Studies in European Political Science, 2005.
- [7] Kirchgassner, Gerhard, "Direct Democracy: Obstacle to Reform", *Constitutional Political Economy*, published online, Springer, 2010.
- [8] Bauer, Paul C., Fatke, Matthias, "Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust-or Both?", *Swiss Political Science Review*, Vol. 20, No. 1, Swiss Political Science Association, 2014.
- [9] Majeed, Akhtar, Watts, Ronald L., Brown, Douglas M. (eds.), Kincaid, John (sen. ed.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 2, Montreal & Kingston, London, Ithaca Forum of Federations, McQill University Press, 2007.
- [10] Lutz, Georg, "The Interaction between Direct and Representative Democracy in Switzerland", *Representation*, Vol. 42, No. 1, Routledge, Taylor & Francis Group, London, 2006.
- [11] Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, USA, 1984.  
<http://directdemocracy.geschichte-schweiz.ch/switzerland-system-referendums.html>.
- [12] Ishijama, John, *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*, Wiley-Blackwell, 2012.
- [13] Fukujama, Frensis, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Podgorica, 2002.
- [14] Kaufmann, Bruno, Waters, Dane, *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, IRI Europe, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004.
- [15] Anderson, C. J. et al. *Losers Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford University Press, New York, 2005.

- [16] Shawn, Rosenberg B. (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, Palgrave MacMillan, New York, 2007.
- [17] Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.
- [18] Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1987.
- [19] Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press, 1996.
- [20] Bowler, Shaun, Donovan, Todd, "Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government", *British Journal of Political Science*, Vol. 32, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

*Petar Matić*

## DIRECT DEMOCRACY – SWISS EXPERIENCE

### *Abstract*

This paper analyses the position and role of direct democracy in the Swiss political system. The Swiss political system is characterised by strong federalism with distinct cantonal responsibilities. Political authority is distributed bottom-up, i.e. from the cantonal to the federal level, and this is mostly achieved through referenda. The power of direct democracy instruments in Switzerland is best reflected in the fact that citizens can use referendum as an instrument in order to initiate constitutional and legislative change, but also to vote on their support to legislation that is already passed. This continuous threat of resorting to referendum has led to the specific „negotiation democracy”, later termed by some authors as consensual or consociative democracy. A wide range of direct democracy instruments in Switzerland at all levels of government and regular consultations between the authorities and citizens resulted in the creation of the „culture of political consensus”.

### *Key words:*

direct democracy, democracy, Switzerland, referendum, citizen initiative, consociative democracy, local level.



---

## POLITIKOLOGIJA

---

Pregledni naučni članak

UDK 321.7:929 Tokvil A.

Dario Pikulić\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# OPASNOSTI DEMOKRATIJE U TOKVILOVOJ *DEMOKRATIJI U AMERICI\*\**

### *Apstrakt*

Ovaj rad daje sumaran pregled osnovnih opasnosti demokratije u delu Aleksisa de Tokvila *O demokratiji u Americi*. Nakon uvodnih napomena u Tokvilovom životu i značaju kao političkog pisca, (I) razlaže se cilj i struktura knjige, zatim (II) izlaže centralni problem tiranije većine, potom (III) postanak i značaj demokratskih naravi kao konstitutivnog dela demokratskih ustanova i (IV) njihova suprotnost u vidu individualizma, koja konačno (V) omogućava umanjenje slobode kroz centralizaciju države i despotizam javnog mnjenja, što su sve opasnosti demokratije čije (VI) rešavanje Tokvil nalaže u udruživanju građana.

### *Ključne reči:*

Aleksis de Tokvil, demokratija, jednakost, sloboda, tiranija većine, individualizam, moć države, javno mnjenje, Sjedinjene Američke Države

---

\* Email: bontaman@yahoo.com

\*\* Ovaj članak predstavlja prošireni rad koji je nastao u okviru obaveza na predmetu Američke političke ideje i političke ustavove, koji predaje prof. Ilija Vujačić na master akademskim studijama SAD Fakulteta političkih nauka.

Ključni problem političke teorije po mnogima je odnos vlasti i pojedinca; u svom savremenom vidu, od osamnaestovkovnih građanskih revolucija do sadašnje proklamovane pobeđe liberalne demokratije,<sup>1</sup> to je odnos *društva* i pojedinca.<sup>2</sup> Francuski misilac i političar Aleksis de Tokvil (1805–1859) je u svom delu *O demokratiji u Americi* (dva toma: 1835, 1840) formulisao taj problem, u užem politikološkom smislu, kao problem *tiranije većine* (razmatran u prvom tomu), a u širem, sociološkom smislu kao problem *individualizma*, zatim jačanje države i despotizam javnog mnjenja (razmatrani u drugom tomu).

Tokvil je živeo u doba revolucija,<sup>3</sup> između dve bonapartističke dikture, u stalnoj smeni „ropstva i razularenosti“. Razrešenje tog „strahovitog problema, ne samo za Francusku nego i za celi svet“,<sup>4</sup> Tokvil je pronašao u Sjedinjenim Državama.<sup>5</sup> Uveren da je nezaustavljivo nastupanje građanske i

<sup>1</sup> Fransis Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, Podgorica, 1997.

<sup>2</sup> Endru Hejvud, *Politika*, Beograd, 2004, str. 769.

<sup>3</sup> Aleksis Šarl Anri Klerel de Tokvil, najmlađi sin rojaliste grofa de Tokvila, koji je umalo završio pod gilotinom Robespjero-vog Terora, rođen je 1805. godine u Francuskom carstvu, odrastao u Burbonskoj restauraciji, a u zrelim godinama tokom Julske monarhije bavio se politikom i pisanjem te postao član Akademije 1841. godine. Među mnogim njegovim putovanjima, ključno je ono kada kao mladi pravnik 1831. godine odlazi u Sjedinjene Američke Države pod izgovorom izučavanja tamošnjeg kaznenog sistema, ali tamo otkriva društveno i političko ustrojstvo budućnosti. Nakon Februarske revolucije 1848., u Drugoj republici kratkotrajno je služio kao ministar spoljnih poslova (od 3. juna do 31. oktobra 1849), da bi se nakon puča Napoleona III i uspostavljanja Drugog carstva povukao iz javnog života. Objavio je dva svoja remek-dela *O demokratiji u Americi* (1835, 1840) i *Stari režim i revolucija* (1856). U potonjem je pokazao da su društvena jednakost i centralizacija vlasti bile zapravo već uspostavljene u absolutizmu Lujeva i da je Revolucija posledica Starog režima pre nego njegova suprotnost. Tu je iznet i tzv. Tokvilov paradoks: da reforme često izazivaju revolucije. Objavljena na vrhuncu cezarističkog režima Napoleona III, knjiga *Stari režim i revolucija* imala je velikog odjeka i bila označena kao „bastion liberalizma“ još deceniju nakon njegove smrti (umro je od tuberkuloze 1859. godine), ali je uspostavljanjem Treće republike izgubila na aktualnosti i privremeno pala u zaborav. Frenklin Ford, *Evropa u doba revolucija 1780–1830*, Beograd, 2005, str. 119; Hari Herder, *Evropa u devetnaestom veku*, Beograd, 2003, str. 235; Žak-Olivije Budon, „Aleksis de Tokvil“, u: Veronik Sal (priр.), *Istoričari*, Beograd, 2008, str. 41–44.

<sup>4</sup> Tokvilova napomena uz dvanaesto izdanje iz 1848. godine, nakon Februarske revolucije: Aleksis de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 2002, str. 8 (Dalje: *Demokratija*).

<sup>5</sup> Rečima istoričara Francuske revolucije Fransa Firea bilo je to „najumnije putovanje u XIX veku“ „Pojmovni sistem dela *O demokratiji u Americi*“ (Predgovor francuskom izdanju *O demokratiji u Americi*, izd. G. F. Flammarion, 1981), u: Fransoa

političke jednakosti – dakle, demokratije – konačan ishod francuskih i zapravo svih drugih revolucija, „de lo Proviđenja”<sup>6</sup>, Tokvil je nastojao da svojim sunarodnicima objasni i preporuči uređenje koje je upoznao u Americi. Uostalom, on u pismu svom prijatelju Džonu Stjuartu Milu kaže: „Amerika je samo okvir, moja slika je demokratija”.<sup>7</sup>

Tokvil je osobit pisac čije se delo opire lakin tumačenjima; izvanrednog stila i nesistematičnog izlaganja, nesigurnih osnovnih pojmoveva<sup>8</sup> ali ubedljivih maksima, sa zaključcima koji izviru iz empirije a ne iz teorije, ono posramljuje svaki pokušaj parafraziranja ili uopštavanja. Njegovi savremenici, i protivnici i pristalice demokratije, podjednako su ga svojatali; čak i danas je mnogim autorima njegov stav o demokratiji „veoma nejasan”<sup>9</sup>. Razlog tome je njegovo stalno ukazivanje na međuzavisnost političkih institucija i političke kulture ili, njegovim rečima, *zakona i naravi*, i na prednosti i opasnosti koje ta međuzavisnost proizvodi. Tokvil pripada krugu klasičnih, aristokratskih liberala,<sup>10</sup> okrenutih slobodi a sumnjičavih prema demokratiji; njegovo delo oduševilo je i inspirisalo Džona Stjuarta Mila.<sup>11</sup> Prema Habermasu, „Tokvil je po svome poreklu pre buntovnik (*frondeur*) protiv monarhijskog apsolutizma osamnaestog veka nego liberal devetnaestog veka i stoga ipak kao stvoren i za liberalizam”.<sup>12</sup> Nanovo otkriven krajem XX veka kao klasik političke misli i u Americi i u Francuskoj, njegove ideje poslužile su raspravama o civilnom

Fire, *Radionica istorije*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1994, str. 229–278, nav. meseto: str. 245. Ovde je Fire, međutim, prenagliš: iste godine, posle nekoliko meseci, Čarls Darwin ukrcao se na Bigl i takođe uputio u Novi svet.

<sup>6</sup> Demokratija, str. 11.

<sup>7</sup> Tokvilovo pismo Milu od 10. novembra 1836. Alexis de Tocqueville, *Memoir, Letters, and Remains of Alexis de Tocqueville*. Translated from the French by the translator of Napoleon's Correspondence with King Joseph. With large Additions. In Two Volumes (London: Macmillan, 1861). 2 vols. 9/2/2015; [http://oll.liberty-fund.org/titles/2436#de-Tocqueville\\_1601-02\\_73](http://oll.liberty-fund.org/titles/2436#de-Tocqueville_1601-02_73)

<sup>8</sup> „Tako se ideja o demokratiji, koju Tokvil ne prestaje da obrće, meša, najčešće, sa idejom o jednakosti; ali ona preuzima i njena mnogostruka i dvosmislena značenja”. Fire, *Pojmovni sistem*, str. 267.

<sup>9</sup> Endru Hejvud, *Politika*, str. 414.

<sup>10</sup> Alan Kahan, *Aristocratic Liberalism: The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill, and Alex de Tocqueville*, Transaction Publishers, 2001.

<sup>11</sup> Vojislav Stanović, *Politička teorija I*, Beograd, 2008, str. 683.

<sup>12</sup> Jirgen Habermas, *Javno mnenje*, Novi Sad, 2012, str. 201.

društvu i socijalnom kapitalu.<sup>13</sup> Mil je Tokvila nazivao „Monteskejom našeg veka”; on je prvi i neprevaziđeni politički sociolog,<sup>14</sup> istoričar,<sup>15</sup> i, čak, politički filozof<sup>16</sup>. U *Demokratiji u Americi* on je, pre svega, teoretičar demokratije kao jednakosti uslova.<sup>17</sup>

## I

Tokvil u svojoj knjizi zastupa demokratsko uređenje koje se još nije bilo pojavilo u Francuskoj, ni 1789, ni 1830, a pogotovo ne 1792–1794; naprotiv, bila je to revolucionarna demokratija, „razularenost” gora i od tiranije. Razvijena i *spokojna* demokratija, gde su jednakost i sloboda pomirene, u prvoj polovini XIX veka mogla se naći samo u Americi. Ipak, Tokvil ne misli da piše slavopojke takvom uređenju,<sup>18</sup> niti da bi se uopšte svrstavao među stranke, nego jer „hoće da misli na budućnost”<sup>19</sup>. Po rečima Džona Elstera, „Demokratija u Americi je, iako puna snažnih uvida trajne vrednosti, loše strukturirana i često nejasna. Briljantna, bujna i neuredna, ona se u velikoj meri pokazuje kao prva knjiga mladog čoveka”.<sup>20</sup>

U prvom tomu Tokvil analizira institucije *Angloamerikanaca*,<sup>21</sup> ne tražeći njihov razvoj i uspeh u geografiji i podneblju (glava I) nego u osobenostima prvih naseljenika (glava II) i njihovom *demokratskom društvenom uređenju*

<sup>13</sup> Cheryl B. Welch, “Introduction: Tocqueville in the Twenty-First Century”, in: Cheryl B. Welch (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge University Press, 2007, pp. 1–20.

<sup>14</sup> Jon Elster, *Alexis de Tocqueville, the First Social Scientist*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>15</sup> Žak-Olivije Budon, „Aleksis de Tokvil”, u: Veronik Sal (prir.), *Istoričari*, Beograd, 2008, str. 41–44.

<sup>16</sup> Pierre Manent, “Tocqueville, Political Philosopher”, in: Cheryl B. Welch (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge University Press, 2007, pp. 108–120.

<sup>17</sup> Fransoa Fire, *Pojmovni sistem*, str. 263.

<sup>18</sup> *Demokratija*, str. 17.

<sup>19</sup> *Isto*, str. 19.

<sup>20</sup> Jon Elster, “Tocqueville on 1789: Preconditions, Precipitants, and triggers”, in: Cheryl B. Welch (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge University Press, 2007, p. 64.

<sup>21</sup> Nova Engleska je bila središte njegovog interesovanja, gde je nalazio najčistiji oblik uređenja koje je proučavao. Seymour Drescher, “Tocqueville’s Comparative

(glava III). Prelazeći na državno ustrojstvo Sjedinjenih Država, Tokvil započinje *dogmom* o suverenosti naroda (glava IV), zatim opisuje upravu, zakonodavstvo (glava V) i pravosuđe (glave VI, VII) svih nivoa vlasti, od opštine, preko savezne države do federacije, i, konačno, Ustav (glava VIII). U drugom delu prvog toma Tokvil analizira *običaje*, odnosno oblike manifestacija suverene moći naroda (glava I), jer „narod vlada američkim političkim svetom kao Bog vasionom”<sup>22</sup>, a to su stranke (glava II), slobodna štampa (glava III), političko udruživanje (glava IV) i demokratsko uređenje (glava V); ključna su završna poglavlja o prednostima i manama svemoći većine (glave VI–VIII); te na kraju o glavnim uzrocima održanja demokratske republike (glava IX), koja je moguće ugrožena postojanjem tri odvojene rase na njenom tlu (glava X), ali su to „pojave američke, ali ne nužno i demokratske”.<sup>23</sup> Nasuprot poslednjem poglavlju, u drugom tomu *Demokratije u Americi* Tokvil analizira pojave demokratske, ali ne nužno i američke, i to sve više kako odmiče prema kraju: (1) *Uticaj demokratije na intelektualna kretanja u Sjedinjenim Državama*, (2) *Uticaj demokratije na osećanja Amerikanaca*, (3) *Uticaj demokratije na naravi u užem smislu reči*, i (4) *O uticaju demokratskih ideja i osećanja na političko društvo*. Ako je u prvom tomu Amerika poslužila kao politički primer i način za izbačenje Francuske iz paklenog kruga revolucija i despotizma, onda se u drugom tomu Tokvil približava „idealnom tipu“ demokratije,<sup>24</sup> pružajući mnoštvo psihosocioloških, dakle „tokvilovskih“, zapažanja o društvenim strukturama.<sup>25</sup>

## II

U političkoj teoriji je još u Tokvilovo vreme demokratija posmatrana prvenstveno kao vladavina mnoštva ili *tiranija većine*,<sup>26</sup> iskvareno uređenje u

Perspectives”, in: Cheryl B. Welch (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge University Press, 2007, p. 26.

<sup>22</sup> *Demokratija*, str. 54.

<sup>23</sup> *Isto*, str. 272.

<sup>24</sup> Seymour Drescher, *Perspectives*, p. 31.

<sup>25</sup> „Ova druga knjiga [drugi tom] je doduše tako briljantna i tako gusta da je sa svim nemogućno zalaziti u pojedinosti njenih analiza... Tokvil u stvari pristupa najvažnijem pitanju društvenih nauka, onom koje nismo prestali posle njega da postavljamo: kakav je odnos između proizvodnje ideja i predstava i drugih nivoa društvenog postojanja.” Fire, *Pojmovni sistem*, str. 271.

<sup>26</sup> Vojislav Košturnica, „Demokratija i njene granice: Aleksis de Tokvil i problem tiranije većine”, u: Vojislav Košturnica, *Ugrožena sloboda*, Beograd, 2002, str. 9–62. Vojislav Stanović, *Politička teorija I*, Beograd, 2008, str. 683fn.

aristotelovskom smislu, gde se vlada u interesu vladajućih a ne u interesu svih. Pošto je suverenost po sebi neograničena, ona se lako izmeće u lošu vlast; kao što se pojavila tiranija pojedinca ili nekolicine nad mnoštvom, tako se može pojaviti tiranija većine nad manjinom ili nad pojedincem. To je vredelo za antičke polise, kao i za novovekovne italijanske, švajcarske i nizozemske republike, a još više za *prostrane republike* modernog doba,<sup>27</sup> kao što se pokazalo prilikom vladavine Konventa u Francuskoj revoluciji.

Tokvil je, međutim, u specifično američkoj varijanti republikanizma pronašao mogućnost *slobode* u demokratiji, gde je vlast ograničena dvostepenim izborima, čestim i raznovremenim izbornim ciklusima i, iznad svega, principom podele vlasti: „Vlast data američkim sudovima da presuđuju o ustavnosti zakona predstavlja ipak jednu od najmoćnijih prepreka koje su ikad postavljene protiv tiranije političkih skupština”.<sup>28</sup> Tako je utemeljeno demokratsko društvo, koje je napredovalo, i razvijene demokratske institucije, koje su opstajale. Štaviše, Amerikanci su verovali u pluralizam interesa kao samoregulišuću karakteristiku demokratskog uređenja.<sup>29</sup> On je veoma visoko cenio američke ustavotvorce kaogod i pisce *Federalističkih spisa*, koje je preporučivao „državnicima svih zemalja”<sup>30</sup> i mislio je, kao i oni, da je sprečavanje tiranije ključna odlika valjane republikanske vladavine.<sup>31</sup> Ovde treba napomenuti da su Tokvilove pojmovne dihotomije demokratija/aristokratija i republika/tiranija; prvi par se odnosi na jednakost, a drugi na slobodu (monarhija je sporedna, jer i kada suvereni kralj vlada, on nikad ne upravlja). Demokratska republika, dakle, uspeva da pomiri *jednakost* i *slobodu*. Tako je i pojmovno odvojio *tiraniju većine* od *demokratije* i postavi je kao *opasnost* za demokratiju i njen negiranje, čime sama demokratija postaje aristotelovska *valjana* vladavina.

Problem tiranije većine Tokvil slikovito opisuje u čuvenom i često navodenom odlomku: „Kad neki čovek ili koja stranka pretrpi kakvu nepravdu u Sjedinjenim Državama, kome da se obrati? Javnom mnjenju? Pa upravo ono čini većinu. Zakonodavnom telu? Ono predstavlja većinu i slepo joj se pokorava. Izvršnoj vlasti? Nju je imenovala većina, kojoj služi kao pasivno oruđe. Silama javnog reda? One nisu ništa drugo do većina pod oružjem. Poroti? To je većina kojoj je dato pravo da presuđuje; a i same sudije, u nekim državama,

<sup>27</sup> Vojislav Koštunica, *Ugrožena sloboda*, str. 16–18.

<sup>28</sup> *Demokratija*, str. 92.

<sup>29</sup> Aleksander Hamilton, Džems Medison, Džon Dzej, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981.

<sup>30</sup> *Demokratija*, str. 102fn.

<sup>31</sup> Vojislav Stanović, „O karakteru i političkim idejama Federalističkih spisa” (uvodna studija), u: Aleksander Hamilton, Džems Medison, Džon Dzej, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981, str. 7–189.

imenuje većina. Ma koliko nepravična i nerazložna bila mera koja vas pogađa, valja joj se, dakle, pokoriti".<sup>32</sup> U napomeni ispod tog pasusa Tokvil navodi dva upečatljiva primera. Jedan je kažnjavanje nepopularnog mišljenja, kada su tokom rata 1812. u Baltimoru linčovani novinari koji su se protivili ratu, krivci su oslobođeni. Drugi je održavanje predrasuda nasiljem. Kada je Tokvil, naime, pitao nekog stanovnika Pensilvanije kako to da u njegovoj tolerantnoj državi oslobođenim crncima nije dozvoljeno glasanje, ovaj mu je odgovorio da je njima, istina, dozvoljeno, ali da se oni boje zlostavljanja a da vlast ne može da im garantuje ostvarivanje prava zbog opštег protivljenja, na što je Tokvil uzviknuo: „Zaboga! Zar većina koja ima preimrućstvo da propisuje zakon, hoće da ima i privilegiju da se tom istom zakonu ne povicuje”.<sup>33</sup>

Kada na stranici ispred navedenog pasusa Tokvil kaže da pravda čini granicu prava svakog naroda i da se, „u odnosu na suverenitet naroda, poziva na suverenitet ljudskog roda”<sup>34</sup>, on dolazi do istog rešenja do kog su već stigli američki ustavotvorci kada su donosili Povelju o pravima, i ponavlja pri zaključku knjige: „Utvrđiti društvenoj vlasti široke, ali vidljive i nepomične granice; dati pojedincima izvesna prava i garantovati im neosporno uživanje tih prava; sačuvati pojedincu ono malo nezavisnosti, snage i originalnosti koliko mu još ostaje; uzdići ga, pored društva, i podržati ga naspram njega; to mi se čini da bi trebalo da bude prvi cilj zakonodavca u doba u koje stupamo”.<sup>35</sup>

### III

Osnovni Tokvilov postulat jeste da je neophodan uslov za stvaranje i održanje demokratskog uređenja postojanje *demokratskih naravi* ili *običaja (mœurs)*. Oni su nastali iz religije i prosvećenosti, razvili se učestvovanjem u zajedničkim opštinskim i sudskim poslovima, a ogledaju se u svesti o zajedničkom interesu, ličnoj nezavisnosti i preduzimljivosti. Nestanak takvih *naravi* neminovan je znak nestanka i demokratije, i zato je Tokvil nastojao da podrobnije objasni okolnosti njihovog nastanka i uloge koju imaju u održavanju poretku.

Prvi engleski naseljenici doneli su sa sobom demokratske *običaje*, koji su izvirali iz puritanskog odbacivanja klerikalne i društvene hijerarhije. Tokvil nastoji da ne hvali puno protestantizam, i tokom dela navodi uglavnom „reli-

<sup>32</sup> *Demokratija*, str. 219.

<sup>33</sup> *Isto*, str. 219fn.

<sup>34</sup> *Isto*, str. 218.

<sup>35</sup> *Isto*, str. 643 (podvukao D.P.). Za značaj vladavine prava u demokratiji vidi: Vojslav Stanović, „Demokratija i vladavina prava”, u: *Anal*, god. LIII, br. 2, 2005, str. 29–58.

giju” kao značajan činilac američkog demokratskog uspeha: „Angloamerička su se društva iz religije rodila”<sup>36</sup>. Za razliku od evropske „religije”, američka ne uzima ideo u društvenim sukobima, drži se van politike, i služi kao čuvan morala i jemac poretku.<sup>37</sup> „Suveren je u Sjedinjenim Državama pobožan”, kaže Tokvil, „pa je, sledstveno, hipokrizija obična stvar; ali Amerika je ipak još ono mesto na svetu gde je hrišćanska religija sačuvala najviše istinskog uticaja na duše”.<sup>38</sup> A slobodu bez religije čovek ne bi podneo.<sup>39</sup> Ista religija u Americi vodi prosvećenosti i Tokvil smatra da je Amerika u njegovo vreme prosvećenja i civilizovanja zemlja od Francuske. Prosvećenost smiruje strasti mnoštva i vodi boljem razumevanju sopstvenog interesa, koji se u demokratskoj republici pokazuje kao opšti, te tako prosvećenost ojačava uređenje koje joj najviše pogoduje. Ako u demokratiji nema naročito blistavih individua niti vrhunskih dometa u kulturi i nauci, zato je opšti nivo prosvećenosti stanovništva viši: „Amerika je, dakle, jedna od onih zemalja gde se najmanje proučava, a gde se najbolje slede Dekartova pravila”.<sup>40</sup>

Velika prosvećenost Amerikanaca bila je puritanskog, kao i engleskog porekla, jer je engleska nacija najprosvećenija, dok je slobodno birana sudska porota samo engleskog porekla: „Ustanova porote može biti aristokratska ili demokratska, već prema tome iz koje se klase uzimaju porotnici; ali ona zadržava uvek republikanski karakter po tome što stvarno upravljanje društvom stavlja u ruke građana ili jednog dela njih, a ne u ruke vlastodršca”.<sup>41</sup> Štaviše, „porota neverovatno doprinosi razvoju rasuđivanja i uvećanju prirodne prosvećenosti naroda”.<sup>42</sup> Ono što još više prosvećuje Amerikanca i podučava ga politici, nadmetanju, dogovaranju i zajedničkom interesu jeste autentična i samonikla opštinska samouprava. Opštinski *duh* kod Amerikanaca izvire iz *dogme* o suverenosti naroda<sup>43</sup> koliko i iz razloga opstanka u divljinama Novog sveta: „opština u Novoj Engleskoj objedinjuje dve prednosti koje, gde god se nađu, živo pobuđuju zanimanje ljudi, a to su nezavisnost i moć”.<sup>44</sup> Upravnu decentralizaciju u Sjedinjenim Državama Tokvil hvali posebno zbog *političkih*

<sup>36</sup> *Demokratija*, str. 381.

<sup>37</sup> *Isto*, str. 43.

<sup>38</sup> *Isto*, str. 252.

<sup>39</sup> *Isto*, str. 393.

<sup>40</sup> *Isto*, str. 379.

<sup>41</sup> *Isto*, str. 236.

<sup>42</sup> *Isto*, str. 238.

<sup>43</sup> *Isto*, str. 60.

<sup>44</sup> *Isto*, str. 61.

prednosti, koje se prepoznaju u brilljantnoj slici tako poznatog suprotnog primera: „Ima nacija u Evropi gde stanovnik sebe smatra kao nekakvim naseljenikom, ravnodušan prema sudbini mesta u kome živi. I najkrupnije promene zbiju se u njegovoј zemlji bez njegovog učešća; on i ne zna tačno šta se zbijalo; on samo sluti; čuo je slučajno o događaju. Štaviše, blagostanje njegovog sela, red u njegovoј ulici, sudbina njegove crkve i svešteničkog stana, sve ga to ne uzbuduje; misli da ga se sve to nimalo ne tiče i da to pripada jednome moćnom tuđinu koga zovu vlasta. (...) A taj čovek, uostalom, mada je tako potpuno žrtvovao svoju slobodu prosuđivanja, ne voli pokornost kao ni iko drugi. Pokorava se, istina, samovolji državnog službenika, ali uživa da prkosí zakonu kao pobeden neprijatelj čim se sila povuče. Stoga vidimo kako neprestano prelazi iz ropstva u razularenost i obratno”.<sup>45</sup>

Poslednji među osnovnim uzrocima američke *vrline* je, kao i opštinski duh, proizvod okolnosti naseljavanja ogromnog prostranstva, gde se nije mogao uspostaviti veliki posed niti nasledna aristokratija; to je egalitarno društvo. Zahvaljujući zakonima o nasleđivanju, bogatstva se rasparčavaju, dok se nova izgrađuju. Ako nema aristokratije nema ni proletarijata, zemlje ima dovoljno.<sup>46</sup> Gospodar i sluga jednaki su, jer sluga je slobodan i mašta da jednom postane gospodar; većina je sličnog nivoa znanja i sposobnosti. Pojedinci su slabi, ali jednakci sa ostalima i svakom je otvoren put do najviših časti ili bogatstava. Religija ga uči jednakosti svih pred Bogom, prosvećenost ga vodi *doktrini* o dobro shvaćenom interesu<sup>47</sup> namesto slepog egoizma, lokalna politika i pravosuđe zovu ga da učestvuje u stvarima zajednice, a *jednakost uslova* primorava ga da uzme sudbinu u svoje ruke. Takvo društvo stvara samosvesne i preduzetne građane, vođene *racionalnim* rodoljubljem: „Čovek iz naroda, u Sjedinjenim Državama, shvatio je koliki uticaj ima opšti prosperitet na njegovu sreću, shvatio je tu tako prostu ideju a, međutim, tako malo poznatu narodima. Štaviše, navikao je da na taj prosperitet gleda kao na svoje delo. On, dakle, u opštem bogatstvu vidi i svoje sopstveno, pa na dobrobiti države radi ne samo po dužnosti ili iz gordosti nego, usudio bih se reći, gotovo iz pohlepe”.<sup>48</sup>

#### IV

Pogrešno, pak, shvaćen lični interes vodi i gorem od egoizma – tokvilovskom pojmu *individualizma*.<sup>49</sup> On neminovno prati razvijanje demokratije, odnosno

<sup>45</sup> *Isto*, str. 83.

<sup>46</sup> *Isto*, str. 49–50.

<sup>47</sup> *Isto*, str. 475.

<sup>48</sup> *Isto*, str. 206.

<sup>49</sup> *Isto*, str. 457–463.

uvećavanje jednakosti u društvu, i podrazumeva međusobno otuđenje pojedinaca i njihovo odustajanje od učestvovanja u politici i javnom životu. Pošto demokratija svakog čoveka „neprestano vraća na njega samog i preti da ga zatvori u njegovo osamljeno srce”,<sup>50</sup> „despotizam [mu] kao građansku vrlinu priznaje ravnodušnost”.<sup>51</sup>

Simur Drešer u svom podsticajnom radu o tokvilovskoj metodologiji<sup>52</sup> primičuje kako je Amerika, od modela za budućnost u prvom tomu *Demokratije*, postala u drugom tomu izuzetak od pravila, izuzetak na koji se treba ugledati, i to je, po njemu, ključni metodološki pomak između dva toma. Naime, ne samo da se Amerika ne apostrofira kao uopšte podložna individualizmu, nego je navedeno kako su „Amerikanci slobodom suzbili individualizam koji se rada iz jednakosti i pobedili ga”,<sup>53</sup> ili Drešerovim rečima, „individualnost koja postoji u Sjedinjenim Državama predstavlja suprotan primer individualizmu”.<sup>54</sup>

Ako individualizam (ili, radije, konformizam) podrazumeva raspadanje društva, otuđenost i apatiju, a imantan je demokratiji, onda je to argument za konzervativnu kritiku ili radikalno odbacivanje demokratije. Ipak to ne čini Tokvila „Kasandrom” totalitarizma dvadesetog veka,<sup>55</sup> već postpolitičkog i postdemokratskog društva dvadeset prvog veka. Atomizirano društvo ne podrazumeva nestajanje sloboda niti prava, ali svakako otvara prostor za to. Individualizam omogućava dva najveća zla demokratije, koje je Tokvil predviđao: svemoć centralizovane države i despotizam javnog mišljenja.<sup>56</sup>

## V

U društvu međusobno jednakih pojedinaca, bez velikih bogatstava i nasleđenih (ličnih ili kolektivnih) privilegija, svako je upravo beznačajan naspram državnih vlasti; sam nemoćan, građanin se plaši nereda i anarhije i želi snažnu centralnu vlast – koju, uostalom, on bira i smenuje – do te mere da

<sup>50</sup> *Isto*, str. 458.

<sup>51</sup> *Isto*, str. 460.

<sup>52</sup> Seymour Drescher, “Tocqueville’s Comparative Perspectives”, in: Cheryl B. Welch (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge University Press, 2007, pp. 21–48.

<sup>53</sup> *Demokratija*, str. 461.

<sup>54</sup> Seymour Drescher, *Perspectives*, p. 26.

<sup>55</sup> Cheryl B. Welch, *Introduction*, p. 13.

<sup>56</sup> Vojislav Košturnica, *Ugrožena sloboda*, str. 6.

konačno „svome miru žrtvuje svoja prava”<sup>57</sup>. Jer, država je u moderno doba ogromno proširila polje svog delovanja,<sup>58</sup> i stalno nastoji da ga proširuje i dalje. Dva su ključna načina, prema Tokvilu, na koja ona to postiže: jedan je u ratu, a drugi u privredi.

Velika je sreća za Ameriku što takoreći nema suseda,<sup>59</sup> jer je *demokratska vojska* u demokratskoj državi velika opasnost; budući sačinjena od proletera, oficirske ambicije su neograničene, a njihova „istinska otadžbina je vojska”,<sup>60</sup> kao što se vidi na primeru latinoameričkih država. Opasnost u uređenim demokratijama je druge prirode: „Rat ne izručuje uvek demokratske narode vojnoj upravi, ali on neizbežno ogromno povećava, kod tih naroda, ovlašćenja civilnih vlasti; u njem se rukama skoro nužno centralizuje upravljanje svim ljudima i korišćenje svih stvari. Ako rat i ne vodi odjednom despotizmu putem nasilja, vodi mu polako putem navika”.<sup>61</sup> Ali, u normalnim uslovima, još jedna klasa teži despotizmu – Tokvil ih naziva industrijalcima.<sup>62</sup> U industrijsko vreme, država teži da postane najveći industrijalac, najveći poslodavac i najveći potrošač dobara i postaje njihov najznačajniji partner, zbog čega se oni ne protive proširivanju delokruga i moći države.<sup>63</sup> Na koncu, „iznad [svih] uzdiže se ogromna starateljska vlast, koja se sama stara da im obezbedi zadovoljstva i da bdi nad njihovom sudbinom. Ona je apsolutna, sveobuhvatna do sitnica, uređena propisima, dalekovida i blaga. Ličila bi na očinsku vlast, kad bi joj, kao ovoj, svrha bila da ljude pripremi za muževni uzrast; ali ona, naprotiv,

<sup>57</sup> *Demokratija*, str. 622.

<sup>58</sup> „Obrazovanje je, kaogod i milosrđe, u većini naroda u naše doba postalo državna stvar. Država prihvata, a često i uzima dete iz majčinog naručja da bi ga poverila svojim službenicima; ona preuzima da svakom pokolenju usaćuje osećanja i uliva ideje.” *Isto*, str. 625. „Tvrdim da nema zemlje u Evropi u kojoj javna uprava nije postala ne samo većma centralizovana nego i većma inkvizitorska i cepidlačka; svuda ona sve više zadire u privatne poslove; na svoj način uređuje sve više stvari, i sve sitnije, i svakodnevno se sve više postavlja pored, oko i iznad svakog pojedinca, da mu pomogne, savetuje ga i prinudi.” *Isto*, str. 626.

<sup>59</sup> *Isto*, str. 589.

<sup>60</sup> *Isto*, str. 595.

<sup>61</sup> *Isto*, str. 592.

<sup>62</sup> „Mislim da je industrijska aristokratija, koja nastaje pred našim očima, jedna od najsurovijih što se ikad pojavila na svetu. (...) Na tu stranu treba prijatelji demokratije neprestano da upiru zabrinut pogled; jer ako ikad stalna društvena nejednakost i aristokratija ponovo prodru u svet, može se predskazati da će na tu kapiju ući.” *Isto*, str. 507.

<sup>63</sup> *Isto*, str. 629.

teži samo tome da ih nepromenljivo zadrži u detinjstvu; voli da se građani vesele, samo da ne misle na drugo što do na veselje.”<sup>64</sup>

Tokvilov opis svemoćne, starateljske države primenljiv je na bilo koji neslobodan režim. U modernim, *prostranim* demokratijama – gde se građani međusobno ne poznaju i ne opšte – nesloboda dobija lice tiranije javnog mnjenja. Tokvil je smatrao da je sloboda štampe, uz slobodu udruživanja, neophodan uslov za održanje *suverenosti naroda*, više zbog zala koje sprečava nego dobra koje čini.<sup>65</sup> Ali, to je opasan saveznik: „Moć štampe raste što se više ljudi izjednačavaju”.<sup>66</sup> Kada Tokvil kaže da u Americi nema duhovne nezavisnosti,<sup>67</sup> on upravo misli na istovetnost političke većine i javnog mnjenja, na istovetnost društvene jednakosti i popularnog mišljenja, demokratije i štampe; vladavini većine nedostaju mnoga oruđa despota, ali ima jedno koje bi svaki despot poželeo. Svemoći vladajućeg mišljenja, ili trenutnog ushićenja većine, nemoguće je odupreti se, kao što je Tokvil pokazao na primerima baltimorskih novinara i pensilvanijskih crnaca. Habermas u svojoj studiji o javnom mnjenju kaže da se liberali Tokvil i Mil „okreću protiv moći javnosti, koja je dотле važila kao garancija uma protiv sile” i da se vladavina javnog mnjenja pokazuje kao vladavina mnogih i prosečnih, odnosno mase.<sup>68</sup>

## VI

Tokvil je optimističan u pogledu budućnosti i njegovo rešenje za opasnosti demokratije nije manje demokratije. On ne preporučuje druge oblike državnog uređenja niti smatra mudrim zaustavljanje hoda istorije ka jednakosti. Demokratiju, kako ju je on video, svakako obeležava opasna centralizacija vlasti, zakonodavna i upravna nepostojanost, te su zakoni uvek lošiji nego u aristokratiji, jer njeni najbolji građani izbegavaju javne funkcije, dok su fuctioneri uvek pod paskom javnog mnjenja i novih izbora. Ali, „velika prednost Amerikanaca jeste to što mogu da čine *popravljive greške*”.<sup>69</sup> Tokvil smatra da se nedostaci demokratije koji potencijalno vode neslobodi mogu ispraviti

<sup>64</sup> *Isto*, str. 634–635.

<sup>65</sup> *Isto*, str. 159.

<sup>66</sup> *Isto*, str. 470.

<sup>67</sup> „Većina čini strahovit obruč oko misli. U tome okviru, pisac je slobodan; ali teško njemu ako se usudi da iz njega izade. Ne što bi se imao bojati lomače, ali je izložen svakakvim izrazima gnušanja i svakodnevnim proganjnjima. Politička karijera je za njega zatvorena: uvredio je jedinu silu koja nekoga njoj pripušta.” *Isto*, str. 221.

<sup>68</sup> Jirgen Habermas, *Javno mnjenje*, str. 197.

<sup>69</sup> *Demokratija*, str. 202 (podvukao D. P.).

kvaziaristokratskim društvenim grupama. To nisu bogati, koji povlađuju mnoštvu i zaziru od njega,<sup>70</sup> i koji bi rado pristali uz nekog despota kad bi se pojavio;<sup>71</sup> uspinjući se kroz život, oni nemaju ništa sa dokolicom ili klasnom sveću pravih aristokrata. Grupa koju je Tokvil pronašao u Americi su pravniči,<sup>72</sup> ali to može biti i neka druga: „Čvrsto verujem da se ne može u svetu ponovo stvoriti nekakva aristokratija; ali mislim da obični građani, udružujući se, mogu uspostaviti vrlo bogata, uticajna, moćna, jednom rečju aristokratska [tela]. Na taj bi se način postiglo nekoliko od najvećih političkih prednosti aristokratije, bez njenih nepravdi i opasnosti. Političko, industrijsko, trgovinsko ili čak naučno i književno udruženje prosvećen je i moćan [član zajednice] koga se ne može po volji i skriveno tlačiti i koji, braneći svoja posebna prava od zahteva vlasti, spasava zajedničke slobode.”<sup>73</sup>

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Elster, Jon, *Alexis de Tocqueville, the First Social Scientist*, Cambridge University Press, 2009.
- [2] Kahan, Alan, *Aristocratic Liberalism: The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill, and Alex de Tocqueville*, Transaction Publishers, 2001.
- [3] Koštunica, Vojislav, *Ugrožena sloboda*, Beograd, 2002.
- [4] Kuper, Adam i Kuper, Džesika (prir.), *Enciklopedija društvenih nauka*, Beograd, 2009.
- [5] Fire, Fransoa, *Radionica istorije*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1994.
- [6] Ford, Frenklin, *Evropa u doba revolucija 1780–1830*, Beograd, 2005.
- [7] Fukujama, Fransis, *Kraj istorije i poslednji čovek*, Podgorica, 1997.
- [8] Habermas, Jirgen, *Javno mnjenje*, Novi Sad, 2012.
- [9] Hamilton, Aleksander, Medison, Džems, Džej, Džon, *Federalistički spisi*, Beograd, 1981.
- [10] Hejvud, Endru, *Politika*, Beograd, 2004.
- [11] Herder, Hari, *Evropa u devetnaestom veku*, Beograd, 2003.
- [12] Sal, Veronik (prir.), *Istoričari*, Beograd, 2008.
- [13] Stanovčić, Vojislav „Demokratija i vladavina prava”, u: *Anali*, god. LIII, br. 2, 2005, str. 29–58.

---

<sup>70</sup> *Demokratija*, str. 157.

<sup>71</sup> *Isto*, str. 629.

<sup>72</sup> *Isto*, str. 228–234.

<sup>73</sup> *Isto*, str. 639–640. (U zagradama su moje ispravke prevoda, originalno „lica” i „građanin”.)

- [14] Stanovčić, Vojislav, *Politička teorija I*, Beograd, 2008.
- [15] Tokvil, Alekšis de, *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci – Novi Sad, 2002.
- [16] Tocqueville, Alexis de, *Memoir, Letters, and Remains of Alexis de Tocqueville*. Translated from the French by the translator of Napoleon's Correspondence with King Joseph. With large Additions. In Two Volumes (London: Macmillan, 1861). 2 vols. 9/2/2015. [http://oll.libertyfund.org/titles/2436#de-Tocqueville\\_1601-02\\_73](http://oll.libertyfund.org/titles/2436#de-Tocqueville_1601-02_73)
- [17] Welch, Cheryl B. (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*, Cambridge University Press, 2007.

*Dario Pikulić*

## THE PERILS OF DEMOCRACY IN TOCQUEVILLE'S *DEMOCRACY IN AMERICA*

### *Abstract*

This article is a summary review of fundamental perils of democracy as shown in Alexis de Tocqueville's Democracy in America. After introductory notes about Tocqueville's life and importance as political writer, (I) the goal and structure of the book is briefly analyzed, then (II) central problem of tyranny of the majority is shown, after which comes (III) emergence and significance of democratic customs (*mœurs*) as being constitutional for democratic institutions as well as (IV) their opposite in form of individualism, which finally (V) allows diminution of freedom through government centralization and despotism of public opinion, (VI) solution for which Tocqueville finds in civil associations.

### *Key words:*

Alexis de Tocqueville, Democracy, Equality, Liberty, Tyranny of the Majority, Individualism, Government Power, Public Opinion, United States.

Jelena Vuković\*

*Fakultet političkih nauka, NUBL*

# Politička suština islamske teologije

### *Apstrakt*

Islam je jedna od tri velike monoteističke religije, ali takođe i jedna od najdramatičnijih i najuticajnijih ideologija u savremenom svetu. Osnovni razlog velike popularnosti islamske ideologije u muslimanskom svetu jeste činjenica da islam, za razliku od nekih drugih religija, ima izrazito naglašenu političku dimenziju i, pored religijskog, takođe predstavlja i politički sistem. Islam je, naime, uvek bio ključni faktor društvene i političke mobilizacije kako u kriznim, tako i u stabilnim periodima muslimanske istorije i nijedna druga ideologija nikada nije uspela da dostigne moć vere. Ovakva situacija karakteristična je i za savremene muslimanske države u kojima gotovo sve relevantne političke organizacije svoje ideološke principe, u određenoj meri, temelje na postulatima religije. Osim toga, u skladu sa trendom povratka religiji, koji je u poslednjih nekoliko decenija zahvatio muslimanske države i zajednice, raste i broj političkih organizacija koje snažno zagovaraju potpuni povratak na tradicionalne islamske norme i zakone, tako da se može reći da je islam politički izbor većine, kako u muslimanskim zemljama tako i među muslimanskim manjinama širom sveta.

### *Ključne reči:*

islam, islamska ideologija, politika, šerijatski zakon, nacionalna država, demokratija, ljudska prava

---

\* Email: Jelenavukoicic1@gmail.com

## UVOD

Islam je jedna od tri velike monoteističke religije, druga po broju sledbenika i prva po brzini širenja. „Pri pomenu ovog religijskog učenja danas se više ne misli samo na zemlje na severu Afrike i u velikom delu Azije, već i na značajan broj muslimanskih zajednica širom sveta, između ostalog i u zapadnoj Evropi i na Balkanu. Specifičnost islama je u tome što on, u odnosu na neke druge religije, pruža potpuno drugačije poglede na civilizacijsku perspektivu. Islam, naime, predstavlja jednu od najuticajnijih simboličkih, ideoloških i političkih sila multipolarnog sveta. Pored uticaja na svoje sledbenike, on je ostvario, a i dalje to čini, bitan uticaj na nemuslimanski svet, kako u pogledu politike, kulture, običaja, obrazovanja, ekonomije itd, tako i u vezi sa demografijom.”<sup>1</sup>

Kako naglašava Miroljub Jevtić, islam je u zemljama svog rasprostiranja uspeo da kroz čitavu istoriju održi formu integralnog pogleda na svet, a u muslimanskom svetu se u ime vere vršila javna vlast, regulisali su se međuljudski odnosi i veze čoveka sa Bogom, iz čega se može videti da se islam uvek javljao kao ideološki pokret sa sveobuhvatnim ciljevima. Islam je, stoga, zaključuje Jevtić, uvek bio osnovni pol oko kojeg se iskristalisala ideologija borbe njegovih sledbenika za širenje muslimanstva u svetu, ali isto tako i za slamanje kolonijalnog sistema i neokolonijalističkih mreža, zbog čega je svaki uspeh vezan za pomenuta nastojanja bivao protumačen kao trijumf same religije, odnosno kao posledica Božje pomoći.<sup>2</sup>

Ovakva situacija karakteristična je i za savremena muslimanska društva u kojima, u većini slučajeva, ne postoji nijedan relevantan politički pokret koji svoje ideološke principe ne zasniva na islamu. Osim toga, u skladu sa opštim trendom povratka religiji koji je u poslednjih nekoliko decenija zahvatio muslimanske države i zajednice i čiji se efekti osećaju sve intenzivnije u ovom delu sveta<sup>3</sup>, raste i broj političkih organizacija čija ideologija nije samo obojena

<sup>1</sup> Jelena Vukoićić, „Islam kao politički sistem”, *Religija i tolerancija*, br. 23, CEIR, Novi Sad, str. 45.

<sup>2</sup> Miroljub Jevtić, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 167.

<sup>3</sup> Savremena islamska obnova obuhvata veliki broj različitih pojava koje dotiču svaki segment društvenog života muslimanskih zemalja, o čemu govori i Džon L. Espozito u svojoj knjizi *Islamska pretnja: Mit ili stvarnost*, navodeći da su pokazatelji islamskog buđenja u ličnom životu „mnogi: sve veća pažnja posvećena upražnjanju religije (odlaženje u džamiju, molitva, post), umnožavanje religijskih programa i publikacija, naglašavanje islamskog načina odevanja i vrednosti, revitalizacija sufizma (misticizma). Ovu široko zasnovanu obnovu prati potvrđivanje islama u javnom životu: rast broja islamski orijentisanih vlada, organizacija, zakona, banaka, društvenih usluga, oblika zaštite i staranja, i obrazovnih ustanova. Islamu su se, da bi ojačali svoj autoritet i dobili podršku naroda, okrenule i vlade i

islamom, već i prožeta radikalnim idejama koje snažno zagovaraju potpunu islamizaciju kao jedini put u budućnost islamskog dela čovečanstva, tako da se sa pravom može reći da je islam politički izbor većine muslimanskog stanovništva u gotovo svim zemljama sa muslimanskom većinom, ali i u emigrantskim zajednicama na Zapadu, kao i među muslimanskim manjinama u drugim delovima sveta.

## POLITIČKE OSNOVE ISLAMA

Islam, kao što je već istaknuto, pored religije, predstavlja i ideologiju zasnovanu na individualnom tumačenju verskih pravila od strane inspiratora i organizatora pojedinih islamističkih organizacija.<sup>4</sup> Cilj ove ideologije jeste stvaranje teokratije u kojoj bi Šerijat bio zakonik, a Kuran bi bio ustav, odnosno društvene i političke organizacije kakva je postojala pod Muhamedom u Medini i pod prva četiri kalifa u periodu ekspanzije islamske imperije.<sup>5</sup> Koreni ovog fenomena vezuju se za 1928. godinu kada je osnovana radikalna egipatska organizacija „Muslimansko bratstvo”, koja se smatra prvom savremenom islamskom fundamentalističkom organizacijom, dok njen osnivač, Hasan al Bana, predstavlja začetnika ove ideologije. Prava ekspanzija islamske ideologije, međutim, usledila je u drugoj polovini 20. veka, u okviru sveobuhvatne islamske obnove širom muslimanskog dela čovečanstva.

Ono što savremenu islamsku ideologiju, u odnosu na tradicionalni islam, čini novom i modernom jeste njena naglašena političnost u kontekstu savremenih međunarodnih odnosa, koja je direktno uslovljena pojavama modernizma i sekularizma kao dominantnih društveno-političkih trendova 20. veka, ali i fenomenom globalizacije, zahvaljujući kojоj su sekularni trendovi doprili u različite krajeve sveta. Potrebno je naglasiti da se o islamskoj ideologiji uglavnom govorи као о političkoj „naslednici” socijalizma i nacionalizma sa kojima je, uglavnom neuspešno, eksperimentisao veliki broj muslimanskih lidera sredinom prošlog veka, a koje su, u određenoj meri, uticale i na zakone muslimanskih država. Isti period karakterisali su i pokušaji kulturne modernizacije po „zapadnom modelu” od strane nekih muslimanskih država, koje je pratilo i prodor sekularnih ideja prihvaćenih od strane određenog,

---

opozicioni pokreti... Većina vladara i vlada, uključujući sekularnije države kao što su Tunis i Turska, postaju svesni potencijalne snage islama i pokazuju pojačanu osetljivost i brigu o islamskim pitanjima”. Džon L. Espozito, *Islamska pretnja: Mit ili stvarnost*, Prosveta, Beograd, 1994, str. 18.

<sup>4</sup> Darko Trifunović, Goran Stojaković i Milinko Vračar, *Terorizam i vеhabizam*, Filip Višnjić, Beograd, 2011, str. 53.

<sup>5</sup> Srđa Trifković, *Most*, br. 385, Radio Slobodna Evropa, 29.09.2002.

malog broja stanovništva, prvenstveno obrazovane elite. Od početka sedamdesetih godina, a naročito nakon islamske revolucije u Iranu, islam je, međutim, naglo počeo da „vraća” izgubljene pozicije u onim segmentima zakona i društvenih normi u koje su prodrle sekularne ideje.

## POLITIČKE KARAKTERISTIKE ISLAMSKE IDEOLOGIJE

Islamska ideologija polazi od teološkog koncepta koji čini samu osnovu muslimanske vere: Božjeg jedinstva (*ar. tevhid*) prema kome je Bog transcendentan i jedinstven. U skladu sa ovim konceptom, islamsko društvo treba da predstavlja odraz Božjeg jedinstva, sistem koji će biti u potpunosti uređen u skladu sa pravilima religije i u kome će jedini suverenitet imati Bog (*ar. hakimija – Božji suverenitet*).<sup>6</sup> Islam je, prema tome, kompletan i univerzalan sistem koji ne mora i ne treba da se modernizuje i prilagođava; pored toga, zahvaljujući njegovoj ‘univerzalnoj vrednosti’, ovaj sistem ne treba poređiti sa drugim religijama ili političkim ideologijama.<sup>7</sup> Prema rečima Jusufa Čuejrija (Youssef Choueiri), „težište na islamu kao sveobuhvatnom i transcendentnom pogledu na svet isključuje validnost svih drugih sistema i vrednosti i diktira povratak normativnog skupa verovanja neiskvarenih istorijskim promenama”.<sup>8</sup> S obzirom na svoju univerzalnost, u islamskoj ideologiji islam je *din va davla* (vera i država) i kao takav obuhvata sve aspekte života pojedinca i društva u celini. Ekonomija, politika, teologija i pravni sistem samo su deo sveobuhvatnog, „zatvorenog”<sup>9</sup> islamskog sistema. Na osnovu navedenog može se zaključiti da islam nije ništa drugo nego „dosledno i bespogovorno izvršavanje svih osnovnih propisa religije, tj. ostvarenje njenih fundamenata u praksi”.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Miroljub Jevtić, „Pojam i značaj suvereniteta u islamu i njegov refleks u savremenim političkim sistemima”, str. 183–202; „Ideja islamske države u savremenim političkim sistemima”, str. 202–210, u: Miroljub Jevtić, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

<sup>7</sup> Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001, pp. 37, 40.

<sup>8</sup> Youssef M. Choueiri, *Islamic Fundamentalism*, Continuum, London, 1997, p. 123.

<sup>9</sup> Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001, pp. 7–8.

<sup>10</sup> Miroljub Jevtić, *Od Islamske deklaracije do verskog rata u BiH*, Filip Višnjić, Beograd, 1993, str. 15.

Idealna muslimanska zajednica, u verskoj interpretaciji, jeste samo ona zajednica u čijim se okvirima primenjuje integralni šerijatski zakon, iz čega proizlazi da danas u svetu ne postoji nijedna 'prava' islamska država, s obzirom na to da su muslimanske zemlje, iako u većini slučajeva primenjuju određene verzije islamskog zakona, ipak ukinule pojedine šerijatske propise pod pritiskom međunarodnih institucija. Tako su Ujedinjene nacije izdještovale zvanično ukidanje, šerijatom dozvoljenih, ropstva i konkubinaže u zakonima svih muslimanskih država,<sup>11</sup> dok su ustupci učinjeni i u nekim drugim slučajevima, prvenstveno u oblasti međunarodnog prava, kako bi se omogućila saradnja sa nemuslimanskim zemljama po određenim pitanjima, ali i u oblastima gde bi islamska pravila negativno uticala na profit i poslovanje, kao što je ekonomija.<sup>12</sup>

Isticanje političke dimenzije islamske religije zauzima centralno mesto stavova islamskih ideologa, u kojima стоји да је „islam politički sistem toliko koliko je i religijski”,<sup>13</sup> u skladu sa čim se tradicionalni religijski koncepti izjednačavaju sa konceptima preuzetim iz modernih ideologija. U postavljanju osnova političke ideologije i programa zasnovanih na veri polazi se od principa da je „islam globalni i sintetizovani misaoni sistem”,<sup>14</sup> zbog čega „nije dovoljno da društvo bude sastavljeno od muslimana; ono mora da bude islamsko u svojoj osnovi i strukturi. Stoga se pravi razlika između toga što je 'muslimansko', a što je 'islamsko'.<sup>15</sup>

Značajnu karakteristiku islamske ideologije predstavlja i njena izrazita reakcionarnost, odnosno insistiranje na apsolutnoj primenljivosti tradicionalnih islamskih koncepata i odbijanje svih elemenata kulturnog modernizma.

<sup>11</sup> Iako su sve muslimanske zemlje zvanično ukinule ropstvo i konkubinažu, koji su dozvoljeni Kuronom, u praksi vrla drugačija situacija. Tržišta robova funkcionišu i danas u nekim muslimanskim zemljama kao što je, na primer, Saudijska Arabija. Joel Mowbray, "Maids, Slaves and Prisoners: To be Employed in a Saudi Home – Forced Servitude of Women in Saudi Arabia and in Homes of Saudis in US", *National Review*, 24.02.2003.

<sup>12</sup> Šerijatski zakon predviđa posebne ekonomski principi kao što je, na primer, beskamatno bankarsko poslovanje, koji teško mogu da funkcionišu u savremenim ekonomskim sistemima. Iz tog razloga muslimanske zemlje uglavnom nisu islamizovale svoje ekonomije, ni na unutrašnjem, niti na međunarodnom nivou.

<sup>13</sup> Mahmud 'Abdulmawla, *Anzimat al-mujtama'wa al dawla fi al-Islam* (Organizacija društva i države u islamu), al-Sharika al-Tunisiyya, Tunis, 1973; ovde citirano prema: Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, p. 102.

<sup>14</sup> Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001, p. 36.

<sup>15</sup> Ibid.

U cilju stvaranja idealne zajednice, zasnovane na islamskim političkim principima, neophodno je 'očistiti' društvo od svih neislamskih elemenata povratkom na osnove religije, odnosno svetu knjigu islama, Kuran, i pisane izvore reči i dela Božjeg poslanika Muhameda, hadise. Dosledno odbijanje svih sekularnih pogleda na svet karakteristično je za islamske ideologe, koji veruju u to da će jedino apsolutnim pridržavanjem svih kuranskih zakona uspeti da izgrade moćnu civilizaciju. Prema njihovom mišljenju, sva pitanja od značaja za sve sfere života, ali i za nauke, oduvek su se nalazila u Kurantu i najveći muslimanski problem, koji je i doveo do tragične situacije modernog islamskog sveta, predstavlja nepridržavanje verskih pravila, s obzirom na to da je „samo sveti Kuran kompletno i konačno otkrovenje... i ne postoji nijedno drugo znanje – osim onog koje je zasnovano na Kurantu i koje se odnosi na njega – koje može da vodi i spase čoveka”.<sup>16</sup> Prema rečima Mustafe Abu-Zaid Fahmija (Mustafa Abu-Zaid-Fahmi), islam je, kao konačno Božje otkrovenje, „po definiciji intelektualni napredak *par excellence* na svim poljima, u odnosu prema Bogu, u vršenju javnih poslova i u politici... Ni u jednoj sferi života ljudska misao ne može da imitira islam. Stoga, bez obzira na vremenski period, pravilna interpretacija Kurana garantuje ultimativnu slobodu, ultimativno dostojanstvo i ultimativnu bezbednost”.<sup>17</sup> Uverenje islamskih ideologa u apsolutnu primenljivost Kurana u svim životnim situacijama i svim naučnim disciplinama predstavlja samo proširenje koncepta Božjeg jedinstva na kome se zasniva islamska religija. Kao što ističe Olivije Roa (Olivier Roy), „konstantno citiranje Kurana u vezi svake oblasti... bez obzira na to da li je u pitanju politika ili nuklearna fizika je magičan postupak kojim se parcijalno znanje uvodi u okvir koncepta Božjeg jedinstva”.<sup>18</sup> U skladu sa svojim ubednjem u apsolutnu primenljivost kuranskih znanja, islamski ideolozi jednoglasni su u svom stavu da je idealnoj islamskoj državi kao ustav potreban jedino Kuran u kome se nalaze svi zakoni potreбni za regulisanje jednog ovakvog sistema.<sup>19</sup>

Povratak na osnove vere ujedno je i povratak u vreme njenog nastanka, koje se smatra jedinim periodom 'čistog islama'. U svesti islamskih ideologa

<sup>16</sup> Syed M. N. al-Attas, *Islam, Secularism and the Philosophy of Future*, Mansell, London, 1985, p. 138; ovde citirano prema: Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, p. 94.

<sup>17</sup> Mustafa Abu-Zaid-Fahmi, *Fan al-hukm fi al-Islam (Umetnost vladavine u islamu)*, al-Maktab al-Masri al-Hadith, Cairo, 1981, p. 201; ovde citirano prema: Tibi, ibid., p. 175.

<sup>18</sup> Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001, p. 100.

<sup>19</sup> Abdulrahman A. Kurdi, *The Islamic State: A Study Based on the Islamic Holy Constitution*, Mansell, London, 1984.

postoji samo jedan islam, onaj iz vremena Poslanika, koji je izgubio svoj put, s obzirom na to da je modernizam gubitak. Iz ove perspektive vanvremenska civilizacija, u kojoj je sve međupovezano i sve reflektuje istu strukturu, od gipsane arabeske do pravne rasprave, brutalno je suočena sa izazovom modernizma nastalim u spoljnoj sredini. Roa navodi da definicija islama kao kulture, civilizacije i zatvorenog sistema bez sumnje objašnjava kako nasilje tako i nemogućnost polemike.<sup>20</sup> Prvobitna islamska zajednica predstavlja paradigmu društva, dok poslanik Muhamed predstavlja paradigmu čoveka. U skladu sa tim, islamski ideolozi uglavnom dele mišljenje da je jedina prava islamska država postojala u vreme vladavine Muhameda i prve četvorice kalifa.<sup>21</sup>

Opisujući vanvremenski karakter islamske ideologije, Jusuf Čuejri naglašava da sve grupe islamske političke orientacije dele implicitnu *a priori* metodologiju koja određuje njihovu interpretaciju istorije, politike i društva. „Ova interpretacija predstavlja fundamentalno esencijalistički pogled na svet, odnosno teoriju pripisivanja trajnih i inherentnih kvaliteta, osobina i atributa, kako pojedincima tako i njihovim konceptima. Te nepromenljive osobine koriste se kao sredstvo analize i razumevanja političkih i religijskih događaja, bez obzira na vreme, mesto ili okolnosti, iz čega proizlazi da se ispod čitavog fenomena ljudskog postojanja i njegovih spoljašnjih formi nalazi neophodna supstanca. U ovom smislu, teorijska podstruktura, blisko povezana sa supstancializmom i esencijalizmom, diktira percepciju materijalne i kulturne promene kao vremenski ograničene pojave u okviru trajnog jezgra sastavljenog od večitih kvaliteta”.<sup>22</sup>

## DRŽAVA I PRAVO U ISLAMU

U islamu se teritorijalne granice modernih država doživljavaju kao prepreka ka stvaranju jedinstvene islamske zajednice, „univerzalnog poretka uređenog u skladu sa šerijatom”<sup>23</sup> koji, prema islamskoj političkoj teoriji, treba da obuhvati čitav svet, a u prvoj fazi sve zemlje u kojima muslimani čine većinu stanovništva, koje su sada, međutim, suverene nacionalne države. Kao što navodi Basam Tibi (Bassam Tibi), islamsko buđenje „usmereno je protiv

<sup>20</sup> Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001, p. 7.

<sup>21</sup> Ibid., pp. 73–74.

<sup>22</sup> Youssef M. Choueiri, *Islamic Fundamentalism*, Continuum, London, 1997, p. 91.

<sup>23</sup> Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, p. 38.

'zavere vesternizacije islamskog sveta', a sekularna nacionalna država smatra se savremenim rezultatom te zavere".<sup>24</sup>

Osim toga, Ujedinjene nacije predstavljaju savremeni sistem nacija–država, koji negira islamsku viziju *ume*, odnosno zajednice svih muslimana, čije su granice određene samo verom, a ne teritorijom ili nacijom. Ovakvo viđenje islamske države proizlazi iz činjenice da, kao što je već istaknuto, sam islam nije religija u tradicionalnom smislu te reči, već je on sveobuhvatan sistem koji u sebi sadrži političke, pravne, ekonomске i kulturne principe na kojima treba da počivaju temelji muslimanske države. Osnovna karakteristika islamske države jeste to da je ona „samo sredstvo kojim se služi religija”, kao i to da u okviru ovog entiteta „religijski autoriteti stvaraju pravo”.<sup>25</sup> Religijske institucije, prema tome, imaju neprikosnovenu vlast u okviru državnog sistema čiji segmenti ne samo da moraju da funkcionišu u skladu sa verskim pravilima, već, zapravo, jedino i postoje kao funkcionalni izraz tih pravila. Sa druge strane, savremene sekularne države karakterišu pravni i politički sistemi odvojeni od verskih institucija i zasnovani na poštovanju pravila koja proizlaze iz međunarodno usaglašenih koncepata demokratije i ljudskih prava.

Bitna razlika između dva koncepta leži u muslimanskoj viziji *ume*, kao zajednice sa univerzalnim pretenzijama, baziranoj na činjenici da u islamu ne postoji ideja države sa jasno određenim granicama, niti koncept političkog suvereniteta države. Prema rečima Basama Tibija, „konflikt između zapadne i islamske civilizacije leži u činjenici da je sadašnji svetski poredak, koji, između ostalog, sačinjavaju i svi delovi islamskog sveta, u potpunoj suprotnosti sa islamskim univerzalizmom i njegovom vizijom sveta. Savremeni poredak zasnovan je na privrženosti suverenih država međusobnoj interakciji u skladu sa poštovanjem opštepriznatih granica, što je suprotno tradiciji islama, koja ne poznaje državne granice i čije su pretenzije usmerene ka ekspanziji *dave*, odnosno univerzalne misije namenjene čitavom čovečanstvu”.<sup>26</sup> Tibi dodaje da je „zapadno razumevanje nacionalne države kao suverene aktivne jedinice u svetskom poretku i „ograničenog kontejnera moći” (Giddens) zasnovano na principu prema kome su svaka država pojedinačno i svetski poredak generalno, sekularne, a ne religijske institucije. Upravo na ovom mestu nalazi se tačka razilaženja u razumevanju kolizije popularnog suvereniteta sa tradicionalnim islamskim pogledom koji jedino Boga priznaje kao suverena”.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Ibid., p. 95.

<sup>25</sup> Miroslav Jevtić, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 204.

<sup>26</sup> Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 1998, p. 38.

<sup>27</sup> Ibid., p. 38.

Svi islamski ideolozi i sve islamske političke organizacije zastupaju ideju zamene savremenih nacionalnih država univerzalnim božanskim poretkom zasnovanim na šerijatu, koji se doživljava kao *hakimijet Allah*, odnosno Božja vlast. U svetu islamskog otpora konceptu nacionalnih sekularnih država u okviru savremenog međunarodnog sistema može se posmatrati i muslimanska inicijativa za stvaranje „paralelnih“ institucija, čiji je osnovni cilj, pored povezivanja naroda i zemalja islamskog sveta, predstavljanje islamske vizije međunarodnog poretka zasnovanog na principima šerijatskog zakona. Najuticajniju organizaciju ovog tipa predstavlja OIS – Organizacija islamske saradnje, koja je zamišljena kao neka vrsta „ujedinjenih islamskih nacija“.<sup>28</sup>

Otpor ideji nacionalne države, koji karakteriše stavove islamskih ideo- loga, tesno je povezan i sa neuspehom ovog koncepta u savremenom muslimanskom svetu. Naime, posle ukidanja Islamskog kalifata 1924. godine, muslimani su prihvatili ideju teritorijalnog razgraničenja po sistemu stvaranja suverenih država na kojoj se zasniva savremeni svetski poredak. Ova ideja, međutim, u većini muslimanskih zemalja nije dovela do stvaranja pozitivnih rezultata na poljima kreiranja demokratskih institucija, poštovanja ljudskih prava i razvoja nacionalnih ekonomija, već je, naprotiv, kriза nacionalne države proizvela negativne efekte u gotovo svim sferama društvenog života u islamskom svetu koji je, u najvećoj meri, pogoden siromaštvo i tiranijom.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Miroljub Jevtić, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 232; Na temu OIK (nekadašnji naziv Organizacije islamske saradnje) pogledati: Miroljub Jevtić, „Versko-političke osnove Islamske konferencije,” str. 242–252, u: *Religija i savremeni svet*, Centar za marksizam Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1987; Miroljub Jevtić, „Pravni sistem organizacije islamske konferencije”, str. 237–245, u: Miroljub Jevtić, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

<sup>29</sup> Bernard Lewis, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, The Modern Library, New York, 2002, p. 113. U poglavljiju knjige pod nazivom „Neuspeh modernizacije“ Luis navodi veliki broj statističkih podataka koji pokazuju razočaravajuću situaciju u muslimanskim državama. Svi indikatori Ujedinjenih nacija, Svetske banke i drugih relevantnih međunarodnih institucija ukazuju na to da se na poljima kao što su: obrazovanje, tehnologija, produktivnost i stvaranje novih radnih mesta ove države nalaze daleko iza Zapada, ali da, takođe, zaostaju za nekim azijskim državama kao što su Koreja, Tajvan i Singapur. Tako je, na primer, na listi brutalnog dohotka, najbolje plasirana Turska, koja se sa svojih 64.000.000 stanovnika nalazi na dvadeset trećem mestu, između Austrije i Danske, koje zajedno imaju oko 10.000.000 stanovnika. Po kupovnoj moći prva na listi ovih zemalja je Indonezija, na petnaestom mestu, a iza nje Turska na devetnaestom. Što se tiče industrijske proizvodnje, najbolje rangirana muslimanska država je Saudijska Arabija, na dvadeset prvom mestu, a u prerađivačkoj industriji Egipat, na trideset petom mestu. Podaci vezani za naučne i obrazovne institucije su čak gori

Kriza nacionalne države je, između ostalog, i dovela do politizacije tradicionalnih islamskih koncepata u okviru savremene islamske ideologije koja se predstavlja kao alternativa propalim idejama nacionalizma i socijalizma.

Jedna od klasičnih optužbi na račun lidera muslimanskih zemalja je i ona koja se odnosi na prihvatanje sekularnog modela državnog uređenja, koji je suprotstavljen islamskoj viziji univerzalne zajednice. Oživljavanje predstave *ume*, kao „univerzalne islamske zajednice”, značajno se razlikuje od sekularne predstave *ume* kao „nacije”. „U procesu suprotstavljanja zapadnom svetskom poretku islamski ideolozi usmeravaju svoje stavove i aktivnosti protiv institucije nacionalne države i muslimanskih elita koje se nalaze na njenom čelu, optužujući svoje vlasti za ostvarivanje zapadnih strategija usmerenih ka podeli univerzalne *ume* na niz sekularnih nacija po uzoru na zapadni model nacionalne države”.<sup>30</sup> Muslimanski lideri se, prema tome, okrivljuju za ‘rasparčavanje’ islamske teritorije i stvaranje institucija vlasti u okviru slabih nacionalnih država, nesposobnih i nemoćnih da se odupru zapadnom hegemonizmu, a rešenje problema predstavlja „vizija islamskog svetskog poretku koji se ne oslanja na državnu politiku, već na javni izbor politički aktivnih članova muslimanske zajednice. U središtu ovog izbora nalazi se *uma*, a ne postojeće nacionalne države”.<sup>31</sup>

U centru zahteva za uspostavljanjem islamskog porekta nalaze se tri ključna pitanja, odnosno:

- I. islamski legitimitet;
- II. politička interpretacija islamske *ume* koja podupire ovaj legitimitet;
- III. politička moć neophodna za ostvarivanje ovih interesa.<sup>32</sup>

od ekonomskih. Na listi od dvadeset sedam zemalja, sastavljenoj na osnovu broja prodatih knjiga, ne nalazi se nijedna muslimanska zemlja, a u čitavom arapskom svetu godišnje se prevede oko 330 knjiga, što, poređenja radi, predstavlja petinu knjiga koje u istom periodu prevede Grčka. Modernizacija u politici je takođe na jako niskom nivou i jedina muslimanska zemlja koja ima delimično demokratske institucije je Turska, dok do demokratizacije u ostalim državama sa većinskim muslimanskim stanovništvom uglavnom nije ni došlo. Luis primećuje da su, zahvaljujući modernim medijima i komunikacijama, stanovnici Srednjeg istoka sve više svesni velikog raskola između njih i drugih delova sveta. Bes koji iz toga rezultira prirodno je usmeren prvo protiv njihovih lidera, a zatim i protiv onih za koje se smatra da drže ove lidere na vlasti iz sebičnih razloga.

<sup>30</sup> Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, p. 17; Miroljub Jevtić, *Religion and Power, essays on Politicology of Religion*, Belgrade, 2008, pp. 276–284.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 101.

Islamski legitimitet bio bi postignut vladavinom svetog zakona, šerijata, koji bi omogućio institucionalizovanje svih individualnih i kolektivnih normi poнаšanja u skladu sa šerijatskim pravilima koja se smatraju Božjom voljom, a čija primena i striktno poštovanje nije ostvarivo u sekularnoj državi. Sam naziv ovakvog sistema nema nekog posebnog značaja s obzirom na to da: „ukoliko je politička vlast: 1) zasnovana na šerijatu, i 2) prihvaćena od strane muslimana, onda forma ne znači mnogo. Možemo je nazvati kalifat, imamat, emirat, ili možemo naći neki drugi naziv, sve dok se ispunjavaju navedeni uslovi. Ako, međutim, ovi zahtevi nisu ispunjeni, onda nijedna politička vlast ne može da ima legitimitet”.<sup>33</sup>

Islamski ideoazi zalažu se za potpuno nametanje islamskog šerijata kao isključivog, jedinog okvira za rešavanje svih pitanja, koji treba da važi za *sva vremena, sva mesta i sve narode*, i legitimitet islamskog sistema isključivo vezuju za absolutnu primenu ovog zakona, odnosno: „Ukoliko se šerijatski zakon uspostavi na ovaj način i ukoliko se primenjuje pod navedenim uslovima (tj. poseduje neograničenu, absolutnu punovažnost) onda to znači da postoji islamski sistem”.<sup>34</sup> Vanvremenski, univerzalni karakter šerijata podrazumeva to da šerijatski zakon ujedno predstavlja „jedini prihvatljivi zakonski sistem na svetu”.<sup>35</sup> Islamski ideoazi prihvataju isključivo islamske zakonske norme, smatraju ove norme važećim za čitavo čovečanstvo i odbacuju sve druge norme i okvire.

## KONCEPTI DEMOKRATIJE I LJUDSKIH PRAVA U ISLAMU

Bez obzira na to da li su direktno uključeni u politički život svojih država, priпадnici islamskih pokreta suprotstavljaju se svakoj ideji pluralizma, ne prihvataju demokratiju zbog njenog 'neislamskog' karaktera i ne priznaju jednakih prava žena, manjina i svih onih muslimana koji se ne slažu sa njihovim idejama. Politička vizija 'idealne islamske zajednice', sama po sebi, isključuje teritorijalnu nacionalnu državu, demokratski politički sistem i koncept individualnih ljudskih prava, s obzirom na to da su sve ove ideje protivne islamskom shvatanju državnog uređenja. Naime, na osnovu islamskog učenja o

<sup>33</sup> 'Ali M. Jarisha and Mohammad Sh. Zaibag, *Asalib al-ghazy al-fikri li al-'alam al-Islami* (*Metode intelektualne invazije na islamski svet*), Dar al-I'tisam, Cairo, 1978; ovde citirano prema: Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, p. 101.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, p. 104.

državi i politici sadašnji sekularistički koncept organizacije društva, koji je u svetu široko prihvaćen, za islam je apsolutno nezamisliv, što važi i za sve što iz ovakvog koncepta proizlazi, kao što je narod kao nosilac suvereniteta, stvarna sloboda političkog organizovanja i ljudska prava.<sup>36</sup>

Jedan od koncepata koji se često, uvek u negativnom kontekstu, pojavljuje u stavovima islamskih ideologa, predstavlja demokratija. Svoj otpor ovakvom načinu organizovanja vlasti objašnjava se klasičnom islamskom teorijom, prema kojoj vrhovna i svaka druga vlast u okviru zajednice može da pripada samo Bogu, čije želje i naredbe, sadržane u šerijatskom zakonu, u delo sprovode izabrani predstavnici koji, međutim, nemaju nikakvo право da donose zakone i određuju društvena pravila, što dovodi do zaključka da između islama i demokratije postoji dubok konflikt.<sup>37</sup> Prema rečima jednog od najpoznatijih muslimanskih ideologa, Abul al Mevdudija (Abul A'la Mawdudi), „princip Božjeg jedinstva u potpunosti negira koncept legalnog i političkog suvereniteta ljudskih bića, individualnog ili kolektivnog. Niko ne može da zahteva suverenitet, bez obzira na to da li je u pitanju pojedinac, porodica, klasa ili grupa ljudi, ili čak čitava ljudska rasa. Jedino Bog je Suveren i Njegove naredbe su Zakon islama“.<sup>38</sup> Iz ovog razloga, kategoričan je Mevdudi, „između islama i demokratije ne može da bude pomirenja, čak ni po minornim pitanjima, zato što su oni suprotstavljeni jedno drugom u svim pojednostima. Tamo gde postoji ovaj sistem (demokratija, prim. J.V.) nema islama. Kada islam dođe na vlast nema mesta za ovaj sistem“.<sup>39</sup> Mevdudi navodi da su „pluralizam, višepartijska politika i jednakost svih građana pred zakonom, bez obzira na religijska ili politička verovanja, suprotni samoj suštini islama. S obzirom na to da je islamska država prvenstveno i pre svega ideološki entitet, samo oni koji se pridržavaju njenih doktrinarnih principa mogu se ubrajati u građane prvog reda, dok se svima ostalima, dokle god ostanu lojalni i poslušni, priznaju određena prava kao građanima drugog reda.“<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Miroljub Jevtić, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 185.

<sup>37</sup> *Isto*, str. 26.

<sup>38</sup> Abul A'la Mawdudi, *Islamic Way of Life*, 11<sup>th</sup> edn, Islamic Publications, Lahore, 1979, p. 37; ovde citirano prema: Youssef M. Choueiri, *Islamic Fundamentalism*, Continuum, London, 1997, p. 111.

<sup>39</sup> Abul A'la Mawdudi, *al-Islam wa al-madaniyya al-haditha (Islam i moderna civilizacija)*, Cairo; ovde citirano prema: Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, p. 187.

<sup>40</sup> Treba istaći da su, sudeći prema kriterijumima Opšte deklaracije o ljudskim pravima OUN i Paktu o građanskim i političkim pravima OUN, diskriminacija nemuslimana i žena u većini islamskih zemalja podignuti na stepen pozitivnog prava.

Stoga, u klasičnoj islamskoj državi postoje dve kategorije građana: muslimani i nemuslimani. Dok se u islamu razlike na osnovu rase, boje, nacionalnosti, teritorije ili jezika smatraju paganskim, varvarskim designacijama, klasifikacija ljudi na osnovu ideooloških kriterijuma predstavlja najbolje i najpravičnije rešenje komplikovane situacije koja nastaje usled postojanja stranog elementa u političkom telu nacije ili ideoološke države.<sup>41</sup> Osim neislamskog karaktera demokratskog društvenog uređenja, islamski revolt protiv demokratije izaziva i njeno zapadno poreklo, odnosno to da ona kao, prema rečima Jusufa al-Karadavija (Yusuf al-Qaradawi), „uvezeno rešenje”<sup>42</sup> nema mesto u muslimanskim društvima. Karadavi dodaje da se na vrhu liste uvezenih rešenja nalazi „demokratski liberalizam koji je u život muslimana došao kao uticaj kolonijalizma i postao najopasniji uticaj u kolonijalnom zaveštanju”.<sup>43</sup> Zapadno poreklo demokratskog državnog uređenja povezano je sa ubeđenjem islamskih ideologa u opadanje zapadne moći i predodređenost islama da preuzme ulogu lidera u savremenom svetu, odnosno, po rečima Sejida Kutba (Sayyid Qutb): „Posle potpunog propadanja demokratije Zapad više nema ništa da ponudi čovečanstvu... Vođstvo Zapada je nestalo... Vreme je da ga preuzme islam”.<sup>44</sup> Kutbov stav o tome da je došlo vreme da islam preuzme ulogu svetskog lidera obezbedio je okvir za percepciju svetske politike od strane muslimanskih aktivista šireći njihovu civilizacijsku svest u pravcu stvaranja vizije univerzalne islamske zajednice.

U skladu sa protivljenjem demokratiji, islamski ideoolozi protive se i sekularnom modelu poštovanja individualnih ljudskih prava. Prema mišljenju Hasana al Turabija (Hassan al-Turabi), ova prava predstavljaju „uvoz sa Zapada” za kojim muslimani „nemaju nikakve potrebe”.<sup>45</sup> Princip poštovanja individualnih ljudskih prava, koji karakteriše savremeni sistem demokratskih država, u suprotnosti je sa islamskim konceptom ljudskih prava, jer

<sup>41</sup> Abul A'la Mawdudi, *First Principles of the Islamic State*, Islamic Publications, Lahore, 1983; ovde citirano prema: Youssef M. Choueiri, *Islamic Fundamentalism*, Continuum, London, 1997, pp. 111–112.

<sup>42</sup> Yusuf al-Qaradawi, *Hatmiyyat al-hall al-Islami wa al-hulul al-mustawarda (Islamsko rešenje i uvezena rešenja)*, Vol. 3; *Hatmiyyat al-hall al-Islam (Islamsko rešenje je određeno)*, Vol. 1, al-Risalah, Beirut, 1980; ovde citirano prema: Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, p. 26.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>44</sup> Sayyid Qutb, *Ma'alim fil Tariq (Milestones)*, American Trust Publications, Indianapolis, 1990, pp. 5–6.

<sup>45</sup> Hassan al-Turabi, *al-Mustaqb al-'Arabi*, Vol. 8, 75, 1985; ovde citirano prema: Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002, pp. 11–12.

u islamu jednostavno ne postoji koncept individualizma na način na koji se ovaj koncept definiše u sekularizovanom svetu. Pojedinac ne predstavlja ništa više nego deo zajednice. Ljudska prava u islamu su kolektivna, zasnovana na Kurantu i šerijatskom zakonu, i kao takva nisu podložna nikakvim promenama ili individualnim tumačenjima. Prava u islamu zapravo predstavljaju dužnosti koje zajednica nameće svojim vernicima, što je u suprotnosti sa zapadnim konceptom ljudskih prava.<sup>46</sup> Na taj način ne može biti govora o kršenju nečijih prava ukoliko se to kršenje odvija u skladu sa šerijatskim propisima; ako se uzme u obzir da šerijat predviđa niz brutalnih kazni za različite prestufe, koje su u potpunosti strane svakom krivičnom zakoniku u demokratskim državama, jasno je da prava čoveka, u skladu sa Deklaracijom UN, ne mogu da budu kompatibilna sa islamskim zakonom.<sup>47</sup> Kako ističe En Elizabet Mejer (Ann Elyzabeth Mayer), „šerijatska pravila oštro odstupaju od modernih normi ljudskih prava... Islamskim obrascima ljudskih prava... nedostaje bilo kakva jasna teorija o tome šta bi prava trebalo da predstavljaju u islamskom kontekstu“.<sup>48</sup> Mejer navodi da muslimanski pobornici stvaranja obrasca islamskih ljudskih prava, umesto da priznaju probleme koji nastaju u pokušajima da se islamske doktrine učine kompatibilnim sa ljudskim pravima, insistiraju na tome „da zadrže tradicionalne, antiindividualističke, komunitarne vrednosti i prioritete, paradoksalno pokušavajući da umetnu odredbe o ljudskim pravima u ovu neprikladnu matricu“.<sup>49</sup>

Sam koncept kolektivnih ljudskih prava u islamskoj religiji teško može da se uklopi u savremenu, demokratsku koncepciju prava čoveka. Islamskom religijom, ali i drugim monoteističkim religijama, predviđena su samo kolektivna prava, koja su u skladu sa verskim učenjima i koja su, zbog svoje rigidnosti i isključivosti, nekompatibilna sa sekularnim i demokratskim konceptima. S obzirom na to da su sve demokratske države, a i veliki broj onih kojima tek predstoji put ka razvijanju demokratskih institucija, odvojile crkvu od državne

<sup>46</sup> Na temu koncepta ljudskih prava u islamu pogledati: Miroljub Jevtić, „Prava čoveka u islamskim političkim sistemima u svetlu Univerzalne islamske deklaracije o ljudskim pravima“, str. 210–218; „Prava čoveka u islamskim zemljama“, str. 295–304, u: *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

<sup>47</sup> Posebno „osetljivo“ pitanje u kontekstu savremenih ljudskih prava predstavljaju neke kazne propisane šerijatom, kao što je kamenovanje za preljubu ili odsecanje ruke za krađu (*hudud* zločini). Šerijatski zakon, između ostalog, uključuje i pravo osvete na osnovu koga porodica osobe nad kojom je izvršeno određeno krivično delo ima pravo da odredi kaznu počiniocu.

<sup>48</sup> Ann E. Mayer, *Islam and Human Rights: Tradition and Politics*, Westview Press, Boulder, Colo, 1991, p. 53.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 66.

vlasti, uloga religije, ma kolika da je u društvu, odnosno njegovim običajima i kulturi, ipak nije tolika da bi značajnije uticala na formiranje zakona. U muslimanskim zemljama, međutim, bez obzira na to da li su u potpunosti islamizovane ili ne, prava čoveka, institucionalizovana u pravnim sistemima, shvataju se na potpuno drugačiji način nego što je to slučaj u sekularnom, demokratskom svetu.

## ZAKLJUČAK

Kada se uzmu u obzir realne činjenice i statistički podaci o broju aktivnih islamskih organizacija, njihovoja jačini i zastupljenosti u političkim sistemima muslimanskih zemalja, može se sa sigurnošću reći da je islamska ideologija vodeći trend političke opozicije, a u mnogim slučajevima i vlasti, u islamskom delu sveta. Statistički gledano, ovaj deo sveta sastoji se od 1.300.000.000 ljudi koji čine većinu u 52 države i značajne manjine u zemljama i regionima kao što su: Sjedinjene Države, Kanada, Zapadna Evropa, Balkan, Rusija i Kina.<sup>50</sup> Ovaj fenomen se, prema tome, ne može razumeti ako se ne postavi u globalni kontekst modernog sveta u kome se nalazi.

Srž fenomena islamske ideologije i izvor njene najveće snage predstavljaju selektivna interpretacija ključnih verskih tekstova i postavljanje tradicionalnih koncepata u moderne okvire. Oštar, dihotoman pogled na svet jedna je od osnovnih karakteristika ove ideologije u kojoj su sve teme postavljene u set dihotomija: božanski poredak protiv sekularnog; *nizam islami* / islamski pokret protiv sekularne nacionalne države; *šerijat* protiv ljudskih zakona i, iznad svega, *hakimijet Alah* / Božja vlast protiv vlasti ljudi nad ljudima. Politizacija religijskih koncepata primetna je u stavovima najuticajnijih islamskih ideologa, pisaca i političara, koji ovim putem promovišu svoj politički program u cilju dobijanja (političke) podrške vernika i promene državnog i društvenog sistema na svim nivoima. Iako islamski ideolozi, u većini slučajeva, smatraju da islamizacija u prvoj fazi treba da obuhvati većinski muslimanske zemlje, njihov politički program je međunarodni i njegovu suštinu predstavlja internacionalistička politička vizija zasnovana na konceptu univerzalnog islamskog svetskog poretku (*ar. nizam islami*), u okviru koje islamska *uma* postaje međunarodna politička zajednica.

---

<sup>50</sup> Na temu muslimanskih manjina u svetu pogledati: M. Ali Kettani, *Muslim Minorities in the World Today*, Mansell, London, 1986.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Choueiri, Youssef M., *Islamic Fundamentalism*, Continuum, London, 1997.
- [2] Espozito, Džon L., *Islamska pretnja: Mit ili stvarnost*, Prosveta, Beograd, 1994.
- [3] Jevtić, Miroljub, *Od Islamske deklaracije do verskog rata u BiH*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.
- [4] Jevtić, Miroljub, *Religija i politika: Uvod u politikologiju religije*, Institut za političke studije i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.
- [5] Jevtić, Miroljub, *Religion and Power, Essays on Politicology of Religion*, Belgrade, 2008.
- [6] Jevtić, Miroljub, „Versko-političke osnove Islamske konferencije”, u: *Religija i savremeni svet*, Centar za marksizam Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1987.
- [7] Kettani, M. Ali, *Muslim Minorities in the World Today*, Mansell, London, 1986.
- [8] Kurdi, Abdulrahman A., *The Islamic State: A Study Based on the Islamic Holy Constitution*, Mansell, London, 1984.
- [9] Lewis, Bernard, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, The Modern Library, New York, 2002.
- [10] Mayer, Ann E., *Islam and Human Rights: Tradition and Politics*, Westview Press, Boulder, Colo, 1991.
- [11] Mowbray, Joel, “Maids, Slaves and Prisoners: To be Employed in a Saudi Home – Forced Servitude of Women in Saudi Arabia and in Homes of Saudis in US”, *National Review*, 24.02.2003.
- [12] Qutb, Sayyid, Ma’alim fil Tariq (Milestones), American Trust Publications, Indianapolis, 1990.
- [13] Roy, Olivier, *The Failure of Political Islam*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2001.
- [14] Tibi, Bassam, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, University of California Press, Berkeley, 2002.
- [15] Trifković, Srđa, *Most*, br. 385, Radio Slobodna Evropa, 29.09.2002.
- [16] Trifunović, Darko, Goran Stojaković i Milinko Vračar, *Terorizam i vekhabizam*, Filip Višnjić, Beograd, 2011.
- [17] Vukoičić, Jelena, „Islam kao politički sistem”, *Religija i tolerancija*, br. 23, CEIR, Novi Sad, 2015.

*Jelena Vuković*

## POLITICAL ESSENCE OF THE ISLAMIC THEOLOGY

### *Abstract*

Islam is one of the three main monotheistic religions, but also one of the most dynamic and most influential ideologies in the contemporary world. The main reason of the huge popularity of this ideology in the Muslim world is the fact that Islam, unlike some other religions, has a significant political dimension and, beside religious, also represents a political system. Islam has always been the key factor of social and political mobilization in Muslim history, in the periods of crisis as well as in the periods of stability, and no other ideology has ever managed to reach the power of faith. This situation also characterises modern Muslim states in which almost all relevant political organizations, to a certain extent, base their ideological principles on religious postulates. Beside that, in accordance with the trend of religious revival, that has affected Muslim countries and communities in the last few decades, there has been a growth of political organizations that strongly support the complete return to the traditional Islamic norms and laws, so it could be said that Islam is a political choice of the majority, both in the Muslim countries and within Muslim minorities throughout the world.

### *Key words*

Islam, Islamic ideology, politics, Sharia law, national state, democracy, human rights.



---

## POLITIKOLOGIJA

---

Pregledni naučni članak

UDK 323.28(4-672EU)  
342.7(4-672EU)

Jelena Pejić\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Protivteroristička borba Evropske unije u potrazi za ravnotežom između očuvanja bezbjednosti i zaštite privatnosti\*\*

### *Apstrakt*

U ovom članku autor nastoji paralelno predstaviti i povezati razvoj protivterorističkih napora Evropske unije sa njenom brigom o zaštiti ljudskih prava. Dok je razvoj evropskih standarda u oblasti prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka konstantan i dosljedan, dotle je borba EU protiv terorizma bila postepena i isprekidana, uglavnom vodena kritičnim događajima poput terorističkih napada većih razmjera. Decenija mira između 2005. i 2015. godine donijela je sve veće naglašavanje ljudskopravnih problema protivterorističkih mjeru, da bi oni nakon napada u Parizu bili nanovo stavljeni u drugi plan, a dotad nezamislive mјere masovnog nadzora dobine jak vjetar u leđa.

### *Ključne riječi:*

terorizam, privatnost, lični podaci, EU, masovni nadzor, PNR, Evropski parlament

---

\* Email: jelenapejic.do@hotmail.com

\*\* Napomena: Ovaj članak je prilagođeni dio master rada na temu „Sporazumi o prenosu ličnih podataka kao oblik saradnje Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država u borbi protiv terorizma”, odbranjenog februara 2016. godine na FPN-u u Beogradu.

Teroristički napadi u Parizu i Briselu doveli su u središte pažnje već vođene rasprave o uvođenju novih bezbjednosnih mjera za borbu protiv terorizma na nivou Evropske unije (EU) i podstakli njihov ubrzan i plodonosan završetak. Time se nastavlja već uočeni trend opreznog razvoja protivterorističkih napora EU, isprekidanog povremenim naglim iskoracima kao reakcijama na konkretnе napade. Iako je nedovoljna spremnost država članica za saradnju na evropskom nivou vjerovatno najviše uticala na ovaj usporeni razvoj, obziri prema zaštiti privatne sfere građana igraju sve istaknutiju ulogu, naročito u odnosima između ključnih evropskih institucija. Doskora se u EU krugovima govorilo o „rastućem osjećaju zamora borbom protiv terorizma”,<sup>1</sup> pojačani su glasovi boraca za ljudska prava a Sud pravde Evropske unije je u nizu presuda potvrdio opravdanost njihovih kritika. Najnoviji napadi su vratili loptu u polje bezbjednosti, gdje je novi talas sekuritizacije terorizma stavio obzire privatnosti u drugi plan, ali ih nije sasvim lišio uticaja na zakonodavni proces.

U ovom članku autor će prikazati kako EU nastoji da balansira između dva bitna zadatka – da očuva i ojača bezbjednost svojih građana a da istovremeno štiti njihova osnovna prava i poštuje njihov privatni život. Uvođenje novih protivterorističkih mjera masovnog nadzora više nego ikad odražava međusobnu povezanost i tenziju između ovih zadataka. U prvom dijelu ovog članka predočava se razvoj borbe protiv terorizma u EU, sa fokusom na naporima unutar nekadašnjeg trećeg stuba (policijska i pravosudna saradnja). Zatim slijedi objašnjenje zašto je i kako zaštita privatnosti za EU značajna. U trećem dijelu pažnja se posvećuje mjeri masovnog nadzora koja je u fokusu aktualnih debata. Riječ je o praćenju avionskih putnika kroz sistem Passenger Name Records (PNR), koji se u EU primjenjuje na osnovu sporazuma sa trećim državama, a nedavno je usvojena i direktiva kojom se uspostavlja evropski PNR sistem. Evropska unija je ovim činom, umjesto insistiranja na zaštiti privatnosti kao osnovnom pravu, preuzela dotad sve glasnije kritikovanu bezbjednosnu mjeru i, ponovno iskusivši neposrednu ugroženost, propustila priliku da dosljedno igra ulogu normativne sile.

## RAZVOJ PROTIVTERORISTIČKE BORBE U EVROPSKOJ UNIJI

Evropsku protivterorističku borbu pokrenuo je teroristički napad na Svjetski trgovinski centar u Njujorku 9. septembra 2001. (9/11), ali i odgovor Sjedinjenih Američkih Država na njega. Nije bilo riječi samo o solidarnosti sa tradicional-

---

<sup>1</sup> Izjava evropskog koordinatora za borbu protiv terorizma Žila de Keršova (Gilles de Kerchove). Navedeno prema: Thomas Renard, *EU Counterterrorism Policies and Institutions after the Lisbon Treaty*, Centre for Global Counterterrorism Cooperation, 2012, p. 12.

nim saveznikom, već i o neophodnosti suočavanja sa činjenicom da su baze Al Kaide otkrivene i unutar EU. Ubrzo potom strah je došao od uspješno izvedenih terorističkih napada u Madridu 2004. i Londonu 2005. godine.

Iako su pojedine članice EU u periodu nakon Drugog svjetskog rata imale autentično iskustvo sa domaćim terorizmom,<sup>2</sup> njihovi problemi su ostali isključivo unutrašnji, i to viđenje je opstalo u Evropi sve do početka 21. vijeka. Nakon 9/11 isplivalo je par gorućih pitanja na evropski dnevni red. Prvo, unutar Šengenske zone teroristi su mogli neometano da prelaze državne granice, a pošto većina država članica nije imala antiterorističku zakonsku regulativu oni su mogli lako da izbjegnu hapšenje i krivično gonjenje. Drugo, ogromne i nedovoljno integrisane muslimanske zajednice u EU prepoznate su kao plodno tlo za stvaranje militantnih ekstremista.

Na strateško-političkom nivou, EU je 2003. usvojila prvu (i zasad jedinu) Evropsku bezbjednosnu strategiju, a 2005. godine uslijedile su i Evropska protivteroristička strategija i Evropska strategija za borbu protiv radikalizacije i regrutacije za terorizam. Tek 2010. godine donesena je i Strategija unutrašnje bezbjednosti EU, zamijenjena 2015. Evropskom bezbjednosnom agendom. Protivteroristička strategija EU iz 2005. godine predočava djelovanje u pravcu prevencije, zaštite građana i kritične infrastrukture, krivičnog gonjenja i upravljanja posljedicama izvršenog napada.<sup>3</sup> Kako je većina ovih mjera u nadležnosti država članica, zadatak EU je da razmjenom znanja i iskustava ojača njihove kapacitete i olakša saradnju, ali i da razvija zajednička tijela, i istupa jedinstveno prema trećim državama i organizacijama.<sup>4</sup> Strategija unutrašnje bezbjednosti iz 2010., kao i njena nasljednica pet godina kasnije, prepoznaju terorizam kao jednu od glavnih prijetnji. Borba protiv njega ima trojako usmjerenje: sprečavanje radikalizacije i regrutacije, prekidanje i praćenje finansiranja terorizma, te zaštita saobraćaja.<sup>5</sup> Naglasak je stavljen na unapređenje razmjene podataka i operativnu saradnju, uz preduslov punog poštovanja ljudskih prava, kao i načela transparentnosti i demokratske kontrole.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Uglavnom lijevi (RAF u Zapadnoj Njemačkoj, Crvene brigade u Italiji) i oslobodilački terorizam (ETA u Španiji, IRA u Ujedinjenom Kraljevstvu).

<sup>3</sup> “European Union Counter Terrorism Strategy”, Council of the European Union, 14469/4/05, 30.11.2005.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>5</sup> “The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more Secure Europe”, COM/2010/0673 final, Brussels, 22.11.2010.

<sup>6</sup> “European Agenda on Security”, COM(2015) 185 final, Strasbourg, 28.4.2015.

Predlisabonska struktura stubova ometala je sprovodenje zacrtanih ciljeva, tako da su evropski zakonodavci morali biti kreativni i snalažljivi.<sup>7</sup> Sekuritizacija terorizma oživjela je postojeće i pokrenula nove inicijative u nerazvijenom trećem stubu EU.<sup>8</sup> Ključni akti u ovoj oblasti su dvije okvirne odluke iz 2002. godine – o borbi protiv terorizma<sup>9</sup> i o Evropskom nalogu za hapšenje.<sup>10</sup> Prva od njih uvodi jedinstveno određenje terorističke grupe i krivičnog djela terorizma, a druga olakšava i ubrzava postupak izručivanja između država članica, naročito za tridesetak najtežih krivičnih djela u koje se ubraja i terorizam.

Evropska unija izvršila je i niz institucionalnih prilagođavanja. Unutar Evropola (engl. Europol) i Evrodžasta (engl. Eurojust), ključnih tijela evropske policijske i pravosudne saradnje, formirani su posebni timovi za bavljenje terorizmom, a države članice su se obavezale na razmjenu svih relevantnih podataka sa njima i u tom cilju imenovale svoje kontakt osobe.<sup>11</sup> U okviru Sekretarijata Savjeta EU, Zajednički situacioni centar (engl. SitCen) dobio je zasebnu protivterorističku čeliju, a zadatak praćenja i usklajivanja svih napora na evropskom nivou dodijeljen je novouspostavljenom Evropskom koordinatoru za borbu protiv terorizma (EKT). Pospiešuje se i operativna saradnja, kroz mogućnost stvaranja *ad hoc* zajedničkih istražnih timova, razmjenu biometrijskih podataka, i pristup nacionalnih i evropskih policijskih tijela evropskim bazama podataka.

Imajući sve ovo u vidu, Evropska unija je ostvarila značajan napredak u borbi protiv terorizma u trećem stubu, ali i prevazilaženjem stubovne strukture

<sup>7</sup> Zamrzavanje sredstava označenih terorista i terorističkih organizacija izvodi se kombinacijom instrumenata prvog i drugog stuba. Takođe, neke mjere sa ciljevima iz trećeg stuba donošene su u prvom (komunitarnom) stubu, ako je bilo nekačko moguće povezati ih sa jedinstvenim tržištem. Primjer je Direktiva o zadržavanju podataka o elektronskim komunikacijama iz 2006. godine.

<sup>8</sup> Nekadašnji treći stub EU obuhvata saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. U postlisabonskoj strukturi, ova oblast pokrivena je Prostorom pravde, slobode i bezbjednosti.

<sup>9</sup> “Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism”, *OJ*, L 164.

<sup>10</sup> “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States”, 2002/584/JHA, *OJ*, L 190.

<sup>11</sup> Oba tijela su, međutim, samo „informacioni brokeri“, jer ne mogu samostalno da prikupljaju podatke, već svoje izvještaje zasnivaju na analizi podataka koje im dostavljaju članice. Thomas Wahl, “The European Union as an Actor in the Fight against Terrorism”, in: Marianne Wade, Almir Maljević (eds.), *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, Springer, 2010, pp. 143–149.

i spajanjem spoljnih i unutrašnjih aspekata bezbjednosti. Potreba za saradnjom država članica i Unije u slučaju terorističkog napada potvrđena je 2007. godine uvođenjem tzv. klauzule solidarnosti u član 222 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Uvedene su brojne mjere koje se ne odnose specifično na terorizam, već unapređuju policijsku i pravosudnu saradnju uopšte. Među njima je i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama. Takođe, primjena postojećih programa proširena je na protivterorističke svrhe. Tako su evropske baze podataka za kontrolu granica i migracija, putem Šengenskog informacionog sistema (SIS), Viznog informacionog sistema (VIS) i Evrodaka (Eurodac), postale dostupne policijskim organima.

Dublji osvrt na proteklih petnaest godina, međutim, vodi nas i do manje optimističnih zaključaka. Evropska protivteroristička borba uglavnom je bila reaktivna i vođena kritičnim događajima, kao što su konkretni teroristički napadi. Ključni akteri u ovoj oblasti ostaju države članice, čiji se unutrašnji bezbjednosni sistemi dosta razlikuju i koje su često otežano i neravnomjerno sprovodile mjere dogovorene na evropskom nivou. Štaviše, prema procjenama stručnjaka iz Brisela, „skoro 90% svih protivterorističkih aktivnosti u Evropi odvija se na nacionalnom nivou, a manje od 10% na nivou EU”.<sup>12</sup> Ulogu koordinatora državnih mјera EU ne može sasvim efikasno da sprovodi, jer i sama ima mnoštvo koordinatornih tijela čiji rad EKT mora da uskladi sa prilično malim ovlašćenjima. Zbog uopštenosti pomenutih strategija EU, neki autori su se pitali da li one nose ikakvu dodatnu vrijednost,<sup>13</sup> a O. Bureš (O. Bures) je u često citiranoj knjizi cjelokupnu evropsku protivterorističku politiku nazvao „papirnim tigrom”.<sup>14</sup> Sa umnožavanjem baza podataka o evropskim građanima, međutim, ovaj tiger je pokazao zube i zagrizao u njihovu veoma cijenjenu i zaštićenu privatnost. Upravo ovdje leži najjači otpor uvođenju novih protivterorističkih mјera u EU.

## EVROPSKI SISTEM ZAŠTITE PRIVATNOSTI

Evropski sistem zaštite ljudskih prava, uključujući privatnost i s njom povezanu zaštitu ličnih podataka, najrazvijeniji je na svijetu. Države članice EU obavezane su sopstvenim ustavima i zakonima, propisima Evropske unije, te univerzalnim i regionalnim konvencijama u ovoj materiji. Među njima su najvažnije Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

<sup>12</sup> Thomas Renard, *EU Counterterrorism Policies and Institutions after the Lisbon Treaty*, op. cit., p. 2.

<sup>13</sup> Rik Coolsaet, “European Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera?”, *International Affairs*, Vol. 86, Issue 4, 2010, pp. 857–873.

<sup>14</sup> Oldrich Bures, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Ashgate, 2011.

Savjeta Evrope (EKLJP) i Povelja osnovnih prava Evropske unije (POPEU). Obje su pravno obavezujući akti koji, između ostalog, štite pravo na privatnost i lične podatke, a njihovu primjenu nadziru nadnacionalni sudovi – Evropski sud za ljudska prava u Stražburu (ESLJP), odnosno Sud pravde EU (SPEU). Iako EU nije članica Savjeta Evrope (SE) i njegovih konvencija, sve njene članice jesu, te se i korpus ljudskih prava EU nadovezuje na višedecenijsku tradiciju SE i tumači se u skladu s njom.<sup>15</sup>

Značaj prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka u Evropi vezuje se za sjećanje na negativna iskustva Drugog svjetskog rata,<sup>16</sup> ogromnu hladnoračovsku obavještajnu mašineriju, ali i za rast države blagostanja koja raspolaže podacima o različitim aspektima života svojih građana. Još sredinom sedamdesetih godina Evropski parlament donio je dvije rezolucije ukazavši na „hitnu potrebu za usvajanjem direktive o građanskim slobodama i obradi podataka“,<sup>17</sup> što će se, međutim, ostvariti tek dvije decenije kasnije. Kada su uočene moguće opasnosti novih tehnologija po privatnost građana, u okviru Savjeta Evrope 1981, usvojena je Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka (Konvencija 108), prvi i dosad jedini na svijetu međunarodni ugovor na snazi u ovoj materiji. Konvencija ima potencijalni globalni domet, s obzirom na to da je otvorena i zemljama nečlanicama,<sup>18</sup> te može da predstavlja izvor evropskog normativnog uticaja i na ostale kontinente. U drugoj polovini osamdesetih ESLJP donosi niz presuda koje su predstavljale prekretnicu, budući da se u njima široko tumači pravo na privatnost, zajemčeno osmim članom EKLJP.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Član 52(3) POPEU izričito se poziva na EKLJP radi tumačenja značenja i dometa proklamovanih prava, ako su ona sadržana i u ovoj Konvenciji.

<sup>16</sup> Francesca Bignami, “Privacy and Law Enforcement in the European Union”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 8, No 1, 2007, pp. 233–234.

<sup>17</sup> Gloria Gonzales Fuster, *Emergence of personal data protection as a fundamental right in the EU*, Springer, Berlin, 2014, p. 115.

<sup>18</sup> Primjer je pristupanje Urugvaja Konvenciji 2013. godine. Graham Greenleaf, “The influence of European data privacy standards outside Europe: Implications for globalisation of Convention 108”, *International Data Privacy Law*, Vol. 2, No. 2, 2012, pp. 2015–2017.

<sup>19</sup> Član 8 EKLJP proklamuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Iako se u formulaciji nigdje ne pominje zaštita ličnih podataka, ESLJP ju je ekstenzivnim tumačenjem uključio u domet ovog člana. Zaključio je i da načelno nema razloga da se poslovne i profesionalne aktivnosti isključe iz okvira zaštite privatnog života. Isto važi i za javne podatke ako ih vlasti sistemske prikupljaju i skladište, pogotovo ako se tiču daleke prošlosti lica. V. npr. presude *Leander v Sweden*, ECtHR, App. No. 9248/81, 26.3.1987. i *Niemietz v Germany*, ECtHR, App. No 13710/88, 16.12. 1992.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora krajem 2009, Povelja o osnovnim pravima EU iz 2000. postala je pravno obavezujuća kao primarno pravo EU. Ona u članu 7 proklamuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, a zasebno u članu 8 i pravo na zaštitu ličnih podataka, čime se ono izričito podiže na nivo osnovnog prava. Inspiraciju za formulisanje člana 7 POPEU dali su najviše Konvencija 108 i Direktiva o zaštiti podataka iz 1995, dopunjena 2002. tzv. Direktivom o e-privatnosti. Kako se obje primjenjuju samo u nekadašnjem prvom stubu, Okvirna odluka o zaštiti podataka u okviru policijske i pravosudne saradnje iz 2008. trebalo je da pokrije treći stub. Takođe, od 2001. godine na snazi je i Uredba o zaštiti podataka u EU institucijama. Posebne odredbe o zaštiti podataka unesene su i u osnivačke akte Evropola i Evrodižasta.<sup>20</sup> EU je tako uspostavila visoke standarde, na kojima je, manje ili više uspješno, insistirala u pregovorima sa trećim državama o prenosu podataka. Štaviše, jedno od osnovnih pravila je zabrana slanja podataka trećoj zemlji koja nema odgovarajući stepen zaštite.<sup>21</sup>

Dalji tehnološki razvoj donio je skoro neograničene mogućnosti prikupljanja, obrade i skladištenja ogromnog broja podataka. Nove bezbjednosne prijetnje, nadasve međunarodni terorizam, dale su opravdanje stvaranju i primjeni programa koje te mogućnosti koriste. Preventivno djelovanje uključilo je masovni nadzor nad čitavim stanovništvom – nad njihovim kretanjem, komunikacijama, finansijskim aktivnostima – kako bi se blagovremeno prepoznale i prekinule terorističke mreže i kanali njihovog finansiranja.<sup>22</sup> Evropska unija je nakon 2001. silom okolnosti gurnuta u takve programe, koje su razvijali njeni saveznici u protivterorističkoj borbi, na prvom mjestu Sjedinjene Američke Države (SAD). Pregovori sa SAD o zaključenju sporazuma o praćenju avionskih putnika (PNR) i o praćenju finansijskih transakcija (Terrorist Finance Tracking Program – TFTP) bili su tajnoviti, mučni i dugotrajni, te isprekidani stalno rastućim pritiscima za uvažavanjem visokih evropskih standarda zaštite ličnih podataka.<sup>23</sup> Pritisci za uvođenjem sličnih evropskih

<sup>20</sup> „Priručnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka“. Agencija EU za osnovna prava i Vijeće Europe. 2014. Internet, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-hr.pdf> (pristupljeno 19.11.2015).

<sup>21</sup> Član 2 Dodatnog protokola uz Konvenciju 108 iz 2001. g., član 56 Direktive EU o zaštiti podataka iz 1995.

<sup>22</sup> Ovakvo djelovanje Marieke de Gede naziva preemptivnim bezbjednosnim praksama. V. Goede, Marieke de. “The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe”. *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 161–185.

<sup>23</sup> Američki sistem zaštite privatnosti je sasvim drugačiji – difuzniji, oslonjen na samoregulaciju u pojedinim sektorima, te stoga nedovoljno dosljeđan iz evropskog ugla. Graham Greenleaf. “The influence of European data privacy standards

programa masovnog nadzora, naročito uslijed jačanja prijetnje od strane Islamske države, pojačali su potrebu za osavremenjavanjem postojećeg paketa zaštite ličnih podataka.

Evropska komisija je 2012. predložila reformski paket, sačinjen od Opšte uredbe o zaštiti podataka,<sup>24</sup> koja bi zamijenila Direktivu iz 1995, i Direktive o zaštiti podataka u krivičnim stvarima<sup>25</sup>, koja bi zamijenila Okvirnu odluku iz 2008. godine. Štaviše, nova Direktiva ima širi domen primjene, obuhvatajući ne samo razmjenu podataka između država članica, već obavezujući nadležne nacionalne organe u skoro svim okolnostima (član 2). Uvodi se i kategorisanje podataka na osnovu statusa lica, čime se nastoje odvojiti i razlikovati podaci o osuđivanim ili tek osumnjičenim licima, od lica izvan sumnje, žrtava ili svjedoka (član 5). Lica čija su prava prekršena od strane policijskih ili pravosudnih organa odsad moraju biti o tome obaviještena (članovi 28 i 29), a kriterijumi za odlučivanje o odgovarajućem nivou zaštite podataka u trećim zemljama su precizirani (član 34).

Pored opštih elemenata zaštite podataka – kao što su članom 8 POPEU propisani poštena obrada, posebna i ograničena svrha, legitimna osnova (pristanak lica ili zakon), pravo lica na pristup i ispravku, te nezavisni nadzor – prikupljanje i obrada podataka u krivičnim stvarima zaslužuje poseban oprez. Kao zadiranje u jedno od osnovnih prava građana, ono mora da bude predviđeno zakonom, da poštuje suštinu zajemčenog prava, i da bude srazmerno svrsi, koja počiva na opštem interesu Unije ili zaštiti prava i sloboda drugih.<sup>26</sup> U praksi EKLJP istaknuti su zahtjevi za ograničenjem ove mjere na najteža

---

outside Europe: Implications for globalisation of Convention 108”, op. cit., pp. 2015–2017.

<sup>24</sup> “Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data” (General Data Protection Regulation). European Commission. COM(2012) 11 final, 25.11.2012.

<sup>25</sup> “Proposal for a Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data”. European Commission. COM(2012) 10 final, 25.1. 2012. U trenutku predaje ovog članka nove Uredba i Direktiva još nisu bile odštampane u službenom glasilu EU.

<sup>26</sup> Član 52(1) POPEU. Prema EKLJP, na koju se POPEU poziva radi tumačenja, ono mora kumulativno zadovoljiti uslove zakonitosti, legitimnosti i neophodnosti u demokratskom društvu. Ovaj posljednji uslov je najsloženiji, i podrazumijeva, između ostalog, test podobnosti, neophodnosti i srazmernosti primjenjene mjeru u odnosu na cilj.

krivična djela i zakonski propisanim vremenskim ograničenjem zadržavanja podataka.<sup>27</sup>

Dvije presude Evropskog suda pravde 2014. godine bile su laste koje su u EU probudile proljeće privatnosti. Prethodno je veliko osvjećivanje došlo kao posljedica raskrinkavanja masovnog nadzora od strane američke Nacionalne bezbjednosne agencije (NSA). U maju 2014. Sud je prepoznao tzv. pravo da budemo zaboravljeni na internetu, što je postalo važna novina u reformskom paketu.<sup>28</sup> Još važnije za nas, ni mjesec dana ranije u predmetu *Digitalna prava Irsko* jedan evropski program masovnog nadzora proglašen je neustavnim i ništavnim.<sup>29</sup> Riječ je o Direktivi o zadržavanju podataka iz 2006.,<sup>30</sup> koja je obavezivala sve provajdere elektronskih komunikacija da bilježe osnovne podatke o komunikacijama svojih klijenata,<sup>31</sup> i čuvaju ih od šest mjeseci do dvije godine. Borba protiv terorizma i teških krivičnih djela bila je predočena kao svrha, na osnovu koje su nadležni nacionalni organi mogli konkretnim podacima da pristupaju u pojedinačnim slučajevima. Iako je Direktiva nudila niz garancija bezbjednosti i integriteta podataka, Sud je ocijenio da su one nedovoljne.<sup>32</sup> Širok obim primjene, nejasno definisana svrha i neprecizan period zadržavanja bili su istaknuti predmet kritike.<sup>33</sup> Iznad svega, Sud se usprotivio masovnom nediskriminatornom prikupljanju podataka „bez ikakvog razlikovanja, ograničenja ili izuzetaka u svjetlu borbe protiv teškog kriminala kao cilja,”<sup>34</sup> s

---

<sup>27</sup> Franziska Boehm, Mark Cole. *Data Retention after the Judgement of the Court of Justice of the European Union*. Greens-EFA in the European Parliament. Münster/Luxembourg, 2014, p. 27.

<sup>28</sup> *Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González*. Judgment of the Court of Justice of the European Union. C-131/12, 3.5.2014.

<sup>29</sup> *Digital Rights Ireland v. Ireland & Seitlinger et al.* Judgement of the Court of Justice of the European Union, C-293/12 and C-594/12, 8.4.2014.

<sup>30</sup> “Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.” OJ L 105, 13.4.2006.

<sup>31</sup> To su: izvor i odredište, vrijeme i trajanje, lokacija i sredstvo komunikacije, ali ne i njen sadržaj.

<sup>32</sup> *Digital Rights Ireland*, op. cit., para. 66.

<sup>33</sup> *Digital Rights Ireland*, op. cit., para. 57, 60, 62 i 63.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

obzirom na to da nije utvrđena „bilo kakva veza između podataka koji se za-državaju i prijetnje javnoj bezbjednosti”.<sup>35</sup>

Ovakvi nalazi Suda pojačali su sumnju u ustavnost sličnih programa, među kojima je i praćenje avionskih putnika na osnovu bilateralnih sporazuma EU sa SAD, Kanadom i Australijom. Već krajem 2014. godine Evropski parlament (EP) je zatražio od SPEU mišljenje o usklađenosti evropsko-kanadskog PNR sporazuma sa Ugovorima i Poveljom osnovnih prava EU.<sup>36</sup> To će biti prvi put da autoritativno sudsko tijelo ocijeni da li i zašto jedan PNR program krši evropsko pravo, što bi, *mutatis mutandis*, imalo implikacije i po sve ostale programe istog tipa u kojima EU učestvuje.

Na samom početku 2015. godine sa terorističkim napadom na redakciju satiričnog časopisa Šarli Ebdo (Charlie Hebdo) u Parizu, međutim, dolazi do obrtanja trenda i do sazrijevanja modela evropskog PNR sistema. Didije Bigo (Didier Bigo) i dr. primjećuju kako su najednom polet dobine inicijative koje su prethodno posmatrane veoma kritički u pogledu njihove efikasnosti, legitimnosti i zakonitosti.<sup>37</sup> Evropski parlament, kao najglasniji kritičar PNR programa, pristao je na ubrzanje stvaranja evropskog modela, postavivši kao uslov istovremeno usvajanje reformskog paketa zaštite podataka,<sup>38</sup> što se i ostvarilo sredinom aprila ove godine.

## EVROPSKA UNIJA I SISTEMI PRAĆENJA AVIONSKIH PUTNIKA

### *Sporazumi sa trećim državama*

Evropska unija ima sporazume o praćenju avionskih putnika sa SAD, Australijom i Kanadom. Svi su nastali kao odgovor EU na jednostrano uvedene

<sup>35</sup> *Ibidem*, para. 59.

<sup>36</sup> “European Parliament resolution of 25 November 2014 on seeking an opinion from the Court of Justice on the compatibility with the Treaties of the Agreement between Canada and the European Union on the transfer and processing of Passenger Name Record data.”

<sup>37</sup> Bigo, Didier et al. “The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda”. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 81, Brussels, 2015.

<sup>38</sup> Barbiere, Cecile. “MEPs refuse to vote on PNR before Council strengthens data protection”, EurActiv, 9.3.2016. Internet, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/meps-refuse-to-vote-on-pnr-before-council-strengthens-data-protection/> (pristupljeno 19.3.2016).

mjere u ovim zemljama. Sporazum sa SAD je, međutim, najkontroverzniji i sa najdinamičnijom istorijom, tako da ćemo se u nastavku zadržati na njemu.

Ubrzo nakon terorističkog napada 11. septembra 2001. SAD usvaja zakon kojim zahtijeva od domaćih i stranih avio-prevoznika da američkom Uredu za carine i zaštitu granica (CBP) unaprijed obezbijede elektronski pristup svojim bazama podataka o putnicima koji lete iz, ka ili preko američke teritorije.<sup>39</sup> Propisane su novčane kazne i oduzimanje prava na slijetanje u slučaju neposlušnosti. Zahtijevani pristup obuhvatao je i tzv. putničke dosijee (PNR), odnosno skup podataka koji se prikupljuju pri rezervaciji i kupovini avionske karte. Dosije je uključivao više desetina podataka, od identifikacionih i kontaktnih, preko podataka o načinu plaćanja, planu putovanja, prtljagu, specijalnim pogodnostima, sve do dodatnih napomena o putniku. Evropski avio-prevoznici našli su se u sukobu prava, odnosno između *Scile* evropskih i *Haribde* američkih sankcija, jer nova obaveza nije bila u skladu sa evropskim režimom zaštite ličnih podataka.

Evropska komisija je uspjela da izdjstvuje odlaganje primjene sporne zakonske odredbe za evropske avio-kompanije sve do proljeća 2003. godine. U međuvremenu je sa predstavnicima američkog CBP-a počela pregovore o konačnom rješavanju problema, koje je pronađeno u zaključenju bilateralnog sporazuma o prenosu podataka o avionskim putnicima iz EU ka SAD u svrhu borbe protiv terorizma i prekograničnog kriminala (tzv. *EU-SAD PNR sporazum*).<sup>40</sup> Sporazum je stupio na snagu krajem maja 2004, nakon što je Evropska komisija odlučila da predviđeni režim obezbjeđuje „odgovarajući nivo zaštite ličnih podataka”, u skladu sa zahtjevima evropskog prava.

Evropski parlament (EP) se od početka protivio sporazumu. Nakon što je do kraja ignorisan od strane Komisije i Savjeta, u julu 2004. godine pokrenuo je pred Sudom postupak za poništenje sporazuma. Tvrđio je da je izabran pogrešan pravni osnov, ali i da se sporazumom krše osnovna prava evropskih građana. Sud se složio sa Parlamentom, zadržavši se samo na proceduralnom argumentu.<sup>41</sup> Kako primjena programa ne bi prestala, ubrzo je zaključen Privremeni PNR sporazum skoro identičnog sadržaja, a zamijenjen je Konačnim sporazumom u julu 2007. godine. Brige EP-a, koji je bio sasvim

<sup>39</sup> "Aviation and Transportation Security Act", Pub. L. No. 107-71, 115 Stat. 597, 49 U.S.C., 19.11.2001., Sec. 115, p. 623. Internet, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/pdf/PLAW-107publ71.pdf> (pristupljeno 17.1.2016).

<sup>40</sup> Komisija je predlagala i razvijanje multilateralnog okvira u okrilju Međunarodne organizacije za civilno vazduhoplovstvo, ali inicijativa nije zaživjela.

<sup>41</sup> Sud je zaključio da se sporazum odnosi na nadležnosti EU u trećem, a ne u prvom stubu. *Parliament v. Council and Commission. Judgement of the European Court of Justice*, C-317/04 and C-318/04, 30.5.2006.

isključen iz pregovora,<sup>42</sup> opstale su, a u nekim segmentima su se i produbile. Najoštrije zamjerke išle su na račun načina prenosa podataka, dužine njihovog čuvanja, široke svrhe za koju se mogu upotrijebiti i velikog broja američkih agencija kojima su bili dostupni, nedostatka pravnog lijeka za evropske građane, nepostojanja zaista nezavisnog nadzora, te uopšte na račun srazmjernosti čitavog programa.<sup>43</sup>

Konačni sporazum iz 2007. ipak nije posljednji u nizu sporazuma o prenosu PNR podataka između EU i SAD. Iako se provizorno primjenjivao od početka, EP je odgodio davanje svoje saglasnosti, koja je slovom novopotpisanih Lisabonskog ugovora bila neophodna da bi ostao na snazi. Obamina administracija je pokazala rezervu prema većim izmjenama odredaba, u strahu od srozavanja efikasnosti aranžmana. Na kraju su Savjet i Evropski parlament pristali na tekst koji ne samo da nije bio povoljniji za evropske građane, već je u nekim segmentima otisao u suprotnom pravcu. Period zadržavanja podataka od petnaest godina nije smanjen, a izostala je i obaveza njihovog uništavanja, proširene su svrhe njihovog korišćenja i umnožena tijela kojima se mogu proslijediti.<sup>44</sup>

Aktuelni EU–SAD PNR sporazum<sup>45</sup> stupio je na snagu u julu 2012. godine. U članu 26 njegovo važenje je predviđeno na sedam godina, nakon čega se automatski produžava za još toliko, ukoliko se nijedna ugovornica ne usprotivi. Neposredno po raskrinkavanju masovnog nadzora od strane američke Agencije za nacionalnu bezbjednost (NSA) 2013. godine, EP je pozvao

<sup>42</sup> Ne samo da su pregovori bili izvan nadležnosti EP, već je Savjet pristao na američke zahtjeve da pregovore drži povjerljivim. "Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) – Letter on confidentiality of negotiation documents". Council of the European Union, 31.7.2007.

<sup>43</sup> Sporazum je, naime, predviđao ovlašćenje američkog CBP da uđe u baze podataka evropskih avio-prevoznika, podatke je čuvalo petnaest godina, i dozvoljavalo je njihovo korišćenje bilo kad ako to zatraži američki sud, iako je ključna svrha njegovog postojanja borba protiv terorizma i teškog prekograničnog kriminala.

<sup>44</sup> Boehm, Franziska. Hornung, Gerrit. *Comparative Study on the 2011 draft Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of Passenger Name Records (PNR) to the United States Department of Homeland Security*. Greens-EFA in the European Parliament. Passau/Luxembourg, 2012.

<sup>45</sup> „Agreement between the European Union and the United States of America on the use and transfer of passenger name records (PNR) to the United States Department of Homeland Security”. OJ, L215, 11.8.2012.

Komisiju i Savjet da razmotre mogućnost suspenzije ovog sporazuma, no do toga nije došlo.<sup>46</sup>

### *Direktiva EU o upotrebi PNR podataka u svrhu borbe protiv terorizma i teških krivičnih djela (tzv. EU PNR direktiva)*

Još krajem 2007. godine Komisija je dala zakonodavni prijedlog o uspostavljanju PNR programa na EU nivou u sklopu paketa evropskih protivterorističkih mjera. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora ova inicijativa je zastarjela, te je 2011. predstavljen novi i unaprijedeni prijedlog o tzv. *EU PNR Direktivi*.<sup>47</sup> Teroristički napadi u Parizu prošle godine dali su presudni podsticaj usvajanju ove direktive, nakon što je u prvi mah bila negativno primljena u parlamentarnom Odboru za građanske slobode (skr. LIBE odbor). Konačan tekst<sup>48</sup> usvojen je početkom decembra nakon niza trijaloga između Komisije, EP i Savjeta. Nakon što je EP dao svoju saglasnost sredinom aprila ove godine, stupanje na snagu slijedi u maju. Države članice imaju rok od dvije godine da donesu odgovarajuće zakone kojima će Direktivu uvesti u domaće pravne sisteme.

Domaći PNR sistem će uvećati bezbjednosne koristi za EU i staviti je na istu ravan sa trećim državama sa kojima ima sporazume ove vrste. Za SAD je ovaj sporazum sa EU od izuzetnog značaja, s obzirom na to da teroristi tamo uglavnom putuju iz ili preko evropskih zemalja. Za EU su, s druge strane, važnije relacije koje povezuju njenu teritoriju sa zemljama Bliskog istoka, naročito uslijed rastuće brige o problemu stranih boraca.<sup>49</sup> Umjesto dosadašnje

<sup>46</sup> “European Parliament resolution of 4 July 2013 on the US National Security Agency surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens’ privacy”, para. 4.

<sup>47</sup> “Proposal for a Directive of the Council and the European Parliament on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime”. European Commission, COM(2011) 32 final, 4.2.2011

<sup>48</sup> “Proposal for a Directive of the Council and the European Parliament on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime – approval of final compromise text”. Council of the European Union, 2.12.2015. Internet, <http://www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-eu-pnr-final-compromise-14670-15.pdf> (pristupljeno 30.1.2016). U trenutku predaje ovog članka direktiva još nije bila objavljena u službenom glasilu EU.

<sup>49</sup> Oko 5.000 ljudi je samo iz Evrope otišlo da se bori za Islamsku državu u prošloj godini. Evropljani se, između ostalog, plaše njihovog povratka. “Number of foreign fighters in Syria and Iraq doubles, report finds”. *The Guardian*, 8.12.2015. Internet, <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/08/isis-foreign-fighters-iraq-syria-doubles-report> (pristupljeno 30.1.2016).

primoranosti da traži konkretnе PNR podatke ili specifične analize od SAD, što se ionako rijetko dešavalo,<sup>50</sup> EU će moći sama da analizira prikupljene podatke i da ih dijeli sa partnerima na isti način.

Drugi interes EU je da domaćim PNR sistemom ojača zaštitu ličnih podataka. Ovaj aspekt je veoma bitan jer se na njega poziva član 20(2) PNR sporazuma sa SAD. Formulacija je vrlo zanimljiva, jer predviđa izmjenu sporazuma samo ako EU PNR program bude imao niži nivo zaštite. Takođe, u članu 19(2) Direktive izričito stoji da ovaj program neće uticati na primjenu postojećih sporazuma, pa tako i PNR sporazuma sa SAD. Dakle, ekvivalentan evropski program ne može da uveća zaštitu predviđenu ovim sporazumom. Sudeći po tekstu Direktive, neće je ni umanjiti: svrha obrade podataka jasno je ograničena,<sup>51</sup> upotreba osjetljivih podataka je zabranjena, period zadržavanja je pet godina, prava pogodenih lica su zajemčena, ovlašćenja nadzornih tijela su pobrojana, zahtijeva se godišnja statistika, a prenos trećim državama je strogo regulisan. Evropski PNR sistem je decentralizovan, podrazumijevajući saradnju između nacionalnih jedinica za prikupljanje i obradu podataka o avionskim putnicima (Passenger Information Unit – PIU). PIU mogu da razmjenjuju sirove i obrađene podatke međusobno i sa Evropolom. Svaka PIU mora imati svog službenika za zaštitu podataka, a takođe su podložne kontroli nezavisnih nacionalnih nadzornih tijela.

Analiza buduće *EU PNR Direktive* ukazuje da ona garantuje viši nivo zaštite u odnosu na PNR sporazum sa SAD, ali to nema nikakvih posljedica po njegovu primjenu. Dakle, ovdje je riječ nadasve o pokušaju „minimizacije evropskog oslanjanja na američke obaveštajne podatke”.<sup>52</sup> I gore od toga, ovaj cilj se ostvaruje kopiranjem američkih praksi, dosad žestoko kritikovanih (bar od strane EP). U pogledu prava na privatnost to je svojevrsna „trka do dna”,<sup>53</sup> jer volja za reciprocitetom dovodi do porasta masovnog nadzora nad stanovništvom, pošto je sve veći broj ljudi ovim programima obuhvaćen. Štaviše,

<sup>50</sup> “Joint Review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security”. European Commission. COM(2013) 844 final, 27.11.2013, p. 16.

<sup>51</sup> Svrha je borba protiv terorizma i teških krivičnih djela, koja ne moraju biti prekogranične prirode, ali su u 26 stavki pobrojana u Aneksu II Direktive.

<sup>52</sup> Valsamis Mitsilegas. “Transatlantic counterterrorism cooperation and European values: the elusive quest for coherence”, in: Fahey, Elaine & Curtin, Deirdre (eds.), *Transatlantic Community of Law: Legal Perspectives on the Relationship Between the EU and US Legal Order*. Cambridge, 2015, p. 307.

<sup>53</sup> Maria Tzanou. “The War Against Terror and Transatlantic Information Sharing: Spillovers of Privacy or Spillovers of Security?” *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 31, Issue 80, 2015, p. 100.

konačna verzija Direktive ostavlja mogućnost uključenja letova između država članica u EU PNR program, dok je prvobitni prijedlog Evropske komisije predviđao samo letove koji povezuju EU sa trećim državama. Novi član 1a omogućava svakoj članici da primjenjuje Direktivu i na letove unutar EU, sve ili neke, za šta je dovoljno samo da pismeno obavijesti Komisiju. Postoje i prijedlozi da se razmotri proširenje PNR na pomorski i željeznički saobraćaj.<sup>54</sup>

Kao još jedan motiv za donošenje *EU PNR direktive* Komisija je u svom prvobitnom prijedlogu iz 2011. godine istakla i harmonizaciju propisa država članica.<sup>55</sup> U to vrijeme moglo se samo nagađati o razvoju nacionalnih PNR programa, po ugledu na međunarodne partnere. Samo je Ujedinjeno Kraljevstvo imalo sopstveni program, dok je nekoliko drugih članica bilo u fazi eksperimentisanja.<sup>56</sup> Već naredne godine, paralelno sa raspravama o prijedlogu u Evropskom parlamentu, Komisija je najavila finansiranje nacionalnih PNR projekata, uz podsticanje njihove kasnije evropeizacije, te je oko pedeset miliona evra raspodijeljeno u tu svrhu između četrnaest članica.<sup>57</sup> Time je Komisija sama kreirala i platila uslove od kojih je prethodno strahovala: „(...) moglo bi da se stvori do 27 prilično različitih sistema. To bi dovelo do nejednakih nivoa zaštite ličnih podataka širom EU, bezbjednosnih rupa, povećanih troškova i pravne nesigurnosti kako za avio-prevoznike, tako i za putnike”.<sup>58</sup>

Interes Komisije za uspostavljanjem evropskog PNR sistema može da se traži u njenoj očekivanoj većoj ulozi i ugledu u sadržajnijoj EU, i u njenoj nadnacionalnoj birokratskoj prirodi koja vuče integraciju naprijed. S druge strane, Evropski parlament stalno je kočio usvajanje PNR programa, isprva preko sporazuma sa trećim državama a potom i donošenjem novog evropskog zakonodavstva. Njegovi obziri usredsređeni su na zaštitu prava evropskih građana. Podrobniji osvrt na njegovo postupanje u protekloj deceniji, međutim, otkriva nam da je on sve vrijeme štitio i sopstvene interese.<sup>59</sup> Najkritičniji stav prema PNR programu zastupao je kada je bio sasvim isključen iz procesa odlučivanja, pa je bio prisiljen „da razvije strategije otpora koje nisu uključivale

---

<sup>54</sup> Proposal for a EU PNR Directive 2011, op. cit., p. 11.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>56</sup> Francuska, Danska, Belgija, Holandija i Švedska. *Ibidem*.

<sup>57</sup> “Travel surveillance: PNR by the back door”, Statewatch, 03.10.2014. Internet, <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/pnr-back-door.htm> (pristupljeno 7.2.2016).

<sup>58</sup> Proposal for a EU PNR Directive 2011, op. cit., p. 4.

<sup>59</sup> Ariadna Ripoll Servent, Alex Mackenzie. “Is European Parliament Still a Data Protection Champion? The Case of SWIFT”. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 12, No. 4, 2011.

zakonodavni uticaj".<sup>60</sup> Kada je Ugovorom iz Lisabona dobio uvećane nadležnosti, utišao je otpor, pristao na ustupke i nastojao da se ponaša kao odgovoran partner prema Komisiji i Savjetu, ali i prema trećim državama. Najzad, njegova uloga u odlučivanju je mnogo veća u procesu usvajanja evropskog sekundarnog zakonodavstva nego u pregovorima o međunarodnom sporazumu. Evropski parlament bio je spreman da tu ulogu prihvati, čak i ako je to značilo stvarno povećanje opsega masovnog nadzora nad evropskim građanima, u čije ime nastupa. Činjenica da se podaci prikupljaju i obrađuju u Evropi i za Evropu, što je za EP poželjnija opcija, međutim, ne isključuje dalji prenos ogromnog broja podataka trećim zemljama.

Iako je ova provokantna teza o institucionalnim interesima održiva, smatramo da je nadasve ponovna sekuritizacija terorističke prijetnje kao posljedica najnovijih napada na EU teritoriji dala opravdanje za sprovodenje u djelo već postojeće ideje o EU PNR sistemu, koja je na samom početku naišla na naizgled nepremostive prepreke iz ugla zaštite ličnih podataka. Potreba za pojačanom zaštitom bezbjednosti evropskih građana umanjila je dotad rastući značaj ljudskopravnih briga i stavila ih u drugi plan.

## ZAKLJUČAK

Svijest o značaju privatne sfere za građane u Evropi dovela je u proteklom pola vijeka do stvaranja strogih i detaljnih pravila o njenoj zaštiti na nacionalnom i evropskom nivou. Evropski režim zaštite danas je najrazvijeniji i najslojevitiji na svijetu, te nastoji da bude uzor. Pored početne nedovoljne spremnosti država članica na europeizaciju u trećem stubu, ovo je jedan od bitnih razloga zašto razvoj evropske protivterorističke borbe teče prilično sporo i isprekidano, uglavnom ostvarujući pomake kroz neposrednu reakciju na konkretnе terorističke napade. Izbijanje skandala oko masovnog nadzora od strane NSA, a zatim i niz presuda Evropskog suda pravde svjedočili su tome da zaštita privatnosti mora biti jasna granica državnim bezbjednosnim naporima. Vođen najskorijim tragičnim događajima u Parizu i Briselu, evropski kurs je nanovo promijenjen. Nakon decenije insistiranja na visokim evropskim standardima, i najglasniji zagovornik prava evropskih građana pristao je na stvaranje EU PNR kao domaćeg sistema masovnog nadzora nad stanovništvom. Ne samo da je time prihvaćena dugo kritikovana praksa drugih država, već je i opseg nadzora veći.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 393.

„PNR nije zlatni metak, ali može biti neprocjenjivo oružje u našem arsenalu”,<sup>61</sup> izjavio je evropski poslanik Timoti Kirkop (Timothy Kirkhope) kada je prošle godine EP dao zeleno svjetlo inicijativi za uspostavljanje evropskog PNR programa. Time se EU pridružila opštem trendu u svijetu, umjesto da promocijom evropskih standarda globalno širi normativni uticaj. Kritike koje je Evropski sud pravde dao 2014. u presudi *Digitalna prava Irske* aktuelnije su nego ikad. Kumulativni efekat različitih mjera nadzora ozbiljno dovodi u pitanje karakter zapadnih društava kao slobodnih, na što je nedavno upozorio i njemački Savezni ustavni sud u vrlo uticajnoj presudi.<sup>62</sup> Ako se svi građani jednakо tretiraju kao potencijalni teroristi, ugrožena je i prepostavka nevinosti, i ne samo privatnost već posredno i sloboda mišljenja i izražavanja.

## BIBLIOGRAFIJA

### *Knjige i članci*

- [1] Bignami, Francesca. “Privacy and Law Enforcement in the European Union”. *Chicago Journal of International Law*. Vol. 8, No 1, 2007, pp. 233–255.
- [2] Bigo, Didier et al. “The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda”. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, No. 81, Brussels, 2015.
- [3] Boehm, Franziska. Cole, Mark. *Data Retention after the Judgement of the Court of Justice of the European Union*. Greens-EFA in the European Parliament. Münster/Luxembourg, 2014.
- [4] Boehm, Franziska. Hornung, Gerrit. *Comparative Study on the 2011 draft Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of Passenger Name Records (PNR) to the United States Department of Homeland Security*. Greens-EFA in the European Parliament. Passau/Luxembourg, 2012.
- [5] Bures, Oldrich. *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?* Ashgate, 2011.
- [6] Coolsaet, Rik. “European Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera?” *International Affairs*, Vol. 86, Issue 4, 2010, pp. 857–873.

---

<sup>61</sup> „Passenger Name Records: MEPs back EU system with data protection safeguards.” Saopštenje za štampu Evropskog parlamenta, 15.7.2015. Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BIM-PR%2B20150714IPR81601%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>, 12.12.2015.

<sup>62</sup> „Urteil des Ersten Senats vom 2. März 2010”, Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08. Internet, [http://www.bverfg.de/ers20100302\\_1bvr025608.html](http://www.bverfg.de/ers20100302_1bvr025608.html), 30.4.2015, para. 218.

- [7] Goede, Marieke de. "The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe". *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 161–185.
- [8] Gonzales Fuster, Gloria. *Emergence of personal data protection as a fundamental right in the EU*. Springer, Berlin, 2014.
- [9] Greenleaf, Graham. "The influence of European data privacy standards outside Europe: Implications for globalisation of Convention 108". *International Data Privacy Law*, Vol. 2, No. 2, 2012, pp. 2011–2039.
- [10] Kaunert, Christian, Leonard, Sarah (eds.). *European security, terrorism and intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe*. Palgrave MacMillan, 2013.
- [11] Mitsilegas, Valsamis. "Transatlantic counterterrorism cooperation and European values: the elusive quest for coherence", in: Fahey, Elaine & Curtin, Deirdre (eds.), *Transatlantic Community of Law: Legal Perspectives on the Relationship Between the EU and US Legal Order*. Cambridge, 2015, pp. 289–315.
- [12] Nino, Michele. "The protection of personal data in the fight against terrorism: New perspectives of PNR European Union instruments in the light of the Treaty of Lisbon". *Utrecht Law Review*, Vol 6(1), 2010, pp. 62–85.
- [13] Renard, Thomas. *EU Counterterrorism Policies and Institutions after the Lisbon Treaty*. Centre for Global Counterterrorism Cooperation, 2012.
- [14] Ripoll Servent, Ariadna. Mackenzie, Alex. "Is European Parliament Still a Data Protection Champion? The Case of SWIFT". *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 12, No. 4, 2011, pp. 390–406.
- [15] Tzanou, Maria. "The War Against Terror and Transatlantic Information Sharing: Spillovers of Privacy or Spillovers of Security?" *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 31, Issue 80, 2015. pp. 87–103.
- [16] Wahl, Thomas. "The European Union as an Actor in the Fight against Terrorism", in: Wade, Marianne, Maljević, Almir (eds.), *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*. Springer, 2010, pp. 107–170.

### *Dokumenti*

- [1] "Agreement between the European Union and the United States of America on the use and transfer of passenger name records (PNR) to the United States Department of Homeland Security". *OJ*, L 215, 11.8.2012.
- [2] "Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) – Letter on confidentiality of negotiation documents". Council of the European Union, 31.7.2007.
- [3] "Aviation and Transportation Security Act", Pub. L. No. 107-71, 115 Stat. 597, 49 U.S.C., 19.11.2001, Sec. 115, p. 623. Internet, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/pdf/PLAW-107publ71.pdf>, 17.1.2016.
- [4] "Charter of Fundamental Rights of the European Union". *OJ*, C 326, 26.10.2012.

- [5] "Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism". *OJ*, L 344.
- [6] "Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data". *OJ*, L 261/24, 6.8.2004.
- [7] "Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism". *OJ*, L 164.
- [8] "European Agenda on Security". COM(2015) 185 final, Strasbourg, 28.4.2015.
- [9] "European Parliament resolution of 4 July 2013 on the US National Security Agency surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' privacy".
- [10] "European Parliament resolution of 25 November 2014 on seeking an opinion from the Court of Justice on the compatibility with the Treaties of the Agreement between Canada and the European Union on the transfer and processing of Passenger Name Record data".
- [11] "European Union Counter Terrorism Strategy". Council of the European Union. 14469/4/05, 30.11.2005.
- [12] "Joint Review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security". European Commission. COM(2013) 844 final, 27.11.2013.
- [13] "On the global approach to transfers of Passenger Name Record (PNR) data to third countries". European Commission. COM (2010) 492 final, 21.9.2010.
- [14] „Priručnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka”. Agencija EU za osnovna prava i Vijeće Europe. 2014. Internet, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-hr.pdf>, 19.11.2015
- [15] "Proposal for a Directive of the Council and the European Parliament on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime". European Commission, COM(2011) 32 final, 4.2.2011.
- [16] "Proposal for a Directive of the Council and the European Parliament on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime – approval of final compromise text", Council of the European Union, 2.12.2015. Internet, <http://www.state-watch.org/news/2015/dec/eu-council-eu-pnr-final-compromise-14670-15.pdf>, 30.1.2016.
- [17] "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more Secure Europe". COM/2010/0673 final, Brussels, 22.11.2010.
- [18] "The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism". Council of the European Union , 14781/1/05, 24.11.2005.

### *Sudska praksa*

- [1] *Digital Rights Ireland v. Ireland & Seitlinger et al.* Judgement of the Court of Justice of the European Union, C-293/12 and C-594/12, 8.4.2014.
- [2] *Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González.* Judgment of the Court of Justice of the European Union. C-131/12, 3.5.2014.
- [3] *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner.* Judgement of the Court of Justice of the European Union, C-362-14, 6.10.2015.
- [4] *Leander v Sweden,* ECtHR, App. No. 9248/81, 26.3.1987.
- [5] *Niemietz v Germany,* ECtHR, App. No 13710/88, 16.12. 1992.
- [6] *Parliament v. Council and Commission.* Judgement of the European Court of Justice, C-317/04 and C-318/04, 30.5.2006.
- [7] "Urteil des Ersten Senats vom 2. März 2010", Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08. Internet, [http://www.bverfg.de/rs20100302\\_1bvr025608.html](http://www.bverfg.de/rs20100302_1bvr025608.html), 30.4.2015.

### *Novinski članci*

- [1] Barbiere, Cecile. "MEPs refuse to vote on PNR before Council strengthens data protection", EurActiv, 9.3.2016. Internet, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/meps-refuse-to-vote-on-pnr-before-council-strengthens-data-protection/>, 19.3.2016.
- [2] Nielsen, Nikolaj. „EU pushes for flight data bill after Brussels attacks“, EU Observer, Brussels, 23.3.2016. Internet, <https://euobserver.com/justice/132790>, 25.3.2016.
- [3] "Number of foreign fighters in Syria and Iraq doubles, report finds", The Guardian, 8.12.2015. Internet, <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/08/isis-foreign-fighters-iraq-syria-doubles-report>, 30.1.2016.
- [4] "Travel surveillance: PNR by the back door", Statewatch, 03.10.2014. Internet, <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/pnr-back-door.htm>, 7.2.2016.

*Jelena Pejić*

EUROPEAN UNION'S ANTITERRORISM FIGHT  
IN SEARCH FOR A BALANCE BETWEEN GUARANTEEING  
SECURITY AND PROTECTING PRIVACY

*Abstract*

In this article the author tends to find a parallel and relations between the development of antiterrorism efforts of the European Union and it's care for protecting fundamental rights. While the development of european standards concerning right to privacy and protection of personal data has been constant and consistent, EU's antiterrorism fight has been developing slowly and discontinuously, mainly guided by critical events such as large scale terrorist attacks. The decade of peace between 2005 and 2015 has given increase to voices emphasizing human rights problems of antiterrorist measures. After the attacks in Paris, however, they have been sidelined and mass surveillance programmes that were until then almost unimaginable have suddenly gained strong incentives.

*Key words:*

terrorism, privacy, personal data, EU, mass surveillance, PNR, European Parliament.



Snežana Đorđević\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Kako vlasti u Srbiji podstiču lokalni ekonomski razvoj?\*\*

### *Apstrakt*

Članak se fokusira na različite razvojne strategije i prakse ekonomskog razvoja lokalnih vlasti (a pogotovo gradova) u Srbiji. Najveći gradovi imaju najbolje potencijale na osnovu kapaciteta i tržišta (ekonomija obima), ali šanse imaju i manji gradovi, te je u vidu studije slučaja posebno prikazana Indija (manji grad) kao lider i inovator u oblasti LER.

Osnovni istraživački metod će biti produbljene analize i studija slučaja. U prvom delu se kratko ukazuje na političko i ekonomsko uređenje Srbije i domete političkih i ekonomskih reformi uz fokusiranje na procese decentralizacije, demokratizacije, regionalizacije i modernizacije. Drugi deo identificuje kapacitete lokalnih vlasti za strateško planiranje, za kreiranje atraktivnog ambijenta za investiranje, ponudu kvalitetne i efikasne administracije, kreiranje kvalitetnih baza podataka i integrativne i participativne ekonomske politike, uz analizu korišćenja instrumenata LER kao: regulacija, IT instrumenti (e-uprava), privatizacija, PPP, industrijski, tehnološki i naučni parkovi, inkubator biznis centri, te praksa korišćenja municipalnih obveznica.

---

\* Email: [sneska152@gmail.com](mailto:sneska152@gmail.com)

\*\* Ova studija je u široj verziji pripremljena za 24. konferenciju IPSA (International Political Sciences Association), koja je održana u Poznanu, Poljska, od 23. do 28. jula 2016. godine, i na kojoj je prezentovan rad u okviru sesije RC05 Comparative Studies on Local Government and Politics, na panelu 03 Beyond Global Cities: Strategies of Cities in a Globalized Interurban Competition.

*Ključne reči:*

lokalni ekonomski razvoj (LER), instrumenti LER, imovina, finansijska i fiskalna autonomija, projektni i finansijski menadžment, municipalne obveznice, javno privatna partnerstva (PJP)

## POZICIJA OPŠTINA I GRADOVA (LOKALNIH VLASTI) U SISTEMU

Posle 2000. godine u Srbiji je mnogo urađeno na decentralizaciji, izvesnoj regionalizaciji (uvedeni su statistički regioni), demokratizaciji, modernizaciji sistema i na podizanju kapaciteta lokalnih vlasti. Tako, Ustav (2006) garantuje građanima pravo na lokalnu samoupravu, Zakon o lokalnoj samoupravi (2002, 2007) prenosi na lokalne vlasti veliki broj nadležnosti, uključujući i lokalni ekonomski razvoj,<sup>1</sup> Zakonom o lokalnim finansijama obezbeđuje im fiskalnu i finansijsku autonomiju (2006). Uz dosta otpora, lokalnoj vlasti je, bar zakonom, vraćena imovina (2011). Otuda se može zaključiti da bi lokalne vlasti mogle da budu značajni motori ekonomskog razvoja.<sup>2</sup>

U ovom periodu bilo je „lutanja“ oko modernizacije političke organizacije lokalne vlasti: u zakonu iz 2002. uveden je *model direktno biranog gradonačelnika*, koji je ohrabrio jačanje liderstva a smanjivanje partijskog uticaja na donošenje najbitnijih strateških odluka u gradovima i opština-ma. Politički lideri su posle prvog mandata, suočivši se sa gradonačelnicima koji više vode računa o interesima građana nego o usko partijskim interesima, bili saglasni da ovo rešenje nije dobro za njih, te su 2007. vratili model slabog gradonačelnika.<sup>3</sup> Godine 2002. uveden je *gradski (opštinski) menadžer* kao profesionalac koji treba da podstiče LER, sa idejom da vremenom preuzme i upravljanje administracijom i da u većoj meri utiče na finansijski i budžetski menadžment. Ideja je bila da se pomogne političarima i službi da dobiju kompleksna znanja koje ovaj institut sobom nosi. Mogućnost umrežavanja menadžera u regionu, Evropi i svetu,

<sup>1</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine daje lokalnim vlastima ovu nadležnost kao izvornu.

<sup>2</sup> Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, strana 389.

<sup>3</sup> Ustav, u čiju materiju ne bi smelo da spadaju pitanja načina organizacije lokalne vlasti, utvrđuje da skupština bira izvršni organ. Gradovima je ostavljeno pravo da imaju direktno biranog gradonačelnika, ali je neraspoloženje partijskih lidera prema tom rešenju uticalo da nijedan grad nije statutom usvojio ovaj model organizacije vlasti.

predstavlja dodatni benefit koji bi sistem imao u pravcu podizanja kvaliteta upravljanja i rezultata koje ostvaruje (upoređivanje, uvid u tuđa iskustva i nove ideje za poboljšanje rada). Ipak, već od 2007. godine bilo je jasno da ne postoji želja da menadžer „opterećuje“ proces političkog odlučivanja i upravljanja (čest je voluntarizam) nametanjem profesionalnih standarda, te je tako menadžer ostao u funkciji podsticanja LER kao pomoćnih građanačelnika.<sup>4</sup> Zadržava se stara praksa rada a ostale, pomenute oblasti i dalje „pokriva“ načelnik (administracija) i odgovarajuće službe (finansije, budžet).<sup>5</sup> Ovi procesi govore jasno da je proces demokratizacije dosta opterećen autoritarnom političkom kulturom, vrlo jakom partokratijom i, nažalost, dosta visokom korupcijom koja je sistemskog karaktera.

## POLITIKA EKONOMSKOG RAZVOJA

Kada se fokus usmeri na oblast ekonomskog razvoja i kvalitet politike u toj oblasti, vidi se da Srbija ima dosta sistemskih slabosti. Problem slabe pravne države, slabih institucija, zavisne sudske grane vlasti, neefikasne administracije, partokratije i korupcije ozbiljno ugrožavaju sve, pa i ovu oblast javnih politika. Dodatno se može prigovoriti stepenu ekonomskih sloboda društva (brojni monopolii), nedovoljno pogodnom ambijentu za poslovanje (izuzetno velika regulatorna i proceduralna opterećenja), otežanim mogućnostima započinjanja biznisa, slaboj dostupnosti finansija (kredita)<sup>6</sup>, neadekvatnom poreskom sistemu itd.

---

<sup>4</sup> Primera radi, Srbija je vrlo slabo ocenjena u pogledu kvaliteta profesionalnog menadžmenta (na 131. mestu od 140 zemalja). Globalni izveštaj o konkurentnosti, stub 7. [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf) (pristupljeno 28.05.2016).

<sup>5</sup> Snežana Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 9–10.

<sup>6</sup> Globalni izveštaj o konkurenčnosti za 2015–2016. označava slabu dostupnost finansijama kao glavni problem u poslovanju (15%), zatim neefikasnu administraciju (12%), političku nestabilnost (11%) i korupciju (10%). [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf) (pristupljeno 28.05.2016).

*Slika 1. Rangiranje Srbije kroz indikatore Doing business*

<b>SERBIA</b>	<b>Europe &amp; Central Asia</b>	<b>GNI per capita (US\$)</b>
<b>Ease of doing business rank (1–189)</b>	<b>59</b>	<b>68.41</b>
<b>Starting a business (rank)</b>	<b>65</b>	<b>59</b>
DIF score for starting a business (0–100)	88.94	Trading across borders (rank)
Procedures (number)	6	DIF score for trading across borders (0–100)
Time (days)	12	5
Cost (% of income per capita)	6.6	Documentary compliance (hours)
Minimum capital (% of income per capita)	0.0	Border compliance (hours)
<b>Dealing with construction permits (rank)</b>	<b>139</b>	Domestic transport (hours)
DIF score for dealing with construction permits (0–100)	61.47	Cost to export
Procedures (number)	18	Documentary compliance (US\$)
Time (days)	272	Border compliance (US\$)
Cost (% of warehouse value)	3.6	Domestic transport (US\$)
Building quality control index (0–15)	13	Time to import
<b>Paying taxes (rank)</b>	<b>63</b>	Documentary compliance (hours)
DIF score for paying taxes (0–100)	75.98	Border compliance (hours)
Procedures (number)	4	Domestic transport (hours)
Time (days)	131	Cost to import
Cost (% of income per capita)	428.6	Documentary compliance (US\$)
Reliability of supply and transparency of tariffs index (0–8)	6	Border compliance (US\$)
<b>Registering property (rank)</b>	<b>73</b>	Domestic transport (US\$)
DIF score for registering property (0–100)	66.95	Resolving insolvency (rank)
Procedures (number)	6	DIF score for resolving insolvency (0–100)
Time (days)	54	Time (years)
Cost (% of property value)	2.8	Cost (% of claim)
Quality of land administration index (0–30)	16	Quality of judicial processes index (0–18)
		Recovery rate (cents on the dollar)
		Strength of insolvency framework index (0–16)

Note: Most indicator sets refer to a case scenario in the largest business city of an economy, though for 11 economies the data are a population-weighted average for the two largest business cities. For some indicators a result of "no practice" may be recorded for an economy; see the data notes for more details.

Izvor: Doing business 2016: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>

Autoritarna, centralistička politička kultura ne olakšava u sagledavanju značaja i kapaciteta gradova, opština i regionala<sup>7</sup> da budu pravi motori ekonomskog razvoja. Tako lokalne vlasti još uvek nisu uspele da prenesu imovinu na sebe, imaju problema sa fiskalnom i finansijskom autonomijom, te su im u tom procesu često ozbiljno smanjeni kapaciteti za rad. Povrh svega ponutog, i država i lokalne vlasti slabo planiraju (strateški planovi razvoja se često prave pro forme), procesi odlučivanja su često zatvoreni u uske grupe, projekti se izvode često vrlo netransparentno a brojne analize pokazuju da je slab kvalitet upotrebe resursa, slabo ili nikakvo praćenje i učenje na iskustvu, te su i rezultati često veoma skromni.<sup>8</sup>

Zato bi se slikovito moglo reći da je Srbija „brod sa slabim kompasima” za plovidbu na globalnom i regionalnim tržištima. Ipak, pored svega se mogu naći dobri, pa i odlični primeri uspešnih projekata i politika, kao i dobri primjeri gradova lidera u oblasti LER.

Zanimljivo je videti kako smo ocenjeni od strane brojnih tela po put Bertelsmann Transformation Index (BTI), Doing Business,<sup>9</sup> Global Competitiveness Report Svetskog ekonomskog foruma (*World Economic Forum-WET*) itd.

Srbija je od 189 zemalja na 59. mestu *po pogodnosti poslovanja*<sup>10</sup> i kreće se nešto ispod regionalnog proseka (prosek bi bio oko 48. pozicije). Indikativno je skromno stanje u oblasti mogućnosti pokretanja biznisa (65), zatim dobijanja kredita (59),<sup>11</sup> još lošije sa poštovanjem ugovora kao garanta pravne sigurnosti i zaštite investitora, kao i za registrovanje imovine (oba na 73. mestu),<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 390–393; Snežana Đorđević (2012), *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, str. 197.

<sup>8</sup> [https://atlas.bti-project.org/share.php?1\\*2016\\*CV:CTC:SELA阜G\\*CAT\\*AFG\\*REG: TAB](https://atlas.bti-project.org/share.php?1*2016*CV:CTC:SELA阜G*CAT*AFG*REG: TAB) (pristupljeno 25.05.2016).

<sup>9</sup> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies-serbia> (pristupljeno 25.05.2016).

<sup>10</sup> Prema podacima Svetske banke iz njene studije Doing Business, Makedonija je na 12, Slovenija na 29. mestu, Rumunija na 37, Bugarska na 38, Hrvatska na 40. mestu, Mađarska na 42, Crna Gora na 46, Grčka na 60, BIH na 79. i Albanija na 97. mestu. Podaci su uzeti iz Doing Business za 2016. godinu. Interesantno je da je Švedska na 8, Finska na 10. mestu, Nemačka na 15. mestu, Švajcarska na 26, Francuska na 27. mestu a Italija na 45 (problem sa plaćanjem poreza, dobijanjem kredita i sproveđenjem ugovora).

<sup>11</sup> Postoji pad sa 40. na 59. mesto.

<sup>12</sup> Među druge indikatore spadaju: trgovina preko granice (23) i rešavanje problema nelikvidnosti (50), gde je napravljen veliki pomak jer je svega nekoliko godina ranije u pogledu trgovanja bila čak na 94. mestu, a kod rešavanja problema nesolventnosti čak na 103. mestu i priključenje na električnu mrežu (63). Pored

dok je zabrinjavajuće loše u oblasti izdavanja građevinskih dozvola (139. mesto) i plaćanje poreza (149).<sup>13</sup>

## LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

Autoritarna i centralistička politička kultura minimizira značaj gradova, opština i regionala u podsticanju ekonomskog razvoja, što se vidi kako u nedoumnicama i lutanjima oko zakonskih i regulatornih rešenja, tako i u praksi.

*Strategija:* Pri izradi Nacionalne strategije u oblasti ekonomskog razvoja država ne uključuje lokalne vlasti da bi objektivno sagledala prednosti (pre svega ljudskih resursa i znanja) i slabosti u lokalnim sredinama; ovaj dokument je usvojen pro forme, ne koristi se (kao i mnoge druge strategije). Principom inercije i lokalne vlasti tako prave svoje dokumente, ali se zbog bliskosti sa građanima dešava da neki grad (opština) ozbiljnije priđe planiranju i počne ovaj dokument da koristi kao instrument razvoja.

Privredni razvoj nesumnjivo jeste jedan od glavnih prioriteta Vlade i na tom polju su postignuti dobri rezultati,<sup>14</sup> ali to ne znači da je ovaj proces optimalno osmišljen i da daje najbolje rezultate.

Analize pokazuju da uslovi za domaće investitore nisu povoljni: opterećujuća i velika regulativa, administrativne prepreke, veliki broj poreza i taksi opterećuje biznis čak i kada je u inkubator biznis centru, gde bi režim trebalo da bude podsticajan itd.

---

problema sa ugovorima i sa registrovanjem imovine, postoje i problemi zaštite manjinskih investitora (81). Ohrabrujuće je da se u sva tri slučaja radi o ozbiljnim poboljšanjima u odnosu na prethodne godine: tako je poštovanje ugovora bilo čak ocenjeno skorom koji je Srbiju stavljaо na 103. mesto.

<sup>13</sup> Plaćanje poreza palo je za jedan broj pozicija (bilo je 142. mesto), dok je rešavanje građevinskih dozvola bilo uvek apsolutni favorit (dešavalo se da ode na 191. mesto), te je postojeći plasman u stvari veliko poboljšanje nastalo donošenjem novog zakona i skraćivanjem procedura dobijanja građevinske dozvole. Da bi stanje bilo bolje, mnogo truda treba uložiti da ova oblast funkcioniše pristojno.

<sup>14</sup> U 2015. Srbija je na drugom mestu po privlačenju stranih direktnih investicija u Evropi, iza Mađarske. Evidentan je rast industrijske proizvodnje, kao i građevinskog sektora. Doing Business, *Output strength*; Ernst & Young's Europe attractiveness Survey 2013. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European-Attractiveness-Survey-2013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European-Attractiveness-Survey-2013/$FILE/European-Attractiveness-Survey-2013.pdf).

Na pitanju *korišćenja znanja i obrazovnih pojedinaca* (procenjeno kao vrlo slabo u našoj zemlji) vidi se veliko odstupanje od strategijskih ciljeva.<sup>15</sup>

Iako i u nacionalnoj i u lokalnim strategijama kao prioritet uvek стоји korišćenje potencijala mlade, visokoobrazovane populacije, u praksi se olako prelazi preko ovog važnog cilja. Podaci govore da čak 47% visokoobrazovanih mlađih ljudi nema posao,<sup>16</sup> te otuda nije neobično da Srbija spada u zemlje sa izuzetno velikim odlivom ovog dela populacije. Detaljnija analiza pokazuje da je najveći broj novih pridobijenih projekata i poslova u Srbiji *radno intenzivan* (obuhvata slabo obrazovanu i jeftinu radnu snagu), što je paradoksalno jer se ceo svet okreće znanju kao glavnom razvojnom resursu. Iako ovo stanje traje godinama, Vlada nije donela adekvatne mere i ovaj problem okrenula u glavnu komparativnu prednost zemlje.<sup>17</sup> O ovom paradoksu biće više govora u delu o funkcionisanju naučnih i tehnoloških parkova, kao instrumenata razvoja.

Slični problemi se preslikavaju i na lokalnom nivou, koji obično sledi nacionalnu politiku i praksi privlačenja stranih investicija po svaku cenu, bez detaljnije analize potencijala, potreba i želja građana date sredine. U tom smislu, brojne analize pokazuju da su uslovi za razvoj domaćeg biznisa dosta slabi i nestimulativni.

Na primeru lokalnih vlasti se vidi slaba sofisticiranost, nedostatak imaginacije i sposobnosti izrade i korišćenja lokalnog strateškog plana razvoja uz fokusiranje na delatnosti u kojima bi ta sredina mogla imati komparativne prednosti. Lokalni politički lideri imaju utisak da bi ovakvo fokusiranje smanjilo njihove mogućnosti razvoja u drugim oblasti (opportunity cost). Zbog toga oni u planove stavlju sve, u realnosti svaštare, sa dosta slabim rezultatima, što je praksa rada koju treba menjati.<sup>18</sup>

*Kreiranje politike:* Lokalna vlast radi na arhaičan način i kreira politiku lokalnog ekonomskog razvoja odvojeno od drugih oblasti. Nema kreiranja misije, koordinacija u radu različitih službi je vrlo slaba, planiranje je često formalno. Politika se kreira, po pravilu, u uskom krugu, a projekti se pre usmeravaju prema interesima užih grupa, nego prema interesima građana, datog naselja i društva uopšte. Nedovoljno se uključuje civilno društvo, predstavnici privrede, mala i srednja preduzeća. Socio-ekonomski saveti, koji su formirani da bi se povećao kvalitet i javnost politike, slabo su iskorишćena institucija.

<sup>15</sup> Globalni izveštaj o konkurentnosti za 2015–2016. ukazuje da Srbija veoma slabo koristi svoje kadrove (stab 7). Oslanjanje na profesionalni menadžment u čitavom sistemu je dosta slabo ocenjen (131. mesto od 140 zemalja).

<sup>16</sup> Po sposobnosti da zadržimo talentovane pojedince na poslednjem smo mestu (140), a da privučemo talente slično tome (139). *Isto* (stab 7).

<sup>17</sup> M. Aradanrenko, B. Will (eds.) (2012), *Labor Markets and Skills in the Wester Balkans*, Belgrade, Frenn: LSEE, Grafolik.

<sup>18</sup> Dušan Vasiljević (2012), *Lokalni ekonomski razvoj*, Palgo Centar, Beograd.

Podaci o projektima su često nedostupni, slab je kvalitet baza podataka, nema fokusiranosti na rezultate, retko se samoinicijativno prave indikatori uspešnosti, te je time slaba mogućnost da se koriguju slabosti i da se uči iz iskustva.<sup>19</sup> O ovoj politici se ne razmišlja dovoljno sa pozicije pogodnosti za biznis i privrednike, već se oni opterećuju brojnim administrativnim, birokratskim merama i visokim porezima i taksama. Generalno se može zaključiti da su uslovi za privređivanje, kao i podsticaji za domaće privrednike slabi.

Ipak, budući da je oblast ekonomskog razvoja (pogotovu LER) bila jedna od prioritetnih polja podrške od strane međunarodnih fondacija, uz njihovo zalaganje, novčana ulaganja i podršku, postupno su uvođene neke od institucija, procedura, pravljene obuke, podsticana dobra praksa, te su dobri delom na ovom talasu i napravljeni neki dobri rezultati.

## MREŽA INSTITUCIJA, ADMINISTRACIJA I PROCEDURE

Većina gradova i opština ima kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (KLER)<sup>20</sup>, a formirane su i regionalne razvojne agencije. U lokalnoj vlasti se razvijaju i neki složeni oblici LER poput: inkubator biznis centar, industrijski, naučni i tehnološki park, zona unapređenog poslovanja, slobodna zona, javno privatna partnerstva (PPP) itd. Sve ove institucije traže kvalitetnu regulativu, dobar menadžment, liderstvo, posvećenost i obučenost zaposlenih.

*Administracija:* Oblast ekonomskih usluga i posebno LER izuzetno je zahtevna i traži *kvalitetnu administraciju*, jasnu regulativu, procedure i odlično obučene ljudske resurse. Lokalne vlasti su tek 2015. godine dobile Zakon o lokalnoj upravi i službenicima, koji uvodi elemente merit sistema, ali praksa ove vrste reformi u državi (zakon donet još 2005. godine) ukazuje da partokratija u velikoj meri vitoperi zakonski uređena pravila. Lokalne vlasti su od 2000. godine dosta uradile na podizanju kvaliteta administracije, primenom IT instrumenata, povećanjem efikasnosti i transparentnosti rada i stvaranjem boljih uslova za korisnike (uvodenje jednošaltere službe, raznih uslužnih

<sup>19</sup> S. Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 401–403; S. Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 49–53; S. Đorđević (2012), *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, str. 132–143.

<sup>20</sup> Kancelarije mogu imati različite forme i status: mogu biti odeljenja opštinske uprave, odsek u okviru odeljenja za privredu i finansije, jedinica u okviru kabineta gradaonačelnika, nezavisna agencija, deo lokalnog fonda za razvoj itd. Dušan Vasiljević (2012), *Lokalni ekonomski razvoj*, Palgo Centar, Beograd, str. 46–47.

paketa poput sistema 48 sati itd). Ipak se mogu često naći institucionalni i organizacioni problemi u radu koje čini: slaba koordinacija u radu, slaba podela posla uz preklapanja u radu,<sup>21</sup> a neka polja rada uopšte nisu pokrivena, slabo merenje zadovoljstva građana uslugama itd.

Lokalnim vlastima iz niza razloga često *nedostaju stručnjaci* (ekonomisti, menadžeri, inženjeri, arhitekte, a često i pravnici), a pogotovo stučnjaci za moderan finansijski, budžetski, projektni menadžment, za upravljanje ljudskim resursima. Deo razloga leži u u činjenici da obrazovni programi nisu dovoljno prilagođeni potrebama tržišta, a deo u činjenici da slabi razvojni kapaciteti lokalnih vlasti doprinose begstvu kvalitetnih stručnjaka prema najvećim gradovima, te time ostavljaju manje a pogotovo periferne opštine i gradove u nezavidnom položaju.

Analize dodatno pokazuju da se znanju službenika ne posvećuje adekvatan značaj, te zaposleni u administraciji dobijaju nedovoljno obuka, inovacija znanja i treninga.<sup>22</sup> Gradovi i opštine u Srbiji treba i mogu bolje da urede administraciju kao ljubaznu, obučenu i efikasnu i ovo ostaje veliki problem koji opterećuje i oblast ekonomskog razvoja. Globalni izveštaj o kompetentnosti ističe da je neefikasna i korumpirana administracija, kao i favorizam u odlučivanju državnih službenika (preterani prostor za voluntarizam) veliki balast našeg sistema.<sup>23</sup>

*Kvalitet regulative:* U čitavom sistemu (država i lokalne vlasti) ocenjeno je da je regulativa opterećenje za razvoj i da su procedure često nejasne. Otuda je država uložila napor da poboljša ovu oblast. Sprovedla je tri paketa mera za reformu pravnog sistema u cilju povećanja ekonomskih sloboda, podizanja nacionalne konkurentnosti, olakšavanja poslovanja uz podizanje pravne sigurnosti i transparentnosti u radu. Ti paketi su bili: Giljotina propisa, vođena od strane Ministarstva za ekonomiju i regionalni razvoj, predlog mera NALED-a za bolji investicioni ambijent i privređivanje (Siva knjiga), te Bela knjiga kao

---

<sup>21</sup> Na primer, KLER (Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj) i Zavod za zapošljavanje skupljaju, nezavisno jedni od drugih, podatke o broju i strukturi nezaposlenih o broju i strukturi zaposlenih u gradu (opštini), što je naracionalno i skupo. Marija Žikić, Dejan Mak, *Analiza efekata ... sprovođenja nadležnosti u oblasti LER*, SKGO, 2010, str. 21–23.

<sup>22</sup> Tako je dostupnost treninga zaposlenima u Srbiji pala u rangu u periodu (2007–2016) sa 63. u 2007, na 125. mesto u 2012. a zatim na nešto bolje 107. mesto u 2016. godini, a slično je i sa obimom treninga: sa 122. mesta, u 2007, na 138. mesto, u 2012, te na 135. mesto (od ukupno 140 posmatranih zemalja) u 2016. godini. Global Competitiveness Report, 5 stab.

<sup>23</sup> [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf) (pristupljeno 28.05.2016).

predlog stranih investitora uz zanimljiv doprinos delegacije nemačke privrede u vidu analize rezultata ankete svojih preduzeća koja posluju u Srbiji.<sup>24</sup>

U praksi je, međutim, tek deo predviđenih propisa primenjen (nešto preko 60%), a razlozi su nedovoljna posvećenost političke elite ovoj reformi, slab kvalitet liderstva na centralnom i posebno lokalnom nivou, te težnja da se očuva nejasna regulacija<sup>25</sup> da bi se na toj osnovi obezbedivale razne privilegije (političari ali i administracija). Na taj zaključak navodi mnoštvo opstrukcija koje su se pojavile u primeni paketa boljih pravnih regula i rešenja.

## IMOVINA I FINANSIJE

*Zakoni i praksa:* Finansijska autonomija je, pored nadležnosti, važan preuslov kvalitetnog rada u ovoj oblasti, te je njoj posvećena posebna pažnja. Moglo bi se zaključiti da gradovi i opštine u Srbiji mogu normalno obavljati posao u oblasti privlačenja investicija, podsticanja LER i otvaranju radnih mesta tek sa faktičkim vraćanjem imovine lokalnoj vlasti (formalno je vraćena 2011)<sup>26</sup> i uvećanjem finansijskih i fiskalnih kapaciteta, te je otuda veoma bitno osvetliti zakonska i sistemska ograničenja u toj oblasti.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006) urađen je po evropskim standardima i obezbedio je lokalnim vlastima predviđljiv, pregledan, stabilan i pravedan sistem finansiranja koji im omogućava planiranje i uključivanje građana u kreiranje optimalnog seta usluga.<sup>27</sup> Sve lokalne vlasti dobine su pravo na *prikupljanje izvornih poreza* (formirane su lokalne poreske uprave) i mogućnost da *utvrđivanjem stope izvornih poreza* stvaraju stimulativan ambijent za privlačenje investicija. Visina državnih davanja (transfера) za lokalne samouprave (kao i transferi za nerazvijene) zakonom su precizirani kao odgovarajući procenat BDP-a a distribucija je sprovedena po zakonski precizno

<sup>24</sup> Dragan Pejčić (2011), *Ekonomski kapaciteti lokalnih samouprava za privlačenje investicija*, SKGO, str. 25.

<sup>25</sup> Nejasno formulisanje pravila i fleksibilno tumačenje daje velike mogućnosti kako političarima tako i službenicima u raznim organima i službama da sebi obezbede brojne privilegije. *Isto*, str. 28.

<sup>26</sup> Proces otpočeo Zakonom o imovini u javnom vlasništvu, ali proces vraćanja je jako spor te faktički većina gradova i opština tek ima popisanu svoju imovinu. U međuvremenu, imovinu mogu koristiti a za svaki akt otuđenja, pa čak i rentiranja moraju dobiti odobrenje Agencije za upravljanje imovinom.

Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 400; Snežana Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 17.

<sup>27</sup> Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik, 62/06.

regulisanim formulama pripremljenim uz aktivno učešće predstavnika opština i gradova. Ovime je isključen volontarizam iz redistribucije transfera kao važnog dela lokalnih budžeta. Na toj osnovi su lokalne vlasti mogle da planiraju budžete i u taj proces uključuju građane i civilno društvo (NVO, interesne grupe itd).<sup>28</sup> Od 2015. je uvedeno programsko budžetiranje i lokalna vlast se tek prilagođava novom sistemu.

Ozbiljan problem u ovom dobro reformisanom sistemu nastaje sa krizom od 2008, kada Vlada uredbama menja pravila igre, smanjuje državna davanja, ozbiljno narušava fiskalnu, finansijsku autonomiju i kapacitete lokalnih vlasti, čime su mnoge od njih do kraja 2010. godine dovedene skoro do bankrota. To je bio signal Vladi da koriguje odluke, ali se do danas nije vratilo na dobro postavljen sistem. Tako, lokalne vlasti u proseku imaju oko 20 procenata izvornih fiskalnih i nefiskalnih prihoda, a državna davanja postaju nepouzdana, čime se ugrožavaju sigurnost i predvidljivost raspoloživih sredstava u budžetu lokalne vlasti. To je posebno problem za dugoročno planiranje budžeta, a posebno za planiranje i realizaciju ambicioznijih, višegodišnjih kapitalnih projekata.

Lokalne vlasti posvetile su dosta pažnje procesu oporezivanja (izvorni porezi) i ovladavanju finansijskim menadžmentom, koji su bili dosta izazovna oblast za njih.<sup>29</sup> Zakon je dao lokalnim vlastima porez na imovinu kao glavni izvorni prihod i one su dosta lutale u proceni optimalne stope ulazeći u ozbiljne konflikte sa građanima.<sup>30</sup> Ovaj porez donosi oko 6% budžetima lokalnih vlasti, a ostatak do 20% dolazi iz ekoloških taksi i taksi na usluge, firmarine, prihoda od kamata i renti, što se ispostavilo kao nedovoljno.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> *Javna rasprava o budžetu* još uvek nije zakonska obaveza već je zakon samo preporučuje, što nije dobro rešenje. Imajući u vidu da javna rasprava građanima daje bolji uvid u prihodnu i posebno rashodnu stranu budžeta, koja ukazuje za koje programe vlast namerava da izdvoji novac, to je prilika da građani (grupe, pojedinci) istaknu prioritete te utiču na korekciju planova. U sredinama u kojima se sprovodi javna rasprava, često se obavi pro forme, sa odabranom grupom građana. Ipak, jedan broj gradova i opština obezbedio je kvalitetne budžete i otvara prostor da građani debatuju o visini poreza i nameni (usmeravanju) budžetskih sredstava. Predstavnici nekih opština ističu da je bitno još u fazi izrade nacrta budžeta omogućiti građanima i javnosti (udruženja ili organizacija) da daju predloge, inicijative ili primedbe na raspodelu sredstava (rezultati empirijskog istraživanja sprovedenog u projektu „Primena principa supsidijariteta u Srbiji”, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Beograd, 2013).

<sup>29</sup> Zakon je 2006. godine omogućio da lokalne vlasti formiraju svoje poreske uprave, ali u praksi je tek od 2008. najveći broj opština i gradova ospособio ove institucije za rad.

<sup>30</sup> Postoji uvek ozbiljna opasnost od preteranog poreskog opterećenja i džentifikacije.

<sup>31</sup> M. Arsić, D. Vasiljević, A. Bućić, S. Randelović (2014), *Analiza mogućnosti za kompenzaciju prihoda od naknade za korišćenja građevinskog zemljišta kroz porez na*

U periodu od 2008. do 2016. lokalne vlasti ovladavaju znanjima i veštinama određivanja „optimalne“ visine poreza i postaju svesnije činjenice da su niži porezi važan činilac pogodnog ambijenta, te da se finansijske koristi dobijaju preko razvoja biznisa i plaćanja koja naknadno dolaze (takse, porezi, dodatna ulaganja, više plate, trošenje, promet itd). Pored ovog trenda, u praksi se ipak dešava da lokalne vlasti često ne mogu efikasno da naplate porez na imovinu ili neke od izdašnijih taksi (ekološka), pa onda dodatno razrezuju razne takse i parafiskalne namete koje je teško izbeći jer se plaćaju za razne usluge neophodne građanima (ovaj sistem je trenutno veoma raznovrstan, neu jednačen i razgranat). Rezultat je da kumulativno po glavi stanovnika, tj. privrednog subjekta ovo postaje veliki izdatak, čime se posledično anulira i povoljnost zemlje u pogledu visine poreskih opterećenja.<sup>32</sup>

Načelna preporuka je da sve lokalne vlasti uvedu red u ovu oblast i obuzdaju nerealne apetite. Fiskalni sistem treba da bude jednostavan (da nema mnogo fiskalnih instrumenata), jasan, pregledan (podaci o vrsti, stopama i načinu naplate moraju biti jasni) i lokalna vlast mora voditi u većoj meri računa o pravednosti sistema i njegovoj usaglašenosti sa standardom građana.

U strukturalnom smislu se razmišlja o mogućnosti uvođenja izvornog poreza koji u osnovi ima poslovanje (godišnji porez na oporezovani promet ili učešće u porezu na dobit), što ostaje tek za kasnije faze.

## VOĐENJE POLITIKE LER I POKUŠAJI STANDARDIZACIJE I MERENJA

U praksi državni predstavnici često minimiziraju značaj gradova, opština i regiona u podsticanju LER<sup>33</sup> i, umesto da ih kao „stariji partneri“ podstiču i ohrabruju, česti su primeri sistemskog i praktičnog sputavanja njihovog rada. Ono se odnosi na sve oblasti i aspekte rada lokalnih vlasti od nametanja partijskih koalicija, politika i mera koja lokalnoj sredini ne odgovaraju, preko uskraćivanja finansija i nametanja prevelikih obaveza bez adekvatne finansijske i stručne podrške itd.<sup>34</sup>

---

*imovinu*, SKGO, Beograd. [http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja\\_izvestaji/2014/122914\\_SKGO\\_publikacija.pdf](http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2014/122914_SKGO_publikacija.pdf) (pristupljeno 8.06.2016).

<sup>32</sup> Otuda je i pozicija poreskih plaćanja pala sa 142. na 149. mesto.

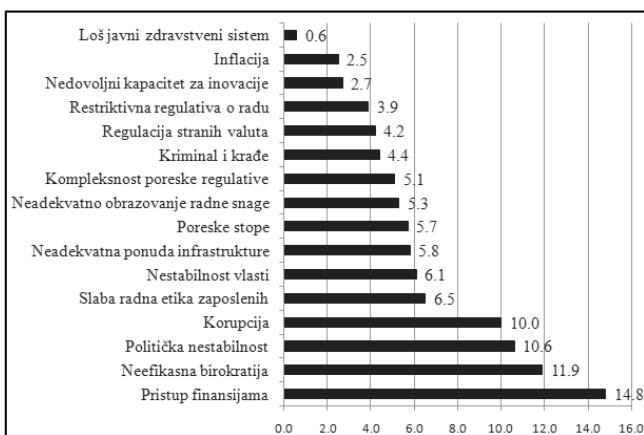
<sup>33</sup> Snežana Đorđević (2012), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, str. 390–393; Snežana Đorđević (2012), *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, str. 197.

<sup>34</sup> Ipak, najekstremniji primeri su proganjanje uspešnih gradonačelnika (2008. godina) kao potencijalnih suparnika u podeli moći u stranci. Tako je gradonačelnik Indije Goran Ješić skoro čitavu godinu bio pod svakodnevnim istraživanjima od

I pored postojećih sistemskih i političkih prepreka, i gradovi i opštine u Srbiji se, poput ostalih lokalnih vlasti u svetu, bore za podsticanje LER i u tome ostvaruju dosta različite rezultate: od lidera u toj oblasti, preko dosta uspešnih, prosečno razvijenih, do potpuno uspavanih lokalnih vlasti koje se oslanjaju na državna davanja i pomoć. Veliki gradovi, po pravilu, imaju veće kapacitete, te linija Novi Sad, Beograd, Kragujevac i Niš predstavlja kičmu na koju se oslanja ekonomski i privredni razvoj zemlje. Ipak, mimo ovih centara, u Srbiji je moguće naći veoma uspešne opštine i gradove koji ostvaruju još bolje rezultate, bez obzira što su manje. I u našem društvu potvrđuje se pravilo da najbolje rezultate ostvaruju izvrsni *lidi*, sposobni da okupe ekipu dobrih stučnjaka sa neophodnim znanjima i veštinama. Vrlo je važna njihova lična ali i timska posvećenost demokratizaciji, uz fokusiranje na potrebe građana pri kreiranju usluga koje im se obezbeđuju i uz ispitivanje njihovog zadovoljstva ostvarenim rezultatima.<sup>35</sup>

Naredni grafikon pokazuje prikaz stanja u Srbiji (Doing Business) sa najbitnijim indikatorima pogodnosti našeg društva za poslovanje.

Grafikon 2. Najproblematičniji faktori poslovnog ambijenta



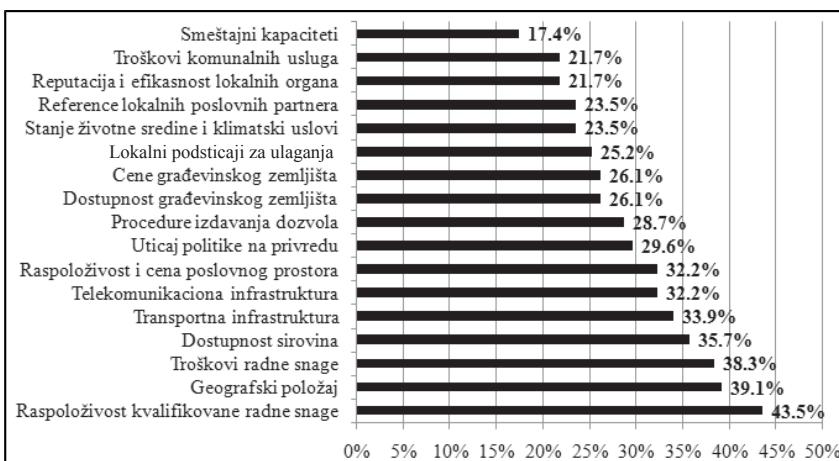
Izvor: Doing Business

strane finansijske inspekcije (nisu uspeli da nađu ništa sporno), dok je gradonačelnik Zrenjanina Goran Knežević, tri dana pošto je dobio nagradu USAID-a za najboljeg lidera zbog kreiranja najboljeg investicionog ambijenta u industrijskoj zoni grada, priveden pod sumnjom da su povoljni uslovi za investicije u stvari gubitak novca za grad, te je u istražnom zatvoru proveo 13 meseci. Sumnje nisu dokazane. U oba slučaja radi se o članovima iste stranke (DS) koja je bila na vlasti i u državi.

<sup>35</sup> Snežana Đorđević (2014), *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, str. 37–43.

Iskustva pokazuju da gradovi i opštine u Srbiji treba da bolje urede administraciju kao ljubaznu, obučenu i efikasnu, da obezbede dobru infrastrukturu, olakšaju izdavanje dozvola, obezbede olakšice u poslovanju i reše imovinsko-pravna pitanja (zemljište, ali i drugi objekti) tako da se ne opterećuje proces rada. Izdavanje municipalnih obveznica lokalne vlasti su prepoznale kao jedan od načina povećanja dostupnosti finansijama za ambiciozne, kapitalne projekte. Naredni grafikon prikazuje šta su lokalni lideri istakli kao najbitnije faktore koji utiču na LER.

*Grafikon 3. Značaj faktora poslovnog okruženja na lokalnom nivou u Srbiji (% odgovora ispitanika)*



Izvor: Strategic Marketing Research, MEGA, prema:  
Dragan Pejčić, *Ekonomski kapaciteti lokalnih samouprava za privlačenje investicija*. SKGO, 2011, str. 11

Važno je ponoviti da, iako se pitanje kvaliteta radne snage stavlja visoko na listu prioriteta, retko koja lokalna vlast je ovaj problem uspešno rešila. Iskustva pokazuju da se odlični efekti u radu mogu identifikovati samo u sredinama gde je zaposlen odlično obučen kadar posvećen ovoj misiji, gde postoji jako liderstvo i uspostavljeni odnosi saradnje i poverenja, gde je izbegнута замка preteranog strančarenja i svakako korupcije. U Srbiji nema mnogo takvih sredina. Za skoro sve gradove i opštine ostaje kao otvoreni problem imovinski režim, zatim brzina izdavanja građevinskih dozvola,<sup>36</sup> nedovoljno kvalitetne baze podataka, otvorenosti i transparentnosti u radu itd.

<sup>36</sup> Sa 181. ona je došla na 139. mesto, što je poboljšanje, ali je daleko od prihvatljivog stanja. Doing business.

U ovom kontekstu vredi napomenuti da se NALED<sup>37</sup> godinama bavi standardizacijom i kreiranjem indikatora dobrog investicionog i poslovног ambijenta za opštine i gradove u Srbiji. Ovi indikatori, kojima se pokrivaju sva bitna pitanja važna za ekonomski razvoj, jesu osnova za sertifikaciju uspešnosti lokalnih vlasti. Sertifikacija je podstakla lokalne vlasti da postanu svesnije svoje uloge, da podignu svoje kapacitete, koriguju slabosti a ojačavaju komparativne prednosti, što je doprinelo boljim rezultatima u radu. Sertifikacija je podstakla zdravo takmičenje između njih, ali je podstakla i saradnju (učenje na iskustvima uspešnih).

## ISKUSTVA IZ PRAKSE

Naredni deo se fokusira na praksu traganja za dostupnijim finansijama i na praksi korišćenja municipalnih obveznica kao instrumenata ekonomskog razvoja, zatim na pokušaje i praksi uključivanja privatnog sektora u rad lokalnih vlasti (PPP) i na iskustva u korišćenju složenih formi podsticanja LER (inkubator biznis centri, industrijski, naučni i tehnološki parkovi). Tekst se završava primerom dobre prakse (prikaz rada grada Indiјa).

### *1. Municipalne obveznice*

U Srbiji je dostupnost finansiјa slaba, što otežava ekonomski razvoj, a razlog skupim kreditima su visoki rizici. *Kreditni rejting* kao pouzdan indikator stepena bezbednosti ulaganja<sup>38</sup> i za Srbiju je BB – što je zona špekulativnih (nesigurnih) investicija. Otuda kreditni rejting ni lokalne vlasti u Srbiji, mada one pojedinačno mogu biti daleko bolje u pogledu pozdanosti, ne može biti povoljniji. S obzirom na problem sa prenosom imovine, lokalnim vlastima nisu dostupni povoljni hipotekarni krediti, te je postalo jasno, pogotovo sa krizom (2008), da se moraju potražiti izvesne alternative. Otuda za njih postaju veoma interesantne municipalne obveznice kao mogućnosti za finansiranje kapitalnih projekata. Brojni projekti finansirani od strane stranih donatora<sup>39</sup>, a uz podršku Ministarstva finansiјa i privrede, SKGO i banke Inteza, obezbedili su tehničku i drugu pomoć zainteresovanim gradovima i opštinama. Većina lokalnih vlasti obučena je i u teorijskom i u praktičnom aspektu korišćenja ovog instrumenta, o svim fazama rada i preduslovima koji se moraju zado-

<sup>37</sup> Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj. <http://www.naled-serbia.org/en>.

<sup>38</sup> Što je bolji kreditni rejting, bezbednije je ulaganje, manji rizik, a time su, na primer, i krediti povoljniji (manje su kamate pri zaduživanju, novac je jeftiniji).

<sup>39</sup> USAID i programi Evropske unije (IPA, Exchange 3).

voljiti da bi se izdale obveznice. Zainteresovani su obučeni da urade analizu *value for money* da bi videli da li im se više isplati da uzmu kredit ili da izdaju obveznicu.

Jedan od najvećih izazova lokalnim vlastima predstavlja neophodnost da se transparentno i tačno prikaže budžet, kvalitet rada i projekata u gradu i opštini, ali i pored toga atraktivnost ovog instrumenta nije smanjena.

U prvom talasu jedan broj gradova i opština izdaje obveznice, ali čitavu seriju otkupljuje banka (na primer Novi Sad<sup>40</sup>, Pančevo). U drugoj fazi (od 2012) polovina serije je ponuđena za javnost i otkupljena od strane građana (primer u gradu Šapcu i opštini Stara Pazova),<sup>41</sup> što predstavlja ozbiljan kvalitet više.

Ovim projektima se, po pravilu, završavaju neki kapitalni projekti za koje u budžetu ne bi bilo novca a koji su značajni za tu sredinu. Tako je u Novom Sadu (2011) uloženo u infrastrukturu i u kanalizacioni sistem grada i prigradskih naselja, u Pančevu (2012) pet kapitalnih projekata: izgradnja dve industrijske zone, dela infrastrukture i izrada dokumentacije za izgradnju olimpijskog bazena.<sup>42</sup>

Rok izдавanja obveznica varira od 7 (Pazova, Šabac) do 12 godina (Novi Sad), a plaćanje kupona je najčešće polugodišnje. Obveznice su obezbedile 6–7% kamate na godišnjem nivou, što se pokazalo kao veoma atraktivno. Potražnja za obveznicama od strane građana u Šapcu i posebno u Staroj Pazovi je 2 do 3 puta prevazišla ponudu (u oba slučaja ponuđena je polovina serije, dok su drugu polovicu otkupile banke). Svi realizovani projekti bili su vrlo uspešni, te se u Srbiji ovaj instrument afirmisao kao vrlo koristan.<sup>43</sup>

Putem otkupa, lokalne vlasti čitav projekat prave mnogo bliže građanima, podstiče se poverenje između njih, a građani ulaganjem (pored toga što dobijaju rente daleko više do kamata koje mogu za uložen novac dobiti u banci) dobijaju zadovoljstvo zbog ulaganja u zajednički kapitalni projekat u koji imaju poverenja. Prva iskustva su bila izuzetno korisna.

<sup>40</sup> <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=municipalne+obveznice+novi+Sad> (pristupljeno 28.05.2016).

<sup>41</sup> U Šapcu je napravljen gradski bazen (2013), a u Staroj Pazovi (2015) finansirana izgradnja vrtića, sportske hale i uređenje centra opštine. <http://www.skgo.org/reports/1569/Predstavljene-obveznice-grada-%C5%A0apca/>; <http://www.starapazova.rs/rs/informacije/novosti/3148-municipalne-obceznice-opstine-stara-pazova> (pristupljeno 10.06.2016).

<sup>42</sup> <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Pan%C4%8Devo+municipalne+obveznice> (pristupljeno 28.05.2016).

<sup>43</sup> Vladimir Pavlović, *Razvoj lokalne samouprave i finansiranje investicionih projekata izdavanjem municipalnih obveznica*, doktorska disertacija, 2016, Fakultet političkih nauka, Beograd.

## *2. Javno-privatna partnerstva: prostor za razvoj ili za zloupotrebe?*

Za lokalne vlasti u Srbiji javno privatno partnerstvo dobra je prilika da se privatna preduzeća uvedu u obavljanje javnih poslova. Donatori su ohrabrili ovaj proces, te je tako uspešno realizovan i ostao kao održiv projekat skupljanja otpada od strane privatne firme u opština smederevskog okruga za prostor u kojima javna preduzeća nisu pružala ovu vrstu usluga (finansijer je bio nemački GTZ). Drugi interesantan projekat je prelazak sa prljavih na čiste energetske izvore u grejanju, što je nova oblast kojom se bavi GTZ. Projekat je obezbedio alternativni vid grejanja za dve osnovne, jednu srednju školu, dom zdravlja u Pirotu.<sup>44</sup> Pored njih, i opštine Pirot, uključene su i privatne firme (tenderom) koje snabdevaju ekološko gorivo: drvnu sečku. Ovim je napravljen prelaz sa uglja i mazuta, koji su mnogo zagadivali grad, na grejanje na drvnu sečku, čijim sagorevanjem ne ostaju nikakvi štetni nusprodukti.

Pored ovih dobrih primera, usled visoke korupcije i nepostojanja pravne države, slabog kvaliteta institucija i objektivno zavisnog sudstva i tužilaštva, u Srbiji se realizuju i projekti u formi PPP koji, nažalost, služe za zloupotrebu javnih resursa. Dobar primer je projekat gasifikacije realizovan sporazumom između Ministarstva rudarstva i energetike, Srbijagasa i oko 80 gradova i opština u Srbiji kroz model *javnog i privatnog partnerstva* (od 2005. godine). JP Srbijagas je finansiralo projekat, poslove su dobijale bez tendera 5 firmi koje su podelile teritoriju (isključena kompeticija), čime su se one enormno obogatile a JP napravilo ogromne dugove. Lokalne vlasti su bile deo ove prevarantske šeme.<sup>45</sup> Ovakvi projekti ozbiljno uzdrmavaju poverenje javnosti ne samo u kreatore i izvođače (državu i lokalnu vlast) već i u PPP, kao instrument razvoja, što je dodatna šteta napravljena sistemu.

## *3. Naučno-tehnološki park kao instrument LER*

Inkubator biznis centri, industrijski, naučni i tehnološki parkovi spadaju u složene instrumente LER kojima lokalne vlasti mogu ozbiljno poboljšati

<sup>44</sup> <http://www.publicdialogue-energy.com/>(pristupljeno 12.06.2016).

<sup>45</sup> Skupštine lokalnih vlasti usvajale su program gasifikacije i precizirale vrednost radova, na čemu se kasnije pravi ugovor i kreće u posao. Analize pokazuju da je u svim slučajevima cena radova bila uvećana 10–20% vrednosti koja je precizirana programom. Lokalni funkcioneri odgovorni za ovaj posao pravdali su se sami tako da nemaju nikakvu odgovornost za način dodeljivanja poslova jer nisu u ovom poslu imali nikakve troškove (!), uključujući i raspisivanje tendera za odabir firme, jer su jednostavno prihvatale sugestiju JP Srbijagas da uzmu datu firmu „koja ima iskustva u radu“. Takođe, nisu smatrali da imaju ništa sa uvećavanjem cena u ugovorima, iako je to objektivno značilo pljačku javnih sredstava preduzeća i građana. <http://www.b92.net/mobilni/insajder/762381> (pristupljeno 12.06.2016).

poslovni ambijent, otvoriti nova radna mesta, dati šansu mladom biznisu (češto mladim ljudima da započnu poslove uopšte). Veliki broj opština i gradova iskoristio je podršku razvojnih programa i napravio ove složene instrumente LER za koje sami u budžetu ne bi imali sredstava. Na liniji najvećih gradova (Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš) napravljeni su inkubator biznis centri i naučno-tehnološki parkovi.

Analize pokazuju da stepen iskorišćenosti ovih instrumenata jako varira: od veoma uspešnih, preko osrednje iskorišćenih, pa do praznog prostora. Načelno bi se moglo reći da je najveći problem opet u nespremnosti države (kada je ona vlasnik) i lokalne vlasti (kada je u pitanju njen prostor) da obezbedi adekvatnu podršku novom biznisu nego ga u inkubatoru opterećuje sa naplatom rente, a država opet oporezuje te robe i usluge, iako bi u nekom periodu trebali biti bar u povoljnijem režimu poslovanja.<sup>46</sup>

Primer *Naučno tehnološki park na Zvezdari* (Beograd) indikativno govori o inertnom odnosu države prema znanju kao razvojnom resursu, jer godinama odlaže bazične organizacione pripreme za rad ovog objekta.<sup>47</sup> Sistem podsticaja

<sup>46</sup> Među važne faktore svakako spada kvalitet naučno-istraživačkih institucija (67. mesto), dostupnost naučnika i inženjera (82), zatim istraživačka saradnja koja je uspostavljena između NII i privrede, sa mogućnošću primene rezultata (95. mesto), sposobnost za inovaciju (132. mesto). Global Competitiveness Report, 2015–2016. stub 11, Innovation. Politički lideri moraju više pažnje posvetiti značaju nauke, istraživanja, povezivanjem sa privredom i praksom uopšte. Najveći deo ovih aktivnosti se dosad odvijao samoinicijativno od strane nauke, biznisa i, ponekad, lokalne vlasti a ređe države.

<sup>47</sup> Ovaj kompleks je u vlasništvu države (sređen je još osamdesetih, tokom deveđestih ostao je potpuno zapušten, te je 2010. obnovljen). Tadašnji ministar nauke i tehnologije Božidar Đelić najavljivao je razvojne kapacitete ovog parka i plimu ekoloških, zelenih, pametnih projekata, ulaganja u razvoj nano tehnologije, ali park nije počeo sa radom. Tek naredna vlada (Vučić) na kraju mandata stvara bazične organizacione uslove za rad parka (2015). Iako je u planovima za naredne tri godine predviđeno da se u NTP Beogradu nađe do 80 tehnoloških, razvojnih preduzeća, oko 30 novih, *start-up* preduzeća i oko 100 novozaposlenih, visoko-obrazovanih mlađih ljudi, što bi rezultiralo podizanjem izvoznog potencijala u IKT sektoru za 5% samo u ovom periodu), vlast je ostavila utisak dosta sporog, neagilnog aktera.

Istraživački biznis centar sa tehničkim nauka (elektrotehnika, mašinstvo, tehnologija), koji uključuje profesore i ambiciozne studente i ima odlične rezultate u radu, prešao je zbog boljih uslova u inkubator biznis centar ovog NTP, ali za „uspavanu državu“ ovo je objektivno sporedan projekat. Renta stanaru je dosta visoka, te objektivno ovaj centar ima malo podsticaja da ostane u parku. Verovatno je ovakva praksa i dovela do ocene da je Srbija vrlo slaba u sofisticiranoj praksi biznisa i poslovanja (Global Competitiveness Report ,11 stub), te je rangirana na 133. mestu od 140 zemalja).

je veoma slab, te ovakav, ne baš prijateljski odnos ka znanju navodi na zaključak da politička elita ne shvata značaj resursa znanja i olako ga zanemaruje. S obzirom na to da se usluge i robe preduzeća u parku direktno plasiraju na svetskom tržištu, da podstiču zapošljavanje, zadržavanje obrazovanih stručnjaka u zemlji, te podstiču ekonomski razvoj privrede u celini, uz afirmaciju na svetskom tržištu, indikativno je da ih političari vrlo retko pominju, čak i u izbornim kampanjama kao „pero kojim bi se zakitili”.

#### *4. Indija – preduzetnička opština*

Indija je primer dobro vodene opštine u kojoj je lideršip iskoristio sve instrumente za privlačenje investicija i povećanje lokalnog ekonomskog razvoja, uz jačanje komunikacije sa građanima. U tom smislu uložen je veliki napor da se reformiše *administracija* u uslužni servis građana, koji je efikasan, prijateljski prema građanima, transparentan i sa korišćenjem IT gde god je moguće (elektronska uprava). Ona obezbeđuje dovoljne i stalne informacije o javnim pitanjima, lako (on line) naručivanje i dobijanje dozvola, dokumenata i transparentno (on line) vođenje predmeta. Predana je kvalitetnom, efikasnom i efektivnom pružanju usluga stalno mereći rezultate rada. Krupna posledica modernizacije ovih delatnosti je povećanje transparentnosti rada uprave i službi, ostvarena značajna racionalizacija u radu, raznovrsne uštede i ostvaren osetan pad *korupcije*.<sup>48</sup>

*Sistem 48*, za koji je ova opština nagrađena i koja je i sama obučavala predstavnike drugih lokalnih vlasti u Srbiji ali i u svetu, omogućio je da javno-komunalna preduzeća modernizuju, standardizuju usluge koje se pružaju građanima, da se stalno mere postignuti efekti, da im podigne kvalitet i osetljivost na potrebe građana. Ovaj sistem naveo je opština da za sve oblasti usluga uvede standarde, a po sebi je otvorio kanal komunikacije između opštinske uprave i građana.<sup>49</sup> Indija je uvela geografski informacioni sistem (GIS), koji omogućava potencijalnim investitorima da „online” dobiju uvid u uslove za investiranje u ovu opština, kao i u način realizovanja projekata.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Začetak ovog procesa je studijski boravak Gorana Ješića, gradonačelnika u Baltimoru gde se, skupa sa IT stručnjakom iz ove opštine, upoznao sa novim instrumentima rada. Ješić je upornošću i predanošću uspeo da slomi otpore i da preporodi kako administraciju tako i čitavu opština. Njegov naslednik Petar Filipović nastavio je sa ovakvim načinom rada.

<sup>49</sup> Pozivom na broj (besplatan poziv) građani prijavljuju bilo kakav problem koji imaju sa ovom vrstom usluga i opština je dužna da najkasnije u roku od 48 sati identificuje uzrok, dati problem sanira i o tome korisniku da povratnu informaciju.

<sup>50</sup> <http://www.indjija.net/Page.aspx?id=34> (pristupljeno 29.05.2016).

Reforme službe, JKP i načina rada bile su dobra podloga za važan posao privlačenja investicija. Napravljen je strateški plan kojim su identifikovane sve pogodnosti geografske pozicije i odlične infrastrukturne povezanosti (putevi, železnica, aerodrom) sa velikim regionalnim tržištem uz ponudu podrške od strane preduzetničke opštine, prijateljski raspoložene prema biznisu. Indija je urbanističkim planom odredila prostor za izgradnju industrijskih zona, te debalansirala samo naselje dela preduzeća. Obezbeđena je moderna infrastruktura, brze i efikasne procedure gradnje, grad je uveo atraktivne poreske uslove<sup>51</sup>, a GIS je omogućio investitorima da lako dođu do svih bitnih podataka.<sup>52</sup> Od 2000. Indija je jedna od najuspešnijih destinacija za direktnе strane (najčešće greenfield) investicije čak i u Evropi, te je osnivan veliki broj malih i srednjih preduzeća i otvorena su nova radna mesta.<sup>53</sup>

Opština Indija poseban značaj pridaje ulaganju u ljudski kapital kao jedan od najznačajnijih razvojnih faktora opštine. Pored toga, ona podstiče saradnju obrazovnih institucija i privrede, čime stvara temelje za dugoročni rast i razvoj. Ona je otvorila prostor za prvi IT park u Evropi (ulaganja vodeće indijske firme Embassy Group).

Indija je primer, uprkos ambijentu, odlično organizovane, preduzetničke opštine u kojoj investitori nalaze pouzdanog partnera za razvoj.

<sup>51</sup> Indija obezbeđuje kroz fiskalnu politiku najniže korporativne takse u Evropi od samo 10%, za investiranih preko 7.5 miliona eura i otvaranje 100 novih radnih mesta, investitor je oslobođen 10 godina od poreske obaveze. Snižene su cene zakupa za 30%, uz postojanje dodatno povoljnijih uslova u bescarinskim zonama.

<sup>52</sup> Primera radi, administraciji u Indiji treba samo 60–90 dana za izdavanje građevinskih dozvola (u Srbiji je prosek 272 dana).

<sup>53</sup> U Indiju je uloženo oko pola milijarde evra direktnih investicija, što, imajući u vidu broj stanovnika, predstavlja veliki uspeh. Stoga je Financial Times dodelio ovoj opštini nagradu i uveo je „na listu 25 najboljih evropskih destinacija za strana ulaganja“. Početkom marta 2012. isti časopis je na konkursu „Evropski gradovi i regioni budućnosti“ proglašio ovu opština „drugom najboljom destinacijom u Evropi kada je u pitanju efektivnost troškova ulaganja“. <http://www.indija.net/Page.aspx?id=34> (pristupljeno 29.05. u 16.30h). Otuda, po broju greenfield investicija Indija je vodeća opština u Srbiji u odnosu na veličinu i broj stanovnika. Neke od najznačajnijih su: fabrika *Friko* (proizvodnja hamburgera), *Gas Tex* (proizvodi gasnu opremu), zatim najveća i najsavremenija fabrika duvana na Balkanu: *Monus*, *Henkel*, tržni centar *Merkator*, austrijski *Log centar*, *Cinkarna Celje – Maksim*, *Grundfos* (svetski koncern za proizvodnju pumpi), fabrika nemačkog koncerna *Tisen Krupa* i slovenačkih firmi *Plastika* i *Gombit* itd. <http://www.indija.net/Page.aspx?id=34> (pristupljeno 29.05.2016).

## ZAKLJUČAK

1. Zakoni su delimično stvorili uslove za razvoj LER ali ostaju važni aspekti da se dorade: da se gradovima i opština faktički vrati imovina, obezbedi fiskalna i finansijska autonomija, afirmiše i ojača kvalitet menadžmenta (afirmisati menadžera), kao i liderска uloga gradonačelnika.
2. Da bi kreirale održive politike LER veoma je bitno da u taj proces uključe građane, privrednike, da urede procedure, poboljšaju regulaciju. Gradovi i opštine kroz javni proces planiranja treba da se fokusiraju na komparativne prednosti koje njihova sredina ima, uz posvećivanje veće pažnje ekonomiji znanja, zadržavanju i privlačenju obrazovanih i talentovanih (inovativnih) stručnjaka.
3. Gradovi i opštine treba da jačaju administrativne kapacitete (merit sistem), da naprave uslove za zapošljavanje dobrih stučnjaka, koji će biti adekvatno plaćeni i kojima će se obezbediti obuke. Sastavni deo ovog paketa je kreiranje kvalitetnih baza podataka, kreiranje indikatora, merenje uspešnosti i razgovor sa korisnicima usluga o mogućim korekcijama.
5. Na lokalnim vlastima je da potiskuju partijske principe tamo gde moraju vladati profesionalni, da u kreiranju paketa usluga budu fokusirani na potrebe građana, te da neguju demokratski i otvoren način rada koji obezbeđuje na duge staze blagostanje i razvoj, a dobra je osnova za smanjivanje raznih vrsta patologija uključujući i korupciju.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Aradanrenko M., Will, B. (eds.), *Labor Markets and Skills in the Wester Balkans*, Belgrade, Frenn: LSEE,Grafolik, 2012.
- [2] Arsić M., Vasiljević D., Bućić A., Randelović S., *Analiza mogućnosti za kompenzaciju prihoda od naknade za korišćenje građevinskog zemljišta kroz porez na imovinu*, SKGO, Beograd, 2014.
- [3] Đordjević Snežana, *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Čigoja štampa, Beograd, 2012.
- [4] Đordjević Snežana, *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*, Čigoja štampa, Beograd, 2012.
- [5] Đordjević Snežana, *Položaj i kapaciteti gradskih i opštinskih menadžera u Srbiji*, Čigoja štampa, Beograd, 2014.
- [6] Pavlović Vladimir, *Razvoj lokalne samouprave i finansiranje investicionih projekata izdavanjem municipalnih obveznica*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.

- [7] Pejčić Dragan, *Ekonomski kapaciteti lokalnih samouprava za privlačenje investicija*, SKGO, 2011.
- [8] Vasiljević Dušan, *Lokalni ekonomski razvoj*, Palgo Centar, Beograd, 2012.
- [9] Žikić Marija, Mak Dejan, *Analiza efekata ... sprovođenja nadležnosti u oblasti LER*, SKGO, 2010.

### *Zakoni*

- [1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, broj 9/2002, 129/2007.
- [2] Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, broj 62/2006.
- [3] Zakon o javnoj svojini, Službeni glasnik RS, broj 72/2011.

### *Web strane*

- [1] [https://atlas.bti-project.org/share.php?1\\*2016\\*CV:CTC:SELAFG\\*CAT\\*AFG\\*REG:TAB](https://atlas.bti-project.org/share.php?1*2016*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB)
- [2] <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>
- [3] [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)
- [4] <http://www.naled-serbia.org/en>
- [5] <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=municipalne+obveznice+novi+sad>
- [6] <https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Pan%C4%8Devo+municipalne+obveznice>
- [7] <http://www.skgo.org/reports/1569/Predstavljene-obveznice-grada-%C5%A0apca>  
<http://www.starapazova.rs/rs/informacije/novosti/3148-municipalne-obveznice-opštine-stara-pazova>
- [8] <http://www.publicdialogue-energy.com>
- [9] <http://www.b92.net/mobilni/insajder/762381>
- [10] <http://www.indjija.net/Page.aspx?id=34>

*Snežana Đorđević*

## HOW LOCAL GOVERNMENTS IN SERBIA STIMULATE LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

### *Abstract*

This article focuses on various developmental strategies and practices in cities of Serbia. The biggest cities have the best potentials for economic development based on the available capacities and the largest market (economy of scope). In this paper we will also focus on India, which although small in size is one of the LED leaders and innovators. The main research methods used in this paper are in-depth analysis and case studies. The first part of the study will briefly present Serbia as a political and economic society, with its potentials and limitations in political and economic reforms, focusing on the processes of decentralization, democratization, regionalization and modernization. The second part will identify capacities of local governments, and especially cities, for strategic planning, focusing on comparative advantages of their local economies at global or regional market, for creating an attractive ambient for investment, offering qualitative and efficient administration, creating integral and participative economic policy, capacity for evidence based policy making, benchmarking, branding cities, etc. Special attention will be dedicated to the use of LED instruments such as: regulation, the upgrade of quality of public services by IT instruments, privatization, PPP, industrial, technological, and scientific parks, incubator business centers, free trade zones, etc.

### *Key words:*

local economic development, LED instruments, property, financial and fiscal autonomy, public management, municipal bonds, PPP.



---

## POLITIKOLOGIJA

---

Stručni članak

UDK 341.43:341.234

Dejan Pavlović\*

*Fakultet političkih nauka  
Univerzitet u Beogradu*

# Sudski aktivizam u zaštiti od diskriminacije\*\*

### *Apstrakt*

U radu se predlaže model prevazilaženja problema na ustavu zasnovane diskriminacije manjina i izbornom procesu u BiH. Ovo pitanje se našlo u žiži evropske stručne javnosti nakon što je Evropski sud za ljudska prava doneo čuvenu presudu u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH (decembar 2009), a potom je potvrdio u slučaju Zornić (jul 2014) i slučaju Pilav (jun 2016). Predloženi pristup i argumentacija zasnovani su na većem sudsakom aktivizmu Ustavnog suda BiH, kao jedinog aktera koji ima na raspolaganju odgovarajuće i efektivne instrumente da bi se prevazišao problem. Rešenje problema u političkoj sferi, kao najčešće predlagana alternativa, do danas nije dala rezultate, imajući u vidu nespremnost političkih elita da pristupe temeljnim ustavnim promenama.

### *Ključne reči:*

sudski aktivizam, kontrola ustavnosti, zabrana diskriminacije, manjinska prava

Proteklo je više od sedam godina od kada je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud) presudio u čuvenom slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i

---

\* Email: dejan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

\*\* Ovaj rad nastao je kao deo projekta „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu”, projekat br. 179076.

Hercegovine (BiH).<sup>1</sup> Veliko veće Suda nedvosmisleno je utvrdilo postojanje sistemske diskriminacije u okviru izbornog procesa BiH, zasnovane na etničkom i rasnom poreklu.<sup>2</sup> Sud je svoj nalaz reafirmisao i u *mutatis mutandis*, sličnim presudama u slučajevima Zornić protiv Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> i Pilav protiv Bosne i Hercegovine.<sup>4</sup> Iako, na prvi pogled, razmatranje rasne diskriminacije nije adekvatno u kontekstu BiH, imajući u vidu da se primarno radi o etničkoj diskriminaciji, Sud je zaključio da je reč o povezanim konceptima, i da je diskriminacija na osnovu etničkog porekla ujedno i vid rasne diskriminacije.<sup>5</sup> Opšte je mišljenje da je izostanak sprovođenja naloga iz presude Sejdić–Finci glavni formalni razlog za stagnaciju procesa pridruživanja BiH Evropskoj uniji. Činjenica je da su političke elite u BiH i dalje u svojevrsnoj „pat poziciji“, uprkos nominalnoj spremnosti svih aktera da se napusti diskriminatorska praksa i implementira presuda Suda. Naime, smatra se da je za rešenje ovog pitanja neophodna celovita ustavna reforma, a za takav poduhvat ne postoji politička volja. U osnovi ovog rada je predlog razrešenja problema pravnim sredstvima, kao izvodljiva alternativa rešenju u okviru političkog procesa koji bi doveo do ustavnih reformi.

Osnovna teza glasi da bi Ustavni sud BiH mogao i morao da iskoristi svoje nadležnosti u polju ocene ustavnosti i razreši unutrašnji sukob normi na način da Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) dodeli, odnosno prizna, višu pravnu snagu u odnosu na ostale ustavne odredbe. U tom smislu bi odredbe Konvencije mogle da posluže kao osnov za ocenu validnosti drugih ustavnih normi, naročito

<sup>1</sup> ESLjP, predstavka br. 27996/06 & 34836/06, presuda od 22. decembra 2009.

<sup>2</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) Report C/BIH/9–11, 18 November 2013, paragraf 51. Dostupno na <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15916&LangID=E> (pristupljeno 4. jula 2016).

<sup>3</sup> ESLjP, predstavka br. 3681/06, presuda od 15. jula 2014. Sudsko veće je utvrdilo kršenje člana 14 (zabrana diskriminacije) u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne izbore), kao i kršenje člana 1 Protokola br. 12 (opšta zabrana diskriminacije), pošto je utvrdio da gospođa Zornić nije bila u mogućnosti da se kandiduje na izborima za Dom naroda, niti za Predsedništvo BiH.

<sup>4</sup> ESLjP, predstavka br. 41939/07, presuda od 9. juna 2016. Specifičnost slučaja Pilav ogleda se jedino u činjenici da gospodin Enez Pilav ne pripada grupaciji „Ostali“, već je reč o državljaninu BiH koji je Bošnjak iz Republike Srpske, bez prava da se kandiduje na izborima za Predsedništvo BiH. To mesto je rezervisano za Srbina. Sud je, u skladu sa rezonovanjem iz slučaja Sejdić–Finci i slučaja Zornić, utvrdio da postoji kršenje člana 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju, jer gospodin Pilav nije u praksi mogao da se kandiduje dokle god je nastanjen u Republici Srpskoj.

<sup>5</sup> Slučaj Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, paragraf 43.

onih koje izričito krše princip zabrane diskriminacije po osnovu etničkog ili rasnog porekla. U radu će se pokazati da takav pristup nije nepoznat u uporednom ustavnom pravu, te da bi Ustavni sud BiH morao biti svestan uloge ustavnog suda u modernom demokratskom društvu. Ovakav aktivizam suda predstavljao bi znatno benigniju alternativu ustavnim reformama, koje bismo mogli okvalifikovati kao svojevrsnu „Pandorinu kutiju”, jer postoji realna opasnost od rastakanja državnog poretka, odnosno novog raspada državne zajednice. U ovom radu se neću baviti pitanjem alternativnih modela ublažavanja ili prevazilaženja tenzija između individualnih i kolektivnih prava u liberalnoj demokratiji, već se fokusiram na razrešenje strogo pravnog problema neustavnosti. Sud je jasno utvrđio prekršaj Konvencije (zabrana diskriminacije), a ona, nedvosmisleno, ima barem ustavni rang, te se može govoriti i o iznalaženju delotvornog pravnog leka za neustavne mere.

U kratkim crtama predstaviću relevantni ustavni i zakonski okvir, bitne činjenice iz slučaja Sejadić–Finci, kao i neke pokušaje političkog prevazilaženja problema. Nakon toga ću izneti predlog načina na koji Ustavni sud BiH može rešiti ovaj ustavnopravni problem.

U Preambuli Ustava BiH kao osnovni principi se navode ljudsko dostojanstvo, sloboda i jednakost, kao i privrženost demokratiji, vladavini prava i pluralizmu.

Shodno članu II/2 Ustava, građanima BiH garantuje se uživanje najviših evropskih standarda ljudskih prava i sloboda. Odredbe Konvencije i njenih protokola direktno se primenjuju i imaju prioritet nad celokupnim pravom.<sup>6</sup> Ovu odredbu treba, dakle, razumeti na način da je u ustavnom poretku BiH Konvencija na vrhu hijerarhije pravnih akata. Ovu odredbu, dalje, treba uzeti u konjukciji sa članom II/4, koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja, jezik, vera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Zabrana diskriminacije u ustavnom poretku BiH dodatno je osnažena dugačkom listom svih važnijih međunarodnih konvencija koje su u njega inkorporisane posredstvom Aneksa 1 uz Ustav BiH.

---

<sup>6</sup> Treba napomenuti da je originalni tekst Ustava BiH, koji je usvojen kao Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, na engleskom jeziku. Iako u prevodima na bosanski, odnosno srpski jezik stoji da Konvencija ima supremaciju nad svim ostalim zakonima, čini se da to nije ispravan prevod i tumačenje. Naime, ključna sintagma na engleskom jeziku glasi “... shall have priority over all other law”. Da je ustavotvorac želeo da propiše nadmoć odredaba Konvencije nad „ostalim zakonima”, umesto “law” stajalo bi “laws”.

S druge strane, svi dosadašnji izborni zakoni u BiH, zasnovani na članovima IV i V Ustava, direktno diskriminisu sve one građane BiH koji se ne izjasne da su po svom etničkom poreklu Bošnjaci, Hrvati ili Srbi.<sup>7</sup>

Na problem diskriminatorskog postupanja i isključivanja dela građana BiH iz izbornog procesa više puta je ukazivano u savetodavnim mišljenjima Venecijanske komisije.<sup>8</sup>

Pitanje koje je predstavkama gospodina Derva Sejdica, građanina romskog porekla, i gospodina Jakoba Fincija, bosanskog Jevrejina, postavljeno Velikom veću Suda glasilo je: Da li isključenje iz izbornog procesa na osnovu etničke pripadnosti predstavlja kršenje člana 14 Konvencije, u vezi sa članom 3 Protokola br. 1, kao i kršenje odredaba Protokola br. 12 uz Konvenciju?

Vredno je napomenuti da je ovaj slučaj predstavljao prvu priliku za Sud da primeni član 1 Protokola br. 12, odredbu koja se odnosi na opštu zabranu diskriminacije. Istoriska odluka doneta je 22. decembra 2009, većinom od 14 prema 3 u korist odluke da postoji kršenje člana 14 u vezi sa članom 3 Protokola br. 1, imajući u vidu da podnosioci predstavki nisu imali mogućnost da budu kandidati na izborima za Dom naroda. Ubedljivom većinom glasova od 16 prema 1 Sud je utvrdio da postoji povreda člana 1 Protokola br. 14 zbog nemogućnosti podnositelja predstavki da budu kandidati za Predsedništvo BiH.

Suština problema leži u činjenici da sporne ustavne odredbe rezervišu kandidatska mesta za konstitutivne narode, čime su, isključivo na osnovu etničke pripadnosti, podnosioci predstavki onemogućeni da se kandiduju.

Sud je prepoznao uspostavljanje mira nakon brutalnog konflikta kao legitimni cilj ograničenja pasivnog biračkog prava za pripadnike „Ostalih“ i prepoznavanje Bošnjaka, Srba i Hrvata kao konstitutivnih naroda i garante mira u budućoj državi, ali to samo objašnjava, ne i opravdava isključenje drugih etničkih zajednica, kao što su Romi i Jevreji, iz političkog procesa.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Članom IV propisano je da se Dom naroda sastoji od 15 delegata, od kojih 10 hrvatskih i bošnjačkih delegata iz Federacije biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije, dok delegate iz Republike Srbije bira Narodna skupština Republike Srpske. Shodno članu V Ustava, Predsedništvo BiH se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.

<sup>8</sup> Savetodavno mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini, CDL-AD (2005)004, paragraf 74; Savetodavno mišljenje o implikacijama Parcijalne odluke III Ustavnog suda BiH u slučaju U 5/98 o pitanju „konstitutivnih naroda“, CDL-INF (2001)006, paragraf 59.

<sup>9</sup> Slučaj Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine, paragraf 45.

Čini se da Sud nije imao mnogo izbora u pogledu ishoda ovog slučaja, imajući u vidu da je diskriminacija po nacionalnom osnovu dijametralno suprotna od bilo koje forme liberalizma, a Sud takav presedan nije mogao da dozvoli tako što bi dozvolio izuzetak.<sup>10</sup>

Što se tiče kontrole sprovođenja presuda Suda, poseban mehanizam omogućava Komitetu ministara Saveta Evrope da razmatra da li se presude u korist podnositelja predstavki na odgovarajući način i sprovode. Naravno, Sud u Strazburu nije dodatna sudska ili ustavno-sudska instanca koja bi rešavala sporove više stotina miliona građana država članica Saveta Evrope, već sistemski korektiv za određene probleme uočene na nacionalnim nivoima. Na to jasno ukazuje sudija Talkens (Francoise Tulkens): „Presuda Evropskog suda za ljudska prava nije cilj sama po sebi, već obećanje buduće promene, početna tačka procesa koji bi trebalo da obezbedi delotvornost prava i sloboda“.<sup>11</sup>

Sud može vrlo malo da učini ukoliko država nastavi da krši prava garantovana Konvencijom, osim da državi suspenduje pravo glasa u Komitetu ministara, ili da je potpuno izbací iz Saveta Evrope, ali je pitanje šta bi se dobro postiglo takvom reakcijom. Superviziju nad izvršenjem ima Komitet ministara, a na državi je da izabere koji joj je način ispunjenja obaveza najpodesniji. Svakih šest meseci Komitet ministara objavljuje listu svih slučajeva u kojima države još nisu na adekvatan način ispunile svoje obaveze.

Nakon donošenja presude u slučaju Sejdic–Finci dva puta su održani opšti izbori u BiH (3. oktobra 2010. i 12. oktobra 2014), ali uprkos formalnoj obavezi vlasti BiH da promene diskriminatorski izborni sistem, građani BiH koji ne pripadaju konstitutivnim narodima nisu mogli da se kandiduju na izborima, a sličan problem imaju i pripadnici konstitutivnih naroda koji ne žive u odgovarajućim entitetima (primer gospodina Pilava).

Rešenje ovog kompleksnog problema sistemske diskriminacije moguće je tražiti u pravnoj ili političkoj sferi. Preovlađujući stav je da je neophodno izvršiti odgovarajuće ustavne promene da bi se obezbedilo pasivno biračko pravo „Ostalih“.<sup>12</sup> Realnost je da političke elite u BiH nisu uspele da identifikuju i ispregovaraaju uzajamno prihvatljivo rešenje kojim bi se prevazišao problem. Da bi se Ustav BiH promenio neophodno je da se oko toga slože sva tri

<sup>10</sup> Marko Milanovic, “Discrimination on the basis of ethnicity-elections in postconflict situations-Dayton Peace Accords-Protocol 12 to the European Convention on Human Rights”, *Am. J. Int’l L.* 636, 2010, p. 640.

<sup>11</sup> Francoise Tulkens, “Execution of Judgments of the European Court of Human Rights: the Role of Judiciary”, in: *Dialogue between Judges*, Council of Europe, Strasbourg, 2006, p. 12.

<sup>12</sup> Takav je, na primer, stav Venecijanske komisije, iznet u Savetodavnom mišljenju povodom različitih predloga za izbor Predsedništva BiH, CDL-AD (2006) 004 od 20. marta 2006.

konstitutivna naroda, kao i međunarodna zajednica. Pojedini autori ukazuju i na odgovornost Visokog predstavnika za BiH, institucije koja ima istoriju iniciranja i sprovođenja ustavnih promena u BiH, koji, takođe, ne uspeva da izniedri odgovarajuć kompromis.<sup>13</sup>

Što se tiče traganja za pravnim rešenjem ovog problema, važno je napomenuti da je Ustavni sud imao nekoliko prilika da obezbedi pravni lek za diskriminaciju različitih manjina u izbornom procesu. U aprilu 2004. godine gospodin Sulejman Tihić, predsednik Predsedništva BiH, podneo je zahtev za ocenu saglasnosti spornih članova Ustava sa članom 14 Konvencije, kao i sa članom 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Inicijativa je odbačena kao nedopuštena, uz obrazloženje da Ustavni sud nije nadležan da kontroliše saglasnost Ustava sa međunarodnim sporazumima.<sup>14</sup> Sud je, takođe, notirao da Konvencija ne može biti *lex superior* u odnosu na Ustav BiH, jer je, shodno činjenici da je međunarodni sporazum, stupila na snagu u pravnom potretku BiH na osnovu Ustava BiH, pa njena pravna snaga derivira iz Ustava, a nema je sama po sebi.<sup>15</sup> U drugoj prilici Ustavni sud je bio pozvan da utvrdi (ne)saglasnost člana 8 Zakona o izborima sa članom 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju i članom 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju, kao i sa članovima 2 i 5 Međunarodne konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije. Inicijativa je, takođe, odbačena, uz analognu argumentaciju, jer bi takva kontrola predstavljala indirektnu kontrolu validnosti Ustava BiH.<sup>16</sup> U trećem ilustrativnom slučaju inicijator je bio gospodin Ilijaz Pilav, Bošnjak sa prebivalištem na teritoriji Republike Srpske. On je smatrao da mu izborni zakon onemogućava kandidovanje na izborima za članove Predsedništva, što je u suprotnosti sa članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članom 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju i članom 4 Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.<sup>17</sup> Iako pripada konstitutivnom narodu, kandidat za člana Predsedništva iz Republike Srpske može biti isključivo Srbin. Za razliku od prethodna dva slučaja, Ustavni sud nije odbacio ovu inicijativu, već je odlučivao o meritumu. U svojoj analizi Ustavni sud se oslonio na metodologiju Evropskog suda za ljudska prava, utvrdivši najpre da navedeno pravo nije apsolutno, već je podložno ograničenjima. Ta ograničenja,

<sup>13</sup> Stefan Hamer, „Ko je gospodar Dejtonskog ustava? Implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ‘Sejdić i Finci’ na proces ustavne reforme”, u: Dino Abazović, Stefan Hamer (ur.), *Bosna i Hercegovina petnaest godina posle Dejtona*, Sarajevo, 2010, str. 114–115.

<sup>14</sup> US BH, U-5/04 od 31.3.2006, paragraf 13–17.

<sup>15</sup> *Isto*, paragraf 14.

<sup>16</sup> U-13/05, parografi 1 i 8–13.

<sup>17</sup> US BH, AP-2678/06.

da bi bila prihvatljiva, moraju da budu propisana zakonom, a mora postojati i legitimni cilj koji se postiže takvim ograničenjem. Stav Ustavnog suda bio je da u navedenom slučaju postoji racionalno opravdanje za različit tretman, jer se time štiti model podele vlasti u ustavnom poretku BiH, pa je konsekventno utvrdio da nema kršenja prava podnosioca predstavke.<sup>18</sup>

U ovom radu predlaže se ustavnopravno rešenje prestanka na ustavu i zakonu zasnovane diskriminacije pojedinih kategorija građana BiH u pogledu ostvarivanja svojih političkih prava garantovanih Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Rešenje je zasnovano na tri argumenta i jednoj pretpostavci, a kritičnu ulogu ima Ustavni sud BiH. Ključno pitanje glasi: Da li Ustavni sud BiH ima neotklonjivu dužnost da podrži diskriminatorske ustavne odredbe?

Prvi argument se odnosi na obim nadležnosti Ustavnog suda BiH. Ustavni sud, shodno članu VI/3, kao svoju osnovnu nadležnost ima da podržava (u originalu: *uphold*) Ustav BiH, što znači da je njime obavezan i služi kao njegov glavni zaštitnik. Neophodno je proširivanje nadležnosti Ustavnog suda u smislu omogućavanja rešavanja unutrašnje nesaglasnosti pojedinih ustavnih odredaba. Njegove nadležnosti su tipične za ustavne sudove u uporednom pravu: apstraktna i konkretna kontrola ustavnosti, horizontalni i vertikalni sporovi o nadležnosti, kao i rešavanje povodom ustavnih žalbi. Ustavni sud ima nadležnost da kontroliše usaglašenost čitavog prava BiH sa Ustavom. Kada nabraja nadležnosti Ustavnog suda u članu VI/3a, ustavotvorac koristi sintagmu „uključujući, ali ne ograničavajući se na...”, čime se ostavlja dovoljno prostora Ustavnom суду да proširi svoju nadležnost i razreši postojeće unutarustavne napetosti i protivrečnosti između članova IV/2 i V/1, s jedne strane, i brojnih odredaba koje zabranjuju diskriminaciju na osnovu etničke ili nacionalne pripadnosti, s druge.

Ovaj argument zasnovan je na jezičkom i teleološkom tumačenju Ustava i uzima u obzir intenciju ustavotvorca. Ovaj Ustav sačinjen je u specifičnom ambijentu i sa ciljem da se zaustavi nasilje i rat, a širokom korpom međunarodnih konvencija iz oblasti ljudskih prava trebalo je da olakša suživot u novoj državnoj zajednici. Prema Štajneru (*Steiner*) i Ademoviću, jedan način da se tumači izraz „uključujući, ali ne ograničavajući se na...“ jeste da Ustavni sud ima nadležnost da razreši bilo koji spor koji nastane povodom tumačenja i primene ustavnih odredaba.<sup>19</sup>

Moj predlog je da bi sudije Ustavnog suda BiH trebalo da se ugledaju na svoje nemačke kolege i razmotre jedan od najznačajnijih delova nemačke jurisprudencije: „Jedna ustavna odredba se ne može razmatrati i tumačiti u izolaciji od ostalih. Ustav se odlikuje unutrašnjim jedinstvom i značenje bilo kog

<sup>18</sup> *Isto*, paragrafi 21–25.

<sup>19</sup> Christian Steiner and Nedim Ademovic, *Constitution of the Bosnia and Herzegovina – Commentary*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2010, p. 675.

njegovog dela je povezano sa ostalima”.<sup>20</sup> Prema O Konelu (*O Connell*), „sudovi ne treba samo da usaglašavaju ove odredbe, već moraju da streme ostvarenju njihove svrhe i, što je još važnije, ostvarenju centralne svrhe samog Ustava”.<sup>21</sup> Diferencijacija pravne snage pojedinih normi unutar jednog ustava predstavlja osetljiv poduhvat. Lakši je zadatak kada postoji izričito ukazivanje na pojedine odredbe ustava kao neprikosnovene ili teže promenljive. Takve su norme iz člana 1 (Ljudsko dostojanstvo) i člana 20 (Demokratija, Vladavina prava, republikanizam i federalizam) Osnovnog zakona Nemačke, koje uspostavljuju „objektivnu hijerarhiju vrednosti” u ustavnom poretku Nemačke, shodno članu 79.3 Osnovnog zakona. Savezni ustavni sud Nemačke je, konsekventno, za sebe utvrdio relativno široku nadležnost da kontroliše ustavnost ustavnih amandmana i njihovu saglasnost sa principima prirodnog prava.<sup>22</sup> U uporednom ustavnom pravu slični primeri se mogu sresti u Francuskoj, Turskoj, Grčkoj, Indiji, Portugaliji, Italiji, Češkoj itd.

Ova formula definisanja nadležnosti otvorila bi Ustavnom суду prostor da se aktivnije uključi u izgradnju demokratskog društva zasnovanog na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobodi i jednakosti, posvećenom miru, pravdi, toleranciji i pomirenju.

Drugi argument glasi da je ustavni poredak BH inherentno monistički<sup>23</sup> i da Konvencija ima specijalan status i suprematiju nad celokupnim pravom BiH, uključujući norme koje regulišu izbor članova Predsedništva i Doma naroda. Ovakva tvrdnja zasnovana je na članu II/3 Ustava, koji uspostavlja neposredno dejstvo i primat Konvencije. Teorija uporednog ustavnog prava dozvoljava ovakvo tumačenje, a kao najpoznatiji primer navodi se Kraljevina Holandijska, koja predstavlja najmonističiju državu na svetu, imajući u vidu da svi međunarodni ugovori, uključujući i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama imaju suprematiju nad ostalim pravom, uključujući i ustavne odredbe.<sup>24</sup> Kada je reč o BiH, treba imati u vidu da je njen ustav

<sup>20</sup> Slučaj jugozapadne države, 1 BVerfGE 14, 32 (1951).

<sup>21</sup> Rory O' Connell, “Guardians of the Constitution – Unconstitutional Constitutional Norms”, 4 *Journal of Civil Liberties* 48 (1999), p. 52.

<sup>22</sup> Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review of Germany*, Cambridge University Press, 2004, p. 129.

<sup>23</sup> Monizam je teorijsko shvatanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava kao odnosa delova unutar jedinstvene celine, kao sistema sa unutrašnjom hijerarхијом. J. G. Starke, “Monism and Dualism in the Theory of International Law”, 17 *British Yearbook of International Law* 66 (1936), p. 68.

<sup>24</sup> Erika de Wet, “The Reception Process in the Netherlands and Belgium”, in: Helen Keller and Alec Stone Sweet (eds.), *A Europe of Rights – The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford University Press, 2008, pp. 236–237.

donet kao Aneks 4 Mirovnog ugovora iz Dejtona, tako da se može smatrati da je međunarodni ugovor osnov važenja Ustava, što može olakšati donošenje zaključka da jedan ili više međunarodnih ugovora imaju, ili bi mogli imati, pravnu snagu veću od Ustava. Iako Ustavni sud nije, do sada, pokazivao spremnost da tretira Konvenciju kao *lex superior* u odnosu na ostale ustavnne odredbe, nikada joj nije odričao ustavni rang, a čitav ustavnopravni sistem izvorno je zamišljen kao monistički. U prilog takve teze, pored samog teksta člana II/2 Ustava, govore i činjenice da trojicu ustavnih sudija imenuje predsednik Evropskog suda za ljudska prava iz redova priznatih međunarodnih pravnika, a da je Aneksom 1 BiH usvojila jedan od najširih paketa međunarodnog prava ljudskih prava koji se mogu sresti u uporednom pravu. Konačno, kao što je već navedeno, originalni tekst člana Ustava II/2, alineja 2 propisuje da će Konvencija i njeni protokoli imati supremaciju nad pravom (*law*), a ne samo nad zakonima BiH (*laws*). Ovakvo tumačenje bi time predstavljalo dovoljan osnov da Ustavni sud tretira ustavni poredak BiH kao monistički sa primatom međunarodnog prava i specijalnim položajem Konvencije unutar njega.

Kao treći argument može se plasirati teza da etničku i rasnu diskriminaciju nije moguće pomiriti sa demokratskim principima, pluralizmom i vladavinom prava. Ne sme se olako dozvoliti vaganje interesa kada na jednom tasu imamo teške oblike diskriminacije. Kolektivna prava konstitutivnih naroda ne bi smela da nadjačaju individualna ljudska prava garantovana Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Prema Seizoviću, „etnički kriterijum sprečava bosanske vlasti da dele političku, socijalnu i ekonomsku moć jednakoupravno unutar građanskog društva, favorizujući etničke grupe na štetu pojedinaca”.<sup>25</sup> Ukoliko se izabere put umanjivanja ili ignorisanja osnovnih ljudskopravnih standarda zarad zadovoljenja političkih transakcija među elitama unutar konstitutivnih naroda, uspostavlja se režim koji se ne može ispravno zvati Vladavinom prava. Reč je o sistemskom i simboličkom defektu, koji nužno ne doprinosi stabilnosti, niti toleranciji i pomirenju.

Na kraju, uz ova tri argumenta, neophodno je da važi i jedna prepostavka – da je Ustavni sud potpuno svestan istinske uloge koju jedan ustavni sud treba da igra u modernom društvu, tako da je spreman da podigne nivo sudskog aktivizma, naročito u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava. Ustavni sud bi morao biti spreman da prihvati doktrinu po kojoj nemaju sve odredbe jednog ustava jednaku pravnu snagu, već da tzv. ustavni principi, kao što su jednakost, ljudsko dostojanstvo i pluralizam, moraju biti u stanju da prevladaju etničke kvote koje su ispregovarane prilikom zaključivanja mirovnog sporazuma u vojnoj bazi Dejton. Istine radi, sudske aktivizme predstavlja kontroverznu pojavu u ustavnopravnoj teoriji, zbog moguće usurpacije zakono-

---

<sup>25</sup> Zarije Seizovic, “Constituent Peoples and Constitutional Changes”, in: Dragana Jerinic (ed.), *Platform BiH – Constitutional changes in BiH*, Banjaluka, 2008, p. 67.

davne ili ustavotvorne vlasti od strane sudova. Jedna od definicija sudske aktivizma glasi da je to „filozofija donošenja sudske odluke gde sudija dopušta da njegova lična gledišta o javnim politikama utiču na donošenje sudske odluke“.<sup>26</sup>

Moj stav o pravoj prirodi i domaćaju sudske aktivizma, kao i o odgovarajućoj ulozi suda u demokratskom društvu više nagnje poziciji koju brani Ribičić – da je uloga ustavnog suda u ustavnoj demokratiji takva da nalaže sudu da izade iz rigidnih okvira tzv. negativnog zakonodavca i tekstualnog tumačenja, kada su ustavne vrednosti ugrožene.<sup>27</sup>

Zaštita ljudskih prava predstavlja *conditio sine qua non* slobodnog i demokratskog društva. Diskriminacija manjina, uz bilo kakvo obrazloženje, stvara nepremostivu prepreku pluralizmu, pomirenju i izgradnji moderne države. Ako se rešenje za opisani problem ne može iznaći u okviru političkog procesa, što je sredinom 2016. godine potpuno evidentno, neophodno je da drugi akteri ulože dodatan napor i preispitaju svoje dosadašnje odluke. Ustavni sud BiH nije u dovoljnoj meri iskoristio specifičan položaj Konvencije u unutrašnjem pravnom poretku BiH kao instrument za unapređenje ambijenta poštovanja ljudskih i manjinskih prava u BiH. Pokazao je prevelik stepen ustručavanja, umesto da pokaže više aktivizma u postupcima zaštite drugih ustavnih vrednosti, pre svega da zabrani diskriminaciju po osnovu rase ili etničke pripadnosti.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Christian Steiner and Nedim Ademovic, *Constitution of the Bosnia and Herzegovina – Commentary*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2010.
- [2] Dino Abazović, Stefan Hamer (ur.), *Bosna i Hercegovina petnaest godina posle Dejtona*, Sarajevo, 2010.
- [3] Dragana Jerinic (ed.), *Platform BiH – Constitutional changes in BiH*, Banjaluka, 2008.
- [4] Francoise Tulkens, “Execution of Judgments of the European Court of Human Rights: the Role of Judiciary”, *Dialogue between Judges*, Council of Europe, Strasbourg, 2006.
- [5] Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review of Germany*, Cambridge University Press, 2004.

---

<sup>26</sup> Keenan Krniec, “The Origin and Current Meaning of judicial Activism”, *141 California Law Review*, October 2004, pp. 1444–1445.

<sup>27</sup> Ciril Ribičić, *Ljudska prava i ustavna demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 87–93.

- [6] Helen Keller and Alec Stone Sweet (eds.), *A Europe of Rights – The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford University Press, 2008.
- [7] J.G. Starke, "Monism and Dualism in the Theory of International Law", *17 British Yearbook of International Law* 66, 1936.
- [8] Keenan Krnjeć, "The Origin and Current Meaning of judicial Activism", *141 California Law Review*, October 2004.
- [9] Marko Milanovic, "Discrimination on the basis of ethnicity-elections in postconflict situations-Dayton Peace Accords-Protocol 12 to the European Convention on Human Rights", *Am. J. Int'l L.* 636, 2010.
- [10] Rory O' Connell, "Guardians of the Constitution – Unconstitutional Constitutional Norms", *4 Journal of Civil Liberties* 48, 1999.
- [11] Cyril Ribičić, *Ljudska prava i ustavna demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

*Dejan Pavlović*

## JUDICIAL ACTIVISM IN PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION

### *Abstract*

The aim of this paper is to provide the proposal for a feasible and effective model that the Constitutional Court of BH could utilize to remedy the problem of the constitutional-based discrimination of minorities within the electoral process in Bosnia and Herzegovina. The issue at stake came into focus of legal and political science scholars after the ECtHR delivered its famous decision in case Sejdic-Finci in December 2009. The proposed approach of the Constitutional Court of BH is to increase its judicial activism, since it is the only stakeholder equipped with the necessary tools for resolving the problem that brought the political elites into a deadlock.

### *Key words:*

judicial activism, prohibition of discrimination, minority rights, judicial review.



---

## МЕДУНАРОДНЕ СТУДИЈЕ

---

Izvorni naučni članak

UDK 327(560)

Константин Лобанов\*

*Белгородский юридический институт министерства внутренних  
дел Российской Федерации имени И. Д. Путилина*

# НЕООСМАНИЗМ КАК ТУРЕЦКИЙ ВАРИАНТ ИМПЕРСКОЙ МОДЕЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ

### *Аннотация*

На протяжении последних 15 лет турецкое политическое руководство осуществляет курс на модернизацию своей страны. В своих основных чертах этот курс реанимирует прежнюю имперскую модель модернизации и развития времен Османской империи, в результате чего получил название „неоосманизма“. Автор публикации раскрывает особенности процесса реализации данной модели в современной Турецкой Республике, подчеркивая такие тенденции, как рост централизации и авторитаризма в системе государственной власти, десекуляризация общественной жизни, экспансионизм во внешней политике. Уделяя пристальное внимание последнему тезису, автор стремится показать преимущественно экстравертный характер турецкой модели модернизации, предполагающей достижение успеха через мобилизацию ресурсной базы государств и регионов, входивших ранее в состав Османской империи. В этих целях Турция ведет достаточно агрессивную внешнюю политику, включая прямую поддержку международного терроризма. Таким образом автор стремится актуализировать возможные риски и опасности для стран балканского, кавказского, ближневосточного и центральноазиатского регионов и подчеркнуть чреватость политики поощрения неконтролируемого роста протурецкого влияния в этих регионах.

*Ключевые слова:*

Османская империя, Турецкая республика, Партия справедливости и развития, модернизация, „неоосманизм”, пантюркизм, панисламизм, экспансионизм.

Турция, как и большинство других стран, принадлежавших ко второму эшелону развития капитализма, проводила свои модернизации под давлением внешних обстоятельств – развития передовых стран, их опыта деятельности в разных сферах жизни и управлеченческих решений. В прошлом она не раз пыталась преодолеть свое отставание от Запада, которое либо угрожало независимости страны, либо сдерживало ее экспансию. Такие попытки предпринимали и султаны, и младотурки, и, конечно, кемалисты.

Разумеется, все прошлые попытки модернизировать турецкое общество и государство не похожи друг на друга. Они проводились в разных исторических условиях, разными людьми, непосредственные цели и интересы которых, соответственно, тоже были разные. Тем не менее у всех этих попыток было нечто общее – стремление не столько воспроизвести западные социально-экономические предпосылки развития и механизмы управленческих решений, сколько приспособиться к их внешним образцам, просто „сделать, как там”. Модернизации в Турции осуществлялись по имперской модели<sup>1</sup>. Они были подчинены в первую очередь задачам военно-политической экспансии империи и поддержания статуса великой державы и, только затем, решению внутренних проблем. Если такие цели и ставились кем-то из модернизаторов, то лишь во вторую очередь, как некое желательное, но не обязательное „дополнение” к решению первоочередных задач.

Ядром имперской модернизации было создание мощного военно-промышленного комплекса: сильной армии, оснащенной хорошим вооружением, и обслуживающих ее производств. На Западе выборочно заимствовались технологические достижения, прежде всего в военном деле и производстве оружия, иногда успешно, что способствовало развитию собственных технологий и инженерных решений. Поскольку для такой модернизации необходимо было изыскивать колоссальные ресурсы, то она сопровождалась, во-первых, крайней централизацией управления, во-вторых, усилением экономического и внешнеэкономического давления на население (нередко добуржуазными методами, что вызывало возмущение), в-третьих, прямым или косвенным экспансионизмом. Отсюда проистекало стремление турецких реформаторов османского и

---

<sup>1</sup> Модернизация: зарубежный опыт и Россия. Составители: В. А. Красильщиков, В. П. Гутник, В. И. Кузнецов и др., Информат, Москва, 1994, стр. 68–70.

последующего периодов обеспечить успешность осуществления своих реформаторских проектов за счет жесткого авторитаризма, тотальной бюрократизации, милитаризма и внешних захватов. Эти „три кита“ имперской модернизационной модели, безусловно, обосновывались идеологически. Со временем были сформулированы соответствующие масштабам империи политические теории, последовательно сменявшие друг друга: концепция Танзимата, османизм и его политико-религиозные производные пантюркизм и панисламизм<sup>2</sup>. Объединяющей основой содержания этих политических доктрин всегда оставалась их отчетливая внешнеполитическая направленность. Идеологи реформ неизменно подчеркивали идею о том, что решающим условием благополучия и безопасности оттоманского государства (халифата) является постоянное расширение границ и эксплуатация ресурсной базы периферии (новых вилайетов и пашалыков) метрополией (анатолийским экономическим регионом и политическим центром в Стамбуле)<sup>3</sup>. Стоит отметить, что формированию таких взглядов способствовал геополитический фактор. Находясь на стыке Азии, Европы и Африки, турецкое государство имело перед собой колоссальные пространства для собственной экспансии, предел которой могли положить не столько естественные препятствия, сколько контрмеры недовольных соседей (страны Западной Европы, Персия, Россия). Другими словами, империя должна была постоянно или обороняться, или сама расширяться за счет прилегающих территорий, что не могло не отразиться на ходе турецких модернизаций.

Ставка на экспансионизм и завышенные амбиции во внешней политике, стремление модернизировать общество и государство только мерами „сверху“, как правило, приводили к весьма скромным результатам реформ, не соизмеримым с затраченными на их проведение силами и средствами. Особенно критичным оказался XX век, в котором Турцию все сильнее раздирали внутренние противоречия и сепаратизм. Из-за этого страна сильно отстала в техническом плане от Запада, поэтому на-

<sup>2</sup> См. подробно: Фадеева, И. Л. Официальные доктрины в идеологии и политике Османской империи: османизм-панисламизм (XIX – начало XX веков), Наука, Москва, 1985; Алиев, Г. З. Турция в период правления младотурок, Наука, Москва, 1972; Петросян, И. Е., Петросян, Ю. А. Османская империя: реформы и реформаторы (конец XVIII – начало XX в.), Наука, Москва, 1993.

<sup>3</sup> См., например, политическую доктрину пантюркиста Юсефа Акчурсы, изложенную им в сборнике лекций *Голум вә тарих (Наука и история)*, Казан, 1908 (на татарском языке), религиозно-политические взгляды исламиста Нэджипа Фазыла Кысакюrekа, сформулированные в работе *Ýman ve Ýslâm Atlasi (Атлас веры и ислама)*, Büyük Doğu Yayınları, Ýstanbul, 1981 (на турецком языке).

чала терять некогда завоеванные земли. Роковым решением для империи стало участие в Великой войне (1914–1918 г.г.), в которой союзные страны разгромили турецкие войска и устроили раздел ее территории. Последовавшее вслед за этим осуществление кемалистского проекта по „европеизации” страны не привело к существенным изменениям. Новое государство Турецкая Республика хотя и отказалась от ведения активной внешней политики, но так и не смогла качественным образом модернизировать социальную структуру общества, демократизировать систему политической власти, осуществить индустриальный прорыв в экономике, преодолеть сепаратизм. Ортодоксальный кемализм стал уходить в прошлое, так и не дав ответов на вызовы современности. Эпитафией уходящей идеологии и практике государственного строительства стало заключение суда по делу последнего „военного” президента Республики А. К. Эврена в 1989 г., обвиненного в совершении „преступления против государственной власти и народа”<sup>4</sup>. Этим символическим актом по сути завершилась череда имперских модернизаций османского и постосманского периодов.

Перед турецкими политиками новой генерации, пришедшими на смену военным в 90-х- нулевых годах (Т. Озал, С. Демирель, А. Н. Сезер), остро стал вопрос выбора новой модернизационной модели развития и адекватной ей идеологии, соответствующих реалиям постбиполярного мироустройства и глобализирующейся экономики. К этому времени в мире был накоплен значительный опыт осуществления успешных модернизационных практик, которые можно было применить в турецких условиях. Среди них: „американский” – предполагающий проведение глубоких структурных изменений в экономике; „немецкий” – имеющий целью разработку и внедрение модели социально ориентированного рыночного хозяйства; „бразильский” – создающий условия для завершения индустриальной фазы и перехода к „очаговому” постиндустриализму; „французский” – с акцентом на демократизацию политической системы; „испанский” – ориентированный на достижение социального мира и преодоление сепаратизма как важнейших условий для дальнейших преобразований в технико-экономической и политической областях. Все эти модели, а так же примеры стран Востока (Японии, Китая, государств Юго-Восточной Азии), основывались на принципах деэтатизма, децентрализации, демократизации, социальной ориентированности, опоры на собственные силы и исключали какой-либо экспансионизм.

---

<sup>4</sup> Timur, §. Debating justice for coupe generals, *Turkish Daily News*, September 12 2008.

Вместе с тем турецкая политическая элита предпочла иной путь. Поставив перед собой амбициозные цели<sup>5</sup>, лидеры пришедшей к власти в 2002 г. *Adalet ve Kalkýpta Partisi* (*Партии справедливости и развития*) во главе с Р. Т. Эрдоганом, тогда еще премьер-министром, а ныне Президентом Турецкой республики, предпочли возврат к прежним докемалистским практикам модернизации. Поскольку эта политическая линия в основных чертах воспроизводит опыт государственного строительства периода Империи, но осуществляется в новых условиях, она получила название *Yeni Osmanlicilik* (*неоосманализма*). Этот термин также употребляется для обозначения соответствующей политической идеологии, хотя сами турецкие политики избегают публично его использовать<sup>6</sup>. Будучи результатом критической рефлексии теории и практики кемализма и следствием идеализации государственной истории имперского периода, „неоосманский“ модернизационный проект абсолютизирует централизаторские, десекуляторские и экспансионистские механизмы как универсальные начала национального реформаторства.

В частности, централизм, по версии лидеров Партии справедливости и развития, предполагает установление в стране „сильной и сплоченной власти, которая была в Османской империи“. Президент Р. Т. Эрдоган неоднократно заявлял о том, что только централизованная власть способна „...защитить свой народ от внутренних и внешних врагов, так как это было во времена наших славных предков“<sup>7</sup>. Свои выскакивания (нередко абстрактные и популистские) об оптимальной для страны системе государственной власти турецкий глава подкрепляет вполне конкретными мерами по выстраиванию моноцентричной политической конструкции во главе с институтом президентства и доминирующей ролью одной партии. Разумеется, в ущерб демократическим завоеваниям предыдущего периода. Так, в ходе явно сфабрикованного

<sup>5</sup> Ближайшие экономические ориентиры турецкой модернизационной стратегии – к 2023 г. (100-летию образования Турецкой республики) войти в десятку наиболее развитых стран планеты, что в свою очередь предусматривает увеличение национального ВВП более чем в два раза – до 2 трлн \$, а экспорта – втрое, до 500 млрд \$, реализацию масштабных инфраструктурных проектов, например, строительство подводного тоннеля „Евразия“, соединяющего Европу и Азию под проливом Босфор. См.: *Turkey: A Landmark Decade. Vision 2023*, Foreignaffairs.com, Internet, <http://www.files.foreignaffairs.com/legacy/attachments>, 06/06/2016.

<sup>6</sup> *Davutoglu: 'I am Not a Neo-Ottoman'*, Balkan Insight, Internet, <http://www.BalkanInsight.com/en/article... i-m- not- a- Neo-Ottoman>, 04/06/2016.

<sup>7</sup> Цитируется по: Эрдоган – самый сильный президент Турции после Ататюрка: что мы о нем знаем?, Ru.sputnik.az, Internet, <http://www.ru.sputnik.az/Mir/20150421/302086363,04/06/2016>.

дела *Ergenekon* (Эргенекон) Р. Т. Эрдоган добился отстранения от ключевых государственных постов кемалистов-сторонников парламентского строя. При этом ему удалось „убить еще одного зайца” – он значительно ослабил влияние на политику со стороны второго традиционного центра турецкого властного дуумвирата – армейских кругов<sup>8</sup>. Значительно был понижен статус кабинета министров. Вместо авторитетного государственного деятеля А. Давутоглу руководящий пост в правительстве занял „технический” функционер Б. Йылдырым, который сразу же после своего назначения заявил „об отсутствии у него собственных политических амбиций и безропотном подчинении Президенту Р. Т. Эрдогану”<sup>9</sup>. Такой рокировкой президент одновременно ослабил позиции своих ближайших конкурентов в партии, и обеспечил себе там безусловное единоличное лидерство. Активная борьба была развернута и в отношении оппозиционных СМИ, недовольных действиями властей. Наибольшим гонениям подверглись органы печати, поддерживающие республиканский и секуляторский политический курс, например, газета *Cumhuriyet* (Республика) и любые неугодные издания такие, как газета *Zaman* (Время), близкая к диссидентскому лидеру Ф. Гюлену<sup>10</sup>. Не нужно быть провидцем, чтобы понимать логику действий президента Р. Т. Эрдогана. Он готовит базу для перехода от системы парламентаризма (кемалистская модель государственного устройства) к суперпрезидентской власти („неоосманский” проект). Процесс этот будет неизбежно сопровождаться ужесточением внутренней борьбы и, как следствие, ростом авторитарных тенденций и сворачиванием политической демократии. Последнее обстоятельство дает почву турецким и зарубежным критикам для обвинений Р. Т. Эрдогана в диктаторских замашках и „султанизме”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> См. подробно: Öğret, Ö. Ergenekon: Whose side are you on?, *Hürriyet Daily News*, 1 February 2010.

<sup>9</sup> Немецкая газета „Бильд” отреагировала на событие заголовком „Лакей Эрдогана будет править Турцией”. *Bild*, 19 Mai 2016.

<sup>10</sup> В ООН не одобряют ограничения свободы слова в Турции, Радио ООН, Отдел новостей и СМИ. Internet, <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/212335>, 05/06/2016.

<sup>11</sup> Gençlik, Ö. Erdogan'a „diktatör” dediği iddiayı hapse girdi, *Cumhuriyet*, 6 April 2015; Сатановский, Е. Я. Эрдоган уже давно не президент, а 'султан Османской империи', Федеральное агентство новостей. Internet, <http://www.riafan.ru/...satanovskij-erdogan...a-sultan-osmanskoj...05/06/2016>; Tisdall, S. Turkish Opposition Leader Condemns „dictator” Erdogan, *The Guardian*, 27 November 2014.

Изменения в системе власти в ключе ранних традиций страны определенным образом влияют на светские достижения современной Турции. За годы нахождения у власти Партия справедливости и развития совершила идеологическую эволюцию от умеренного исламизма (религиозного реформизма) к исламскому фундаментализму (религиозному консерватизму) и тянет за собой всю страну по этому пути. В области социальной политики это проявляется в частичной десекуляризации общественной жизни. Повсеместно реанимируются исламские бытовые традиции, растет удельный вес религиозного образования, заметно повышается роль улемов, шейхов и религиозных орденов (джааматов) в системе центрального и регионального управления. Официальные власти объясняют свои действия стремлением „подчеркнуть преемственность традиций и культур в турецком обществе”<sup>12</sup>. С другой стороны, исламский фактор используется для решения более глобальных задач. В частности, общественное мнение постепенно готовится к принятию тезиса о том, что в новых условиях Турция в качестве исламского государства имеет лучшие позиции в борьбе за лидерство в мусульманском мире вблизи границ и за пределами соседних стран<sup>13</sup>. Поэтому в современной Турции получили распространение и государственную поддержку различные политические организации, занимающиеся под видом религиозной деятельности продвижением пантюркистских и панисламистских идей, например, *Milliyetçi hareket partisi* (Партия национального действия), *Ülkücsülük* (Идеализм). Иными словами, „новые османы” в турецкой власти активно задействуют религию и в качестве идеологической основы своего модернизационного проекта, и для наращивания политического влияния в мире.

Другим важнейшим условием осуществления турецкой проимперской модернизационной модели выступает ее экстенсивность, т. е. постоянное расширение экономического влияния в странах, ранее входивших в состав Османского государства, приемником которого мыслит себя Турция. Примечательно, что еще два десятилетия назад турецкие компании едва лишь начинали инвестировать за рубеж вообще, но в последние годы они стабильно увеличивают объем своих прямых инвестиций в страны с развивающейся экономикой (в среднем ежегодно

<sup>12</sup> Алиев, А. *Джааматы Турции и Эрдоган*, Информационное агентство „Инфо-ислам”, Internet, [http://www.info-islam.ru/publ/stati/statii...turcii\\_i\\_erdogan](http://www.info-islam.ru/publ/stati/statii...turcii_i_erdogan), 06/06/2016.

<sup>13</sup> Ульченко, Н., Иванова, И., Киреев, Н. и др. *Возможные сценарии развития Турции до 2050 г.*, Геополитика, Internet, <http://www.geopolitics.by/analytic...vozmozhnye-scenarii-razvitiya-turcii-do-2050g#sthash.BYKVkwWh.dpuf>, 06/06/2016.

на 30%)<sup>14</sup>. Очевидно, что такой прогрессии Турция обязана в первую очередь развалу социалистического блока в Восточной Европе и обретению независимости странами бывшего СССР, открывшими свои рынки для своего южного соседа. Согласно докладу Конференции ООН по торговле и развитию „Мониторинг тенденций инвестирования”, странами, в которые турецкие компании инвестируют чаще всего, являются тюркские республики Средней Азии и соседние страны (общий объем инвестиций – 9.7 млрд \$ в 2015 г.)<sup>15</sup>. В „Топ-20” по объему турецких инвестиций входят также Азербайджан, Грузия, Иран, Ирак, Болгария, Румыния, Сербия, Босния и Герцеговина, Македония, Косово, Молдавия и Украина. На них приходится 78% от общего объема инвестиций или 5.35 млрд \$<sup>16</sup>. При этом, турецкие компании могут позволить себе миллиардные сделки за рубежом, как, например, между пищевым концерном *Efes Breweries* и международной пивоваренной компанией *SABMiller*, в результате которой все заводы *SABMiller* в странах СНГ перешли в собственность турецкой компании в обмен на акции последней<sup>17</sup>. Из этих данных видно, что Турция стремится внедриться в экономику соседних стран и прочно зафиксировать там свое положение за счет активной инвестиционной деятельности, покупок объектов производства и участия в акционировании.

В целом же, стратегии экономического проникновения в другие страны у Турции довольно разнообразны с точки зрения применяемых ею инструментов. В основном турецкая бизнес-элита использует „мягкие” варианты продвижения своих интересов в нужных странах и регионах, как правило, близлежащих. Например, стратегия „эффекта соседства”, предусматривает максимальное использование возможностей географической близости Турции и граничащих с ней государств<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Прямые иностранные инвестиции Турции. Турция – от кризиса к прогрессу, TRT.NET.tr. Internet, <http://www.trt.net.tr/russian/proghrammy/2015/05/25/priamyie>, 07/06/2016.

<sup>15</sup> United Nations. United Nations Conferences on Trade and Development. *Global Investment Trends Monitor 2015*, № 18, 29 January 2015, UN. UNCTAD.org. Internet, [http://www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2015d1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2015d1_en.pdf), 07/06/2016.

<sup>16</sup> Прямые иностранные инвестиции Турции. Турция – от кризиса к прогрессу.

<sup>17</sup> Турецкие ПИИ в странах СНГ: ‘эффект соседства’ в азиатском исполнении, Webeconomy.ru. Internet, <http://www.webeconomy.ru/index.php?page/cat&newsid/2900&type/news>, 07/06/2016.

<sup>18</sup> Раздел „Стратегия производства, ориентированного на экспорт” в: *Turkey: A Landmark Decade. Vision 2023*, Foreignaffairs.com. Internet, <http://www.files.foreignaffairs.com/legacy/attachments>, 06/06/2016.

Разработчики стратегии – чиновники министерства экономики Турции рекомендуют бизнесменам заходить в интересную для них страну или регион на нескольких уровнях: работать с местными торговыми-промышленными палатами, крупными строительными компаниями, инвестиционными фондами, банками, а также органами власти и местного самоуправления. „Должно быть обеспечено постоянное взаимодействие между местными политиками и представителями бизнес-сообщества, влияющими на связь между импортом, производством и инвестициями, и турецкой стороной”<sup>19</sup>. Иными словами, турецкие политики прямо ориентируют своих инвесторов и экспортёров на создание в близлежащих странах лоббистских групп, которые бы усиленно продвигали там протурецкие проекты. Такие группы и проекты уже существуют в государствах Центральной Азии, Азербайджане, Грузии, Украине, молдавской Гагаузии, Косово, Боснии и Герцеговине, Македонии, российском Татарстане<sup>20</sup>. Это результат методичной, планомерной работы турецких политиков, помноженной на высокий профессионализм и напористость турецкой бизнес-элиты.

„Мягкие” технологии воздействия на объект своих экономических интересов турецкая сторона чередует с более решительной и бесцеремонной политикой. Особенно это хорошо заметно по отношению к мелким и бедным странам, где турецкий бизнес стремится диктовать условия. Например, Боснии и Герцеговине и Косово. В последнем Турция полностью монополизировала внешнеторговый оборот страны, доведя его с 100 млн \$ в 2006 г. до 600 млн \$ в 2015 г. Это намного больше, чем объем торговли Турции с Сербией, Черногорией и Хорватией<sup>21</sup>. Турецкие компании усиленно колонизируют экономическое пространство Косово, выталкивая оттуда возможных конкурентов и обеспечивая контроль над хозяйственным комплексом целой страны. И, похоже, „игра стоит свеч”. По данным Всемирного банка, стоимость минеральных ресурсов Косово составляет более 100 млрд \$. В крае имеются запасы лигнита (разновидности бурого угля) – 14 млрд тонн, оловянной и цинковой руд – 42 млн тонн, никеля и кобальта – 13 млн тонн, бокситов – почти 2 млн тонн, магнезита – около 6 млн тонн. Кроме того, в Косово всегда добывалось значительное количество серебра, железа, а также редких минералов. Здесь же имеются месторождения золота, платины и меди. В свое время

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> См. подробно: Лобанов, К. Н. Опасная „глубина” турецкой стратегии или почему политика нашего южного соседа становится агрессивной, *Белгородская правда*, 8 апреля 2016.

<sup>21</sup> Качалин, К. 'Стратегическая глубина' Турции достигла Сербии, Српска. ру. Internet, [http://www.srpska.ru/article.php?nid/24844\\_08/06/2016](http://www.srpska.ru/article.php?nid/24844_08/06/2016).

бывшая Югославия вложила в инфраструктуру Косово и Метохии свыше 17 млрд \$<sup>22</sup>. Сейчас же Турция прибирает к рукам все, аккумулируя ресурсы других стран для успешного проведения собственных экономических реформ. Подобные патрон-клиентские, потребительские, неравноправные отношения Турции с другими странами лишний раз характеризуют турецкую модернизационную модель как неоимперскую и экспансионистскую. В настоящий момент Турция добилась экономического доминирования в отдельных странах, но полна решимости продолжать движение, преодолеть „очаговую“ гегемонию и добиваться гегемонии в целых регионах.

По мнению многих турецких политиков, процесс этот может быть ускорен, если экономическая экспансия в другие страны будет сопровождаться усилением политической и военно-политической активности Турции в этих государствах. Здесь мы подходим к, пожалуй, наиболее выделяющимся особенностям „неоосманизма“, а именно его преимущественно экстравертной направленности и растущему экспансионизму. Идея о приоритете внешнеполитических задач перед внутренней повесткой дня в целом характерна для лидеров Партии справедливости и развития, позиционирующих себя *Osmalî torunu* (*наследниками Османской империи*). В программных документах этой организации отмечается, что активная внешняя политика обязана способствовать формированию благоприятных условий для проведения внутренних реформ, максимально обеспечивать продвижение интересов нации и страны за пределами ее границ<sup>23</sup>. В этих целях была проведена ревизия национальной внешнеполитической доктрины – кемалистская концепция ориентации на Запад сменилась новой идеей освоения пределов прежней Османской империи. Ближайшей целью такого освоения провозглашается наращивание политического влияния в сопредельных регионах и превращение Турции в мультирегиональный центр влияния и силы, т. е., по сути, в супердержаву<sup>24</sup>. Один из „архитекторов“ нового внешнеполитического курса А. Давутоглу в своей знаменитой речи, произнесенной в 2009 г. в Сараево, заявлял: „Турция имеет право и интерес влиять на порядок отношений на Балканах, на Кавказе и на Среднем Востоке, дабы защитить свое историческое наследие и собственную безопасность... Мы хотим построить новый балканский регион, основанный на политических ценностях, экономической взаимозависимости, сотрудничестве и культурной гармонии. Такими были Оттоманские Балканы. Мы обновим

<sup>22</sup> Качалин, К. Указ. публ.

<sup>23</sup> *Turkey: A Landmark Decade. Vision 2023.*

<sup>24</sup> Davutoğlu, A. *Stratejik Derinlik. Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınlari, İstanbul, 2001.

нынешние Балканы”<sup>25</sup>. Практическая механика „обновления” бывшей имперской периферии повторяет стратегии экономической экспансии. В основном применяется инструментарий „мягкой силы”, имеющий своей задачей переформатирование внешнеполитических курсов других государств на турецкие интересы посредством плотной работы с политическим руководством этих стран.

В каждом конкретном случае турецкие геостратеги стараются найти индивидуальный подход. И, нужно признать, это у них неплохо получается. Например, грузинскому правительству Анкара обещает неизменную протекцию при вхождении этой страны в НАТО, а азербайджанским властям – оказывает помощь в перевооружении армии и гарантирует военное сотрудничество в случае войны с Арменией<sup>26</sup>.

Очень активно турецкие лидеры обрабатывают нынешних правителей Украины<sup>27</sup>. Президент Р. Т. Эрдоган заверил главу украинского государства П. Порошенко в намерении модернизировать за турецкий счет военно-воздушные и военно-морские силы Украины, а бывший премьер-министр А. Давутоглу (к слову сказать, сам по происхождению крымский ногаец) открыто встречался с крымско-татарами радикалами и декларировал полную дипломатическую поддержку в вопросах возвращения Крыма. По другим сведениям А. Давутоглу стоит за обращением крымско-татарского меджлиса (организация, запрещенная на территории Российской Федерации – прим. автора) к украинским властям закрепить в Конституции страны статус Крыма как Крымско-татарской автономной республики<sup>28</sup>. Очевидно, что такой шаг, пусть и виртуальный, приблизил бы Турцию к ее заветной мечте о протекторате над полуостровом.

Не остается без турецкого внимания политическая элита балканских стран. Местным политикам предлагается участие в „выгодных” инвестиционных проектах, навязывается „стратегическое партнерство” в военно-политической области, предлагаются заманчивые проекты в

<sup>25</sup> Цит. по: Качалин, К. ‘Стратегическая глубина’ Турции достигла Сербии.

<sup>26</sup> В мае 2016 г. министр обороны Турции И. Йылмаз в ходе визита в Баку обещал военную поддержку Азербайджану в ситуации обострения конфликта в Нагорном Карабахе.

<sup>27</sup> Визит Эрдогана в Киев: стратегическое партнерство и кредиты, Infoabad.com. Internet, <http://www.infoabad.com/v-mire/vizit-yerdogana-v-kiev-strategicheskoe-partnerstvo-i-kredity.html>, 09/06/2016.

<sup>28</sup> Крымско-Татарская Автономная республика в составе Украины (на территории Крыма). Обращение, Politota. Dirty.ru. Internet, [www=https://politota.dirty.ru/krymsko-tatarskaia-avtonomnaia-respublika-v-sostave-ukrainy-na-territorii-kryma-536569](https://politota.dirty.ru/krymsko-tatarskaia-avtonomnaia-respublika-v-sostave-ukrainy-na-territorii-kryma-536569), 09/06/2016.

гуманитарной сфере. Проводником турецкой политики на Балканах, как правило, выступает уже ангажированный Анкарой политический класс мусульманских стран – Боснии и Герцеговины, Албании и Косово. Бывший косовский премьер-министр и нынешний министр иностранных дел Х. Тачи постоянно цитирует турецкого президента Р. Т. Эрдогана: „Турция – это Косово. Косово – это Турция”, подчеркивая неразрывность связей двух стран. В последнее время в Анкаре делают ставку на влиятельных политических и общественных деятелей из числа мусульманских меньшинств в других балканских государствах – помаков в Болгарии, торбешей и албанцев в Македонии, горанцев в Косово и Сербии, черногорцев-потуреченцев в Черногории. Турки рассматривают население мусульманских анклавов в качестве возможных точек опоры для распространения своего влияния в немусульманской среде и активно привлекают для этого ресурсы религиозных и гуманитарных организаций.

Руководству центральноазиатских республик со стороны Турции предлагаются масштабные пантюркистские проекты наподобие создания Тюркского содружества государств<sup>29</sup>. Турецкие политики и дипломаты проводят аналогию с Европейским Союзом и убеждают президентов Казахстана, Туркменистана, Узбекистана и Киргизии в том, что „вместе они смогут добиться больших успехов”. Стараясь привязать к себе обширный и богатый регион, Анкара предлагает тюркоязычным государствам Центральной Азии свои возможности в качестве транзитной страны для дополнительных выходов на мировые рынки энергоресурсов, но при этом рассчитывает использовать новые транспортные коридоры для интенсификации своего экономического и политического проникновения на эти пространства.

Таким образом, использование Турцией механизмов „мягкой силы” способствует продвижению ее интересов за периметр границ при помощи не силовых и низкоконфликтных методов. А тесный контакт с политическими элитами соседних государств – облегчает задачу выработки у последних устойчивой протурецкой внешнеполитической ориентации, что в свою очередь является необходимым условием для последующего превращения этих стран в группу турецких сателлитов.

Впрочем, „неоосманская” внешняя политика не всегда бывает „либеральной”. Она становится подчеркнуто жестко милитаристской, когда встречает сопротивление своим откровенно экспансионистским планам. „Неоосманизм” и пантюркистские проекты встречают про-

---

<sup>29</sup> О создании Содружества было объявлено в 2006 г. на 10-м Международном тюркском курултае в Анталье (Турция). Тогда же принято решение об образовании органа Содружества – Совета старейшин, председателем которого стал турецкий экс-президент С. Демирель.

тиводействие во многих странах, окружающих воображаемую новую Османскую империю (Россия, Греция, Сирия, Саудовская Аравия и монархии Персидского залива) или гипотетический Великий Туран (Китай, Иран, Афганистан). Определенные круги этих государств рассматривают имперские замашки Турции как угрозу их национальной безопасности и территориальной целостности. В Анкаре это хорошо понимают и все чаще прибегают к *ultima ratio* во внешней политике – силе и диктату. Недавняя вооруженная демонстрация в Эгейском море на грани военного конфликта с Грецией служит тому подтверждением<sup>30</sup>. Еще дальше турецкие политики и военные пошли на Ближнем Востоке. В районы Ирака и Сирии, населенные курдами (бывшего османского вилайета *Şam*), совершена открытая интервенция, а финансирование гражданской войны в Сирии и вовсе не оставляет сомнения в захватнических намерениях Турции относительно части территории этого соседнего государства. В турецкой столице все чаще раздаются голоса националистов о несправедливости Севрского договора 1920 г. и необходимости аннексии территории Северной Сирии, населенной этническими турками (также бывшего вилайета *Haleb*)<sup>31</sup>. В действительности планы Турции на Ближнем Востоке идут гораздо дальше приграничных территориальных захватов. Здесь реализуется стартовый этап „неоосманского“ геополитического проекта по „возвращению в Азию“ и превращению Турции в единственный центр влияния и силы во всем регионе<sup>32</sup>. Поскольку в реализации этого проекта у Анкары конкурентов много (Саудовская Аравия, Иран, Катар), а союзников нет, то она пытается заручиться поддержкой весьма одиозных сил, наподобие ИГИЛ (организация, запрещенная на территории Российской Федерации – прим. автора). Финансируя террористические группировки прямо или косвенно (покупкой сырой нефти), власти Турции рассчитывают использовать их в качестве тарана, способного сокрушить неугодный режим Б. Асада. После зачистки сирийского пространства от легитимной власти руками террористов, турецкие геостратеги охотно согласились бы с уничтожением „этого отработанного материала“ Россией или кем-либо другим.

---

<sup>30</sup> *Турция и Греция. „Холодная война“ за воздушное пространство*, Geopolitika. Internet, <http://www.geo-politica.info/turtsiya-i-gretsya-kholodnaya-voyna-zavozdushnoe-prostranstvo.html>, 10/06/2016.

<sup>31</sup> Полонский, И. *Ближневосточные туркмены. Туркский фактор в Ираке и Сирии*, Военное обозрение. Internet, <http://www.http://topwar.ru/87010-blizhnevostochnye-turkmeny-tyurkskiy-faktor-v-irake-i-sirii.html>, 10/06/2016.

<sup>32</sup> См. подробно: Примаков, Е. М. *Конфиденциально. Ближний Восток на сцене и за кулисами*, Центрполиграф, Москва, 2016.

Выстраивая хитроумные геополитические ходы, турецкое политическое руководство явно не рассчитывает свои силы и все больше скатывается в авантюризм. Бесперспективный и тупиковый для Турции конфликт с Россией уже наносит существенный урон для национальной экономики<sup>33</sup>. Однако это обстоятельство не только не останавливает турецкую сторону, но и усиливает ее враждебность в отношении своего северного соседа. По сути Турция открыла еще один „театр почти военных действий“ – это южные рубежи Российской Федерации, а точнее – черноморско-каспийский регион. Геополитическое противостояние двух держав здесь идет давно и с переменным успехом. Турции удалось вытеснить российское влияние из Южного Кавказа, но дальнейшему ее продвижению на север был поставлен заслон. „Ичкерийский“ проект (дудаевско-масхадовский режим в Чечне) и проект *Имарат Кавказ* (организация, запрещенная на территории Российской Федерации – прим. автора) провалились. Воссоединение Крыма с Россией обрушило турецкие надежды о возможном протекторате над полуостровом, вполне казавшиеся достижимыми в случае сохранения там украинской юрисдикции. Попытки турецких НКО возмутить национальные республики Поволжья пантюркистскими идеями также безуспешны, ибо пресекаются на корню российскими спецслужбами. Встретившись с жестким отпором, оказанным Россией у ее границ и в Сирии, Турция сегодня меняет тактику, все чаще прибегает к закулисной дипломатии с целью заблокировать Россию с юга поясом враждебных лимитрофов.

Важно в этой связи отметить, что далеко не все страны располагают возможностями для отпора турецкому внешнеполитическому и военному экспансионизму. Большинство малых государств Юго-Восточной и Восточной Европы, евразийские постсоветские республики, государства Леванта и Магриба, ослабленные хаосом „арабской весны“, попустительствуют турецкому проникновению, не осознавая до конца последствий собственной политики и не понимая, как постепенно могут превратиться в вассалов набирающей силу новой Османской порты. Самых же „неоосманов“ в турецком руководстве такие успехи только опьяняют, а значит – будут расти их амбиции и агрессивность.

В завершение приведем некоторые выводы.

1. Современное турецкое государство и общество находятся в процессе модернизационного транзита, предполагающего поиск, выбор и реализацию национальной модели модернизации и

<sup>33</sup> По самым приблизительным подсчетам, убытки Турции из-за ухудшения отношений с Россией оцениваются в 20 млрд \$ или 3% ВВП. Самофалова, О. *Турция занижает экономический ущерб от санкций России*, Взгляд. Деловая газета. Internet, <http://www.vz.ru/economy/2015/12/7/782314.html>, 14/06/2016.

развития в условиях постбиполярного и глобализирующегося мира.

2. Правящая в стране Партия справедливости и развития осуществляет реформы на основе опыта бывшей Османской империи, повторяя в основном черты, свойственные для имперской модели модернизации, а именно осуществление модернизации через централизацию политической власти и внешнеполитический экспансионизм.
3. Основу модернизационной идеологии составляет „неоосманизм”, представляющий собой сплав великодержавных идей (османизм) и универсалистских религиозно-политических концептов (пантюркизм, панисламизм).
4. Неоимперская турецкая модель модернизации имеет сильные и слабые стороны. Первые проявляются в том, что посредством активизации авторитарных тенденций власть обеспечивает мобилизацию внутренних ресурсов для выполнения модернизационных задач. Вторые связаны с преимущественно экстравертным и экстенсивным характером модернизационной практики, что подрывает возможности реформирования, не способствует преодолению глубоких социальных деформаций внутри турецкого общества.
5. Ближайшей geopolитической задачей турецких властей является восстановление и наращивание экономического и политического влияния в странах, ранее входивших в состав Османской империи, с целью встраивания их в типичные для империи отношения по линии „центр-периферия”.
6. Для проникновения в интересующие страны и регионы Турция использует комбинаторику средств „мягкого воздействия” и приемов силового давления.
7. Желание турецкого политического руководства форсировать модернизационный процесс посредством внешнеполитической экспансии предопределяет восходящую тенденцию к агрессивности государства в международных отношениях, делает нынешнюю турецкую внешнюю политику малопредсказуемой и импульсивной.
8. В наибольшей степени экспансионизм „неоосманов” проявляется в Сирии, где Турция в своих интересах пытается управлять гражданским конфликтом и встала на путь прямой поддержки международного терроризма.
9. „Неоосманская” внешняя политика и растущие геополитические амбиции Турции создают определенные риски и угрозы государствам балканского, кавказского, ближневосточного и центральноазиатского регионов, в силу чего политика этих стран,

направленная на диверсификацию внешнеполитических курсов и ограничение попыток эрозии суверенитета извне, представляется наиболее соответствующей их национально-государственным интересам.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- [1] Акчурда, Ю., *Голум вэ тарих*, Казан, 1908.
- [2] Алиев, Г. З., *Турция в период правления младотурок*, Наука, Москва, 1972.
- [3] Davutoğlu, A., The 'Strategic Depth' that Turkey Needs, *The Turkish Daily News*, September 15 2001.
- [4] Davutoğlu, A., *Stratejik Derinlik. Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.
- [5] Дутин, А. Г., *Евразийский реванш России*, Алгоритм, Москва, 2014.
- [6] Gençlik, Ö., Erdoğan'a "diktatör" dediği iddiasıyla hapse girdi, *Cumhuriyet*, 6 April 2015.
- [7] Киреев, Н. Г., *История Турции XX век*, Институт востоковедения РАН, Крафт+, Москва, 2007.
- [8] Kısakürek, N. F., *İman ve İslâm Atlasi*, Büyük Doğu Yayınlari, İstanbul, 1981.
- [9] Лобанов, К. Н., Опасная „глубина” турецкой стратегии или почему политика нашего южного соседа становится агрессивной, *Белгородская правда*, 8 апреля 2016.
- [10] Модернизация: зарубежный опыт и Россия. Составители: В. А. Красильщиков, В. П. Гутник, В. И. Кузнецов и др., Информат, Москва, 1994.
- [11] Петросян, И.Е., Петросян, Ю.А., *Османская империя: реформы и реформаторы (конец XVIII – начало XX в.)*, Наука, Москва, 1993.
- [12] Примаков, Е. М., *Конфиденциально. Ближний Восток на сцене и за кулисами*, Центрполиграф, Москва, 2016.
- [13] Öğret, Ö., Ergenekon: Whose side are you on?, *Hürriyet Daily News*, February 1 2010.
- [14] Pope, H., *Turkey Unveiled: A History of Modern Turkey*, The Overlook Press, New York, 2011.
- [15] Танасковић, Д., *Неоосманализам: Повратак Турске на Балкан – друго допуњено издање*, Службени гласник, Београд, 2011.
- [16] Timur, Ş., Debating justice for coupe generals, *Turkish Daily News*, September 12 2008.
- [17] Tisdall, S., Turkish Opposition Leader Condemns 'dictator' Erdogan, *The Guardian*, November 27 2014.
- [18] Турция: новая роль в современном мире, Центр ситуационного анализа Российской академии наук, Москва, 2012.

- [19] Ульченко, Н., Новый путь Турции?, *Мировая экономика и международные отношения*, Институт мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН, Москва, №6/ 2012.
- [20] Фадеева, И. Л., *Официальные доктрины в идеологии и политике Османской империи*, Наука, Москва, 1985.
- [21] Цыркуль, Э. В., Внешнеполитический курс Турции в XXI веке, *Обозреватель-Observer*, Институт диаспоры и интеграции, Москва, №7/2015.

*Konstantin Lobanov*

## NEOOSMANIZAM KAO TURSKA VARIJANTA CARSKOG MODELA MODERNIZACIJE I RAZVOJA

### *Apstrakt*

Tokom poslednjih 15 godina političko rukovodstvo Turske sprovodi kurs modernizacije zemlje. U osnovi, ovim kursom se oživljava raniji model modernizacije i razvoja Osmanlijskog carstva, zbog čega je nazvan neoosmanizmom. Autor otkriva osobenosti procesa realizacije ovog modela u savremenoj Turskoj i ukazuje na tendencije poput jačanja centralizma i autoritarizma u okviru sistema državne vlasti, desekularizaciju društvenog života i ekspanzionizam u spoljnoj politici. Posvećujući posebnu pažnju poslednjoj tezi, autor nastoji da ukaže na pretežno ekstrovertan karakter turskog modela modernizacije zasnovanog na mobilizaciji resursnih osnova država i regionala koji su nekada bili u sastavu Osmanlijskog carstva. U tom cilju, Turska vodi agresivnu spoljnu politiku koja podrazumeva i direktnu podršku međunarodnom terorizmu. Polazeći od ovoga, autor ističe rizike i opasnosti koje politika nekontrolisanog jačanja Turske može doneti zemljama balkanskog, kavkaskog, bliskoistočnog i centralnoazijskog regiona.

### *Ključne reči:*

Otomansko carstvo, Turska republika, Partija pravde i razvoja, modernizacija, neoosmanizam, panturcizam, panislamizam, ekspanzionizam.

*Konstantin Lobanov*

## NEO-OTTOMANISM AS TURKISH VERSION OF IMPERIAL MODEL OF MODERNIZATION AND DEVELOPMENT

### *Abstract*

Over the last 15 years the political leadership of Turkey conducts a course of modernization of the country. Basically, this course reinforces the previous model of modernization and development of the Ottoman Empire and therefore it is called Neo-Ottomanism. The author reveals the peculiarities of the process of implementation of this model in modern Turkey and points to trends such as the strengthening of centralism and authoritarianism within the system of state power, secularisation of social life and expansionism in foreign policy. Paying special attention to the final thesis, the author tries to show the predominantly extroverted character of the Turkish model of modernization based on mobilization of the resource base of countries and regions that were once part of the Ottoman Empire. To this end, Turkey takes an aggressive foreign policy that includes direct support for international terrorism. Thus, the author seeks to actualize the potential risks and dangers that the policy of uncontrolled growth of pro-Turkish influence might bring to the countries of the Balkans, the Caucasus, the Middle East and Central Asian regions.

### *Key words:*

Ottoman Empire, Turkish Republic, Justice and Development Party, modernization, Neo-Ottomanism, pan-Turkism, pan-Islamism, expansionism.

---

## MEĐUNARODNE STUDIJE

---

Pregledni naučni članak

UDK 327(497.115)

Stefan Radojković\*

*Fakultet političkih nauka  
Univerzitet u Beogradu*

# Nedržavni akteri i praksa zagovaranja nezavisnosti – slučaj Kosova od 1999. do 2008. godine\*\*

### *Apstrakt*

Rad pokušava da odgovori na pitanje, da li lokalni, nedržavni, akteri mogu formalnim i neformalnim delovanjem kooptirati predloženu institucionalnu strukturu? Ako mogu, na koji način i u kojoj fazi izgradnje mira postoji takva mogućnost? Koristeći se praksom, kao interparadigmatičnim istraživačkim programom, u okviru istorije međunarodnih odnosa i ponuđenog teorijskog okvira Olivera Ričmonda, pokušaćemo da pokažemo i ukažemo akademskoj zajednici na postojanje prakse zagovaranja nezavisnosti, a s tim i državnosti, nedržavnih aktera (etničkih grupa) uz pomoć drugih nedržavnih aktera. Kosovo, u periodu od 1999. do 2008. godine, predstavlja studiju slučaja promovisanja nezavisnosti albanske zajednice i Privremenih institucija samouprave u odnosu na Beograd, uz pomoć delovanja pojedinača, poput Sorena-Jesena Petersena, Kai Edea, Martija Ahtisarija i Karni Rosa. Smatramo da istraživanja prakse zagovaranja nezavisnosti, kao načina kooptiranja nametnute institucionalne strukture u okviru teorije o lokalno-liberalnoj hibridnosti, nije bilo u dovoljnoj meri, i u okviru istraživačkog programa čiji je naglasak na delovanju lokalnih nedržavnih aktera.

---

\* Email: stefan.radojkovic@hotmail.com

\*\* Rad je nastao tokom istraživanja u okviru predmeta Savremene teorije međunarodnih odnosa, spoljne politike i diplomatiјe, uz nesebičnu pomoć, savete i kritike prof. dr Jelice Stefanović-Štambuk.

*Ključne reči:*

praksa, delovanje, struktura, nedržavni akteri, Istorija, Međunarodni odnosi, Kosovo, Soren-Jesen Petersen, Kai Eide, Marti Ahtisari, Karni Ros

## UVOD

Iver Nojman (*Iver B. Neumann*), u svom inauguralnom predavanju na Londonskoj školi za ekonomiju i međunarodne odnose,<sup>1</sup> osvrnuo se na odnos Međunarodnih odnosa (MO) prema Istoriji. Tačnije, kritikovao je marginalizaciju Istorije ukazujući na probleme koji proističu iz takvog stanja. Ne samo da nam ostaju neistražene desetine hiljada godina slučajeva kroz historiju, već postoji realna opasnost da izgubimo orientaciju u vremenu – glavni predmet istraživanja MO jesu odnosi između političkih tvorevina u prošlosti, sadašnjosti i način na koji su zamišljeni da postoje u budućnosti.<sup>2</sup> Takve pogreške moguće je izbeći samo krećući se putem između istorije i teorije.<sup>3</sup> U tom pogledu, od pomoći nam može biti Istorija međunarodnih odnosa. Iako sama po sebi nije dovoljna da se savladaju i spoznaju sve složenosti MO, profesor Dimitrijević smatra da ona, sem što uvodi nove metode u istraživanje, podrazumeva istraživanje svih činilaca, materijalnih i subjektivnih, uloge opštih društvenih kretanja, ličnosti državnika itd.<sup>4</sup>

Ako se složimo da glavni predmet istraživanja MO jesu odnosi između političkih tvorevina, odatle proizlazi da oni mogu biti negativni i pozitivni. Preciznije, MO izučava pretpostavke rata i mira među državama i narodima.<sup>5</sup> Iako oružani sukobi od 1989. do 2014. godine fluktuiraju, kako po broju tako i po intenzitetu, ideo unutardržavnih ratova je na konstantno visokom nivou.<sup>6</sup> Većina ratova su, u proteklih 25 godina, građanski ili etnički, odnosno

<sup>1</sup> Iver B. Neumann, "International Relations as a Social Science", *Millenium – Journal of International Studies*, Vol. 43, 2014, p. 330.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 334.

<sup>3</sup> Džozef S. Naj, Jr., *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006, str. 9.

<sup>4</sup> Vojin Dimitrijević i Radoslav Stojanović, *Međunarodni odnosi*, Službeni list SRJ, Beograd, 1996, str. 24.

<sup>5</sup> *Isto*, str. 4, 6–12.

<sup>6</sup> Primera radi, od 40 zabeleženih oružanih sukoba u 2014. godini, samo 1 (jedan) nije unutardržavni; za više informacija o pomenutom trendu, videti u: Therése Pettersson i Peter Wallensteen, "Armed conflicts, 1946–2014", *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 4, pp. 537–539.

unutardržavni.<sup>7</sup> Porast unutardržavnih ratova nije puka slučajnost već posledica usložnjavanja broja i vrste subjekata u okviru MO. Uspon nedržavnih aktera svakako je obeležio period nakon Hladnog rata. Došlo je do vertikalnog pomeranja gde države jesu ostali važni subjekti, ali ne i jedini.<sup>8</sup> Pored međuvladinih organizacija poput Ujedinjenih nacija (UN), tu su multinacionalne korporacije, razne nevladine organizacije, terorističke grupe i, naravno, transnacionalne etničke grupe – Kurdi, Palestinci, Albanci, Jermenici, Hutsi, da navedemo samo nekoliko. Nas interesuju etničke grupe jer danas imamo situaciju u kojoj 6.276 većih etničkih grupa živi u 193 države. Tačnije, samo 10% država je etnički homogeno (90% i više stanovnika pripadnika jedne etničke grupe).<sup>9</sup> Određeni broj pomenutih grupa je u procesu stvaranja svoje države, uglavnom nepriznatih u okviru UN – Somaliland, Nagorno-Karabah, Abhazija, Tajvan, Zapadna Sahara, Pridnjestrovlje i Kosovo.

Prema profesoru Tataloviću, srpsko-albanski etnički sukob na Kosovu direktno je uticao na bezbednost Balkana u poslednjih 150 godina.<sup>10</sup> Posledično, međunarodna zajednica je povremeno poklanjala veliku pažnju istom, ali nikad dovoljnu kako bi se on trajno razrešio. Može se reći da Ujedinjene nacije i velike sile još uvek uče, kao na primeru Bosne i Kosova, kako da sprovedu uspešne operacije radi izgradnje mira (*peacebuilding*). Horovic (*Donald L. Horowitz*) smatra da formalne institucije strukturišu podsticaje za jedan ili drugi vid političkog ponašanja. Opšti zaključci u tom slučaju nisu podesni, već samo ispitivanja konkretnih efekata specifičnih institucionalnih aranžmana.<sup>11</sup> Sa ovim je saglasan Varšni (*Ashutosh Varshney*) kada navodi da institucionalizam dugo dominira argumentacijom o etničkim sukobima.<sup>12</sup> Ključna premlisa je da dizajn političke institucije može da ukaže na razloge mira ili sukoba u multietničkim društvima. Iako se Horovic sistematično posvetio

<sup>7</sup> U periodu od 1989. do 2007. godine, broj međudržavnih ratova zabeležio je znatan pad sa 30. na 9, dok je broj unutardržavnih neznatno opao sa 65 na 54; za više informacija, konsultovati: The Correlates of War Project, *COW War Data, 1816–2007 (v4.0)*. Dostupno na Internetu preko: <http://cow.dss.ucdavis.edu/data-sets/COW-war> (pristupljeno 20. avgusta 2015).

<sup>8</sup> Džozef S. Naj, Jr., *Kako razumevati međunarodne sukobe*, nav. delo, str. 16–17.

<sup>9</sup> Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb, 2010, str. 17.

<sup>10</sup> Siniša Tatalović, „Prijeratni prijedlozi za Kosovo”, *Politička misao*, Vol. 36, No. 2, 1999, str. 51.

<sup>11</sup> Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflicts*, University of California Press, Berkeley, 1985, p. 601.

<sup>12</sup> Ashutosh Varshney, “Ethnicity and Ethnic Conflict”, in: C. Boix and S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, 2009, p. 289.

izučavanju efekta institucionalnih aranžmana na podsticanje ili prevenciju nasilnih sukoba,<sup>13</sup> Brubejker (*Rogers Brubaker*) i Lejtin (*David Laitin*) primećuju da bi pažnju trebalo usmeriti i na unutaretničke procese koji isto tako mogu imati značajan uticaj na sukobe.<sup>14</sup> Lejtin se posvetio izučavanju formalnog i neformalnog kažnjavanja, vrlo često nasilnog, pojedinaca u okviru sopstvene etničke grupe radi disciplinovanja i homogenizovanja iste u odnosu na Drugu.<sup>15</sup> Takođe, Ričmond (*Oliver P. Richmond*) ukazuje na činjenicu da etničke grupe utiču na predložene institucionalne modalitete izgradnje mira, čime dovode do njegovog prilagođavanja lokalnom kontekstu.<sup>16</sup>

Smatramo da međuetnički odnosi jesu bili predmet istraživanja i interesovanja akademske javnosti. Štaviše, mišljenja smo da institucionalni pristup izučavanju etničkih sukoba jeste osvetlio pojedine aspekte i procese u odnosima etničkih grupa ali nikad nije uzeo u obzir da predloženi institucionalni modaliteti za rešenje međuetničkih sukoba mogu dovesti i do povratne reakcije – lokalni akteri formalnim i neformalnim delovanjem odbacuju, ignorisu ili kooptiraju nametnutu institucionalnu strukturu.<sup>17</sup> Da li je to bio slučaj i sa izgradnjom mira na Kosovu? Kada je u pitanju srpsko-albanski sukob oko Kosova, objavljen je izuzetno veliki broj publikacija koje se bave istorijom sukoba, uzrocima, predlozima za njegovo rešenje, istorijom predloga za rešavanje kosovskog sukoba.<sup>18</sup> Međutim, istraživanje zagovaranja kosovske nezavi-

<sup>13</sup> Horovic pokazuje, na primeru promene izbornog sistema u Nigeriji, da stvaranjem višeetničkih koalicija prevazilazimo međuetničke podele, što posledično dovodi do unutaretničkih podela; za više informacija videti u: Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflicts*, op. cit., pp. 635–639.

<sup>14</sup> Rogers Brubaker and David Laitin, "Ethnic and Nationalist Violence", *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, 1998, pp. 432–433.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Oliver Richmond, *A Post-liberal Peace*, Routledge, London, 2011, pp. 152–158.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 13–16.

<sup>18</sup> Navećemo samo pojedine publikacije poput: Dušan T. Bataković, *Serbia's Kosovo Drama: a historical perspective*, Čigoja štampa, Beograd, 2012; Dobrica Ćosić, *Kosovo*, Novosti, Beograd, 2004; Branko Horvat, *Kosovsko pitanje*, Globus, Zagreb, 1988; Noel Malcolm, *Kosovo: a short history*, New York University Press, New York, 1998; Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge*, Yale University Press, 2002; Srđa Popović, Dejan Jančić i Tanja Petovar, *Kosovski čvor: drešiti ili seći? Izveštaj nezavisne komisije*, Biblioteka Chronos, Beograd, 1990; Ruža Petrović, Marina Blagojević i Miloš Macura, *Seobe Srba i Crnogoraca sa Kosova i iz Metohije – rezultati ankete sprovedene 1985–1986. godine*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1989; Charles Ingrao i Thomas A. Emmeret, *Suočavanje sa jugoslavenskim kontroverzama. Inicijativa naučnika*, Buybook, Sarajevo, 2010; J. Udovički, *Kosovo – politika konfrontacije*, Samizdat B92, Beograd, 2001.

snosti kao načina kooptiranja nametnute institucionalne strukture nije bilo u dovoljnoj meri i u okviru istraživačkog programa, čiji je naglasak na delovanju; u našem slučaju, lokalnih nedržavnih aktera.

## 1. DELOVANJE LOKALNIH AKTERA NA PREDLOŽENE INSTITUCIONALNE STRUKTURE

### *1.1. Lokalno-liberalna hibridnost*

Koncept lokalno-liberalne hibridnosti je nemoguće razumeti bez, u kratkim crtama, objašnjenja liberalnog mira. *Mir*, kao pojam, izuzetno je rasprostranjen, međutim, njegovo definisanje je znatno teže i kompleksnije.<sup>19</sup> Odlučili smo se za Galtungovu konceptualizaciju mira – *negativan i pozitivan mir* – zbog njene sveobuhvatnosti i analitičke korisnosti.<sup>20</sup> *Liberalan mir* nije ništa manje kompleksna sintagma. U osnovi, ona predstavlja diskurs, okvir i strukturu sa specifičnom ontologijom i epistemologijom.<sup>21</sup>

Okvir liberalnog mira čine četiri shvatanja mira – pobednikov mir (*victor's peace*), institucionalni (*institutional*), konstitucionalni (*constitutional*) i građanski (*civil*).<sup>22</sup> Iako na prvi pogled ostavljaju utisak nekomplementarnosti u okviru ponuđenog koncepta, pomenuta shvatanja su sinhrona. Možemo ih naći u istom sukobu ali u različitim fazama njegovog rešavanja, tim redosledom hronološki gledano. Pošto postoje četiri shvatanja mira u okviru liberalnog mira, tako postoje i četiri, njima komplementarne, faze u izgradnji mira

<sup>19</sup> Oliver Richmond, *Peace in International Relations*, Routledge, London, 2008, pp. 1–19.

<sup>20</sup> Negativan mir predstavlja odsustvo direktnog nasilja nad grupom ili pojedincem, dok pozitivan podrazumeva odsustvo direktnog, strukturnog i kulturnog nasilja. Umesto nasilja, među pojedincima ili grupama dolazi do saradnje, razvitka empatije za Drugog, kao i razvijanja kreativnih načina za prevazilaženje budućih sukoba; za više informacija konsultovati: Johan Galtung, *Mirnim sredstvima do mira. Mir i sukob, razvoj i civilizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 13–22.

<sup>21</sup> Mislioci i teoretičari poput Kanta, Loka i Bentama, zajedno sa Adamom Smitom i Dž. S. Milom, odnosno njihove ideje, čine ontološku i epistemološku bazu liberalnog mira; za više informacija videti u: Oliver Richmond, Understanding the Liberal Peace. Dostupno na Internetu preko: [https://www.academia.edu/2974440/Understanding\\_the\\_Liberal\\_Peace](https://www.academia.edu/2974440/Understanding_the_Liberal_Peace) (pristupljeno 17. avgusta 2015.), p. 3; Oliver Richmond, *Peace in International Relations*, op. cit., pp. 22–27.

<sup>22</sup> Oliver Richmond, *Understanding the Liberal Peace*, op. cit., p. 4.

– *hiperkonzervativna, konzervativna, ortodoksna i emancipatorska*.<sup>23</sup> Pobednikov mir se bazira na vojnoj pobedi, institucionalni na odnosima utemeljenim na normativnim i legalnim osnovama, treći na kosmopolitskim vrednostima demokratije, individualizma i nesputane trgovine, a građanski mir na osnovnim ljudskim pravima i vrednostima. Shodno tome, hiperkonzervativna faza predstavlja samu intervenciju. Glavni nosioci su spoljni akteri – države, međunarodne organizacije – i oslanjaju se na vojnu moć i prinudu radi održavanja postignutog mira (*peacekeeping*). Konzervativna faza se nadovezuje, pristup odozgo (*top-down approach*) ostaje preovlađujući, oslanja se na prinudu, ali uводи i elemente uslovljavanja i stvaranja zavisnosti kod lokalnog stanovništva. Ortodoksnii model je svakako liberalniji u odnosu na prethodne, pa odnose između lokalnih i međunarodnih aktera karakteriše konsenzualno pregovaranje. Više pažnje se obraća na lokalne aktere, njihovu kulturu ali se i dalje insistira na državno-centričnom modelu mira oblikovanom po liberalnim metodama i normama. Ovde vidimo i uvođenje izgradnje mira odozdo (*bottom-up approach*) radi stvaranja ustavnih okvira i institucija države. Cilj je da se srednjoročno osigura mir i održivost novonastale/ponovo izgrađene države.<sup>24</sup> Emancipatorski mir je svakako ideal kome se teži. Gotovo u potpunosti se bazira na lokalnim akterima, njihovim potrebama umesto pravima kao u ortodoksnom modelu, a država nije glavni generator mira. To je društvo, tačnije društvene grupe i pojedinci. Uloga spoljnih aktera ostaje ali joj se pristupa mnogo kritičnije sa stanovišta lokalnog stanovništva, baze iz koje građanski mir proizlazi.

Iz prethodnih pasusa moglo bi se zaključiti da je liberalan mir uglavnom proizvod spoljnih aktera, dok se lokalni akteri uključuju delimično u trećoj fazi. Četvrta faza, gde lokalni akteri imaju većinsko vlasništvo (*ownership*) nad mirovnim procesom, svakako je poželjna ali teško ostvariva u praksi. Međutim, da li je to zaista slučaj? Da li su lokalni akteri prosti objekti ili vrlo ograničeni subjekti sposobni samo za izvođenje malog broja zadanih radnji u okviru izgradnje liberalne strukture mira? Ričmond uviđa da lokalni akteri utiču na strukturu, koliko god da ih ona ograničava, što im omogućava da istu prilagode sebi do određene mere. Drugim rečima, dolazi do hibridizacije mira, odnosno nastajanja postliberalnog mira.<sup>25</sup>

Prvo, lokalni akteri, u skladu sa svojom kulturom, pokušavaju da rekonstruišu političke, ekonomski i društvene odnose. To čine bez obzira da li imaju ili ne pomoći međunarodnih aktera. Drugo, tokom rekonstrukcije lokalni

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 7–14.

<sup>24</sup> Ponovna izgradnja država/institucija odvija se u regionima pogodenim etničkim sukobima – Srednji istok (Irak), Balkan (Bosna i Kosovo), Centralna i Jugoistočna Azija (Afganistan i Istočni Timor), Podsaharska Afrika (Angola).

<sup>25</sup> Oliver Richmond, *A Post-Liberal Peace*, Routledge, London, 2011, pp. 151–186.

akteri uspostavljaju formalne ili neformalne institucije čije funkcionisanje može biti ignorisano, ali to ne znači da one ne postoje. U pitanju su autentične i autohtone *lokalne-lokalne* institucije, neklasične organizacije civilnog društva koje se često vide kao eksponenti spoljnih aktera.<sup>26</sup> Dinamika njihovog delovanja, bilo pozitivna ili negativna po mir, svakako će uticati na napore međunarodnih aktera da izgrade liberalnu državu. Ričmond naziva delovanje lokalnih aktera *infrapolitics of peacebuilding*, gde neologizam *infrapolitic* označava neformalno i lokalno učešće u izgradnji mira.<sup>27</sup> Lokalni akteri mogu eksplicitno i u potpunosti da odbace međunarodne strategije i politike, mogu implicitno to da urade tako što će odgovlačiti sa neophodnim reformama ili da pokušaju da ih kooptiraju i prilagode svom lokalnom kulturnom kontekstu kroz kooperaciju i prihvatanje zahteva stranih aktera. Sve ovo će imati uticaja na liberalnu izgradnju mira, te će doći do prilagođavanja lokalnom kontekstu, iako često u suprotnosti sa deklarisanim ciljevima i principima.<sup>28</sup>

Na osnovu svega navedenog, dolazi do hibridizacije i stvaranja postliberalne forme mira. Naravno, zapadna društva često ističu negativne karakteristike lokalnih kultura – na primer, plemenski način razmišljanja i običajni zakoni u Avganistanu viđeni su kao nazadni i neprimereni XXI veku. Međutim, uspostavljena je Kancelarija oficira za vezu sa plemenima (*Tribal Liaison Office*) kako bi se ostvarila veza sa tradicionalnim institucijama lokalnih zajednica i na taj način pospešila njihova integracija u ono što bi trebalo da predstavlja modernu liberalnu državu Avganistan.<sup>29</sup> Poenta je da svakako postoje negativni i pozitivni aspekti lokalnih kultura, ali da oni ne mogu biti ignorisani i marginalizovani! Ako prihvatimo premisu da delovanje lokalnih aktera na predložene institucionalne strukture ne možemo ignorisati već upravo obratno, priznati i staviti u fokus naših istraživanja, postavlja se pitanje – na koji način pristupiti ispitivanju praksi lokalnih nedržavnih aktera prilikom izgradnje institucija/države?

## *1.2. Praksa – inter-paradigmatički istraživački program*

Podsetimo se porekla termina. Neumitno se vraćamo u IV vek pre nove ere. Aristotel, u *Nikomahovoj etici*, navodi da je ljudsko delanje (*praxis*) deo praktičke filozofije, te da se kao takvo razlikuje od poetike i teorijske nauke, jer njime

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>27</sup> Za više informacija, videti u: Oliver Richmond, *A Post-Liberal Peace*, op. cit., pp. 13–16.

<sup>28</sup> Oliver Richmond and Audra Mitchell, “Peacebuilding and Critical Forms of Agency: From Resistance to Subsistence”, *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 36, No. 4, 2012, p. 327.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 156.

rukovodi praktična mudrost (*phronesis*).<sup>30</sup> Dakle, u pitanju je područje svesnog izbora radi delanja na dobrobit svih u okviru političke zajednice (*politeia*).<sup>31</sup> Adler (*Emanuel Adler*) i Pulio (*Vincent Pouliot*), uvodeći praksu kao korisnu fokalnu tačku istraživanja u okviru MO,<sup>32</sup> takođe daju svoju definiciju prakse. Pre svega, *praksa (practice)* se razlikuje od *ponašanja (behavior)* i *delovanja (actions)*. Delovanje je specifično, smisleno, ponašanje, dok je praksa posebna vrsta delovanja. Uzmimo na primer prolaz američkog nosača aviona kroz moreuz Hormuz. Samo po sebi to je određeno smisleno delovanje. Međutim, ista akcija, kada se stavi u kontekst organizacije i ponavljanja iste kroz vreme i prostor, sa znanjem da može da se upotrebi njegova vatrena moć, te da je artikulisana u okviru drugih kompleksnih društvenih dešavanja, spada u delokrug praksi prinudne diplomatiјe.<sup>33</sup> Što se tiče praksi u okviru MO, obim nivoa analize u okviru ponuđenog istraživačkog programa široko je shvaćen; globalne, međunarodne, transnacionalne, regionalne, lokalne, državne, pa čak i nivoe ispod države (*sub-state level*) uzima u obzir.<sup>34</sup> Takođe, *praksa* je kompetentno, društveno smisleno, prepoznato i priznato (*socialy recognized*) delovanje za koje je potrebno prethodno znanje (*background knowledge*). Na kraju, praksa uvezuje diskurzivne (*discursive*) i materijalne (*material*) svetove.<sup>35</sup>

Adler i Pulio se ograjuju time što ne smatraju praksu magičnim štapom čija moć leži u činjenici da objašnjava sve društvene fenomene.<sup>36</sup> Teoretski rečnik prakse ima nekoliko prednosti, a jedna od njih je svakako sposobnost da konceptualizuje ontološke sive zone poput hibridnog odnosa na relaciji *država–nedržavni akter*.<sup>37</sup> Isto tako, praksa je istovremeno *eksplanans* i *eksplandum*.<sup>38</sup> Ima mogućnost da generiše promenu ali i da sama predstavlja

<sup>30</sup> Aristotel, *Nikomahova etika*, BIGZ, Beograd, 1980, Knjiga VI, str. 117–134.

<sup>31</sup> Vilhelm Henis, *Politika i praktička filozofija*, Nolit, Beograd, III Praktička filozofija i politička nauka, 1983.

<sup>32</sup> Emanuel Adler and Vincent Pouliot (eds.), *International practices*, Cambridge University Press, 2011.

<sup>33</sup> Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International practices: introduction and framework”, in: E. Adler and V. Pouliot (eds.), *International practices*, Cambridge University Press, 2011, pp. 6–7.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International practices: introduction and framework”, op. cit., p. 17.

<sup>37</sup> Christian Bueger, “Pathways to practice: praxiography and international politics”, *European Political Science Review*, 2014, p. 2.

<sup>38</sup> Termini označavaju, po redu, *objašnjenje fenomena i fenomen koji treba objasniti*.

promenu koju istražujemo. Odatle sledi da postoje dva okvira: životni vek prakse i uzajamna dejstva praksi. *Životni vek prakse*, njegov idealni tip, sastoji se iz četiri faze: generisanje, difuzija, institucionalizacija i razlaganje pojedinog stručnog delovanja.<sup>39</sup> *Uzajamna dejstva praksi* polaze od prepostavke da postoje *konstelacije praksi*. Jednostavnije rečeno, prakse su međupovezane bilo da dele istu vremensku epohu, geografsko mesto ili da reaguju na ista uslovljavanja i izvode iste funkcije. Tako imamo četiri idealna tipa odnosa među pojedinačnim praksama: *paralelne, simbiotičke, hibridne, podređene*.<sup>40</sup> Ukratko, *delovanje* predstavlja centar uzajamnih odnosa praksi, ako ništa drugo, onda zbog stručnjaka koji ih izvode.

Prakse, kao društveno smisleni obrasci delovanja, izvođeni na manje ili više stručan način, simultano otelotvoruju, izvode i verovatno opredmećuju prethodno znanje i diskurs o materijalnom svetu u isti taj, materijalni svet.<sup>41</sup> Navedena definicija sumira sve do sada navedeno o pojmu *prakse*, ali postavlja se pitanje, na koji način možemo da istražujemo stručno izvođenje određenih radnji? Uz pomoć prakse istraživanja prakse – *praksiografija*. Nije jedinstvena strategija, već se prilagođava problemu koji istražujemo. Doduše, prioritet praksiografa jeste na otkrivanju prethodno stecenog znanja koje čini društvene i političke odnose stabilnim, a delovanje smislenim. Iako Buger (*Christian Bueger*) prihvata, načelno, pluralizam pristupa u istraživanju prakse Adlera i Pulioa, eksplicitno ističe prirodu praksiografije kao kvalitativnog istraživačkog pristupa.<sup>42</sup> Praksiografi, primarno, žele da rekonstruišu značenje, a samim tim smo u polju interpretativizma.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Prvi dovodi, iz bilo kojih razloga – materijalnih ili idejnih, do nastajanja nove prakse, da bi potom došlo do njenog raspršavanja u vidu intersubjektivnog znanja u okviru zajednica stručnih ljudi (*praktičara*) ili čak do institucionalizovanja u obliku institucija, zakona, prava, tabua i tako dalje; za više informacija videti u: Emanuel Adler and Vincent Pouliot, "International practices: introduction and framework", op. cit., pp. 18–21.

<sup>40</sup> Paralelne postoje u odvojenim registrima društvenog života, tj. ne dolazi do uzajamnog dejstva, simboličke su odvojene do momenta dok ne tvore koherentnu celinu (stvaranje saveza među državama), hibridne poseduju veliki stepen interakcije čija je posledica novi vid delovanja, dok podređene bivstvuju u hijerarhijski uređenom odnosu – bez određenih praksi, druge prakse ne bi bile moguće (suverenost dovodi do diplomatičke); *Ibidem*.

<sup>41</sup> Erik Ringmar, "The search for dialogue as a hindrance to understanding: practices as inter-paradigmatic research program", op. cit., p. 4.

<sup>42</sup> Christian Bueger, "Pathways to practice: praxiography and international politics", op. cit., p. 5.

<sup>43</sup> Adler i Pulio ostavljaju metodologiju istraživanja prakse otvorenim za interpretacije akademiske zajednice, a preporučuju pluralistički pristup iz prostog razloga

Tri ključne stvari – prethodno stečeno znanje, telesni pokreti i artefakti – interesuju svakog praksiografa. Cilj je da se pomoću promatranja poslednja dva elementa dođe do uvida u prethodno stečeno znanje. Dakle, pristup je indirektni i iščitava se (*interpretira*) iz naših pokreta ili stvari proizvedenih našim delovanjem.<sup>44</sup> Isto tako, interpretativni proces dovodi do *gledanja nadole*. Praksiograf zapravo pokušava da shvati svakodnevni život u okviru lokalnog konteksta, umesto da pokušava da razmrši funkcionisanje sistema ili značenje apstraktnih principa. Drugim rečima, praksiografija je mikroskopska studija situacije u kojoj se pokreti tela i artefakti promatraju kako bi se dešifrovalo prethodno steženo znanje. Na taj način, gledanjem nadole i centriranjem naše pažnje na prakse nadilazimo podelu na makro, mezo i mikro nivoe analize.

Praksiografi se koriste sa tri strategije, prilikom istraživanja – fokusiranje na *mesta* tesno ispunjena i sastavljena od praksi (organizacije, geografska područja, sale), izučavanje kriza i kontroverzi (na primer, proglašenje nezavisnosti Kosova) i praćenje artefakata nastalih ponavljanim smislenim delovanjem. Buger daje primer Ivera Nojmana, za vreme njegovog službovanja u norveškom Ministarstvu spoljnih poslova.<sup>45</sup> Shodno navedenim strategijama, koriste se, uglavnom, tri metode karakteristične za kvalitativne pristupe istraživanjima – učestvovanje sa posmatranjem, intervju sa stručnjacima i analiza dokumenata.

U narednim poglavljima razgovor pomeramo iz teoretskih u empirijske vode gde ćemo pokušati da opišemo, razumemo i ukažemo na fenomen ne-državnih aktera u promociji kosovske državnosti. Koristićemo se strategijama praksiografije, metodama primerenim kvalitativnim istraživačkim pristupima prilikom istraživanja kontroverznog pitanja nezavisnosti Kosova. Naravno, treba naglasiti da postoje ograničenja u primeni navedenih strategija i metoda – logistička nemogućnost da se posmatra sa učestvovanjem nadomestiće se, pre svega, analizom artefakta (dokumenti), izvora sa Interneta i intervjuima,

– naučnici, iz različitih ontoloških i epistemoloških tradicija, koriste različite metodološke pristupe u svojim istraživanjima; za više informacija videti u: Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International practices: introduction and framework”, op. cit., pp. 21–22.

<sup>44</sup> Samim tim zadovoljava zahtev dvostrukе hermeneutike; za više informacija videti u: Mark Bevir i Roderick A.W. Rhodes, „Interpretativna teorija“, nav. delo, str. 130–132.

<sup>45</sup> Nojman je izučavao pisanje govora u ministarstvu, tj. fokusirao se na mesto gde se spoljna politika Norveške stvara. Izučavao je kontroverzu odabira i odbacivanja sadržaja za govore ministra, prateći artefakte, u ovom slučaju konkretnе dokumente, napisane u okviru ministarstva; za više informacija videti u: Christian Bueger, “Pathways to practice: praxiography and international politics”, op. cit., p. 16.

tamo gde njihovo korišćenje bude svrshishodno. To znači da fokusiranje na *mesta* gde se odvijaju prakse neće biti zastupljeno u našem radu. Pomenuti nedostatak biće nadomešten izučavanjem kontroverznog događaja u istoriji MO, ali i praćenjem artefakata nastalih smislenim delovanjem u procesu borbe za nezavisnost. Iako će nam saznanja biti ograničenog dometa, jedan od načina da se spoznaju prakse nedržavnih aktera jeste primenom praksiografije, odnosno istraživanjem događaja i dokumenata nastalih kroz *vreme*.

## 2. KOSOVO I METOHIJA – ISTORIJA BORBE ZA DOSTIZANJE/OČUVANJE DRŽAVNOSTI

Analiza istorije sukoba Srba i Albanaca na Kosovu i oko Kosova – do 2008. godine – pokazuje da je nasilje, u većoj ili manjoj meri, po pravilu prethodilo promenama institucionalnih aranžmana. Balkanski ratovi i I svetski rat pretvodili su Kraljevine SHS/Jugoslavije za vreme koje se etnički sukob rešavao *eliminisanjem razlika*,<sup>46</sup> II svetski rat pre stvaranja SFRJ, gde je u narednih 45 godina praksa bila *upravljanje razlikama*,<sup>47</sup> raspad SFRJ te posledična kombinacija *upravljanja/eliminisanja razlika* za vreme SRJ i, na kraju, NATO intervencija nakon koje su sledile *eliminisanje/upravljanje razlikama* za vreme Privremenih institucija samoupravljanja (PIS) do 2008. i nakon te godine. Isto tako, lokalni akteri prilagođavali su se promenama, bilo da su se otvoreno suprotstavljali novim institucijama – *kačaci/jedinice NOP-a i JVUO-a*, implicitno podrazumevali otpor – paralelne institucije Albanaca (1990–1999)<sup>48</sup> i Srba (1999–2013) – ili pokušavali da institucionalni okvir prilagode svojim potrebama,<sup>49</sup> ustavne promene u periodu od 1966. do 1974. godine/od 1990. do 1991. godine.

<sup>46</sup> *Eliminisanje razlika* podrazumeva radnje poput genocida, prisilnog preseljavanja stanovništva, razdvajanje, secesiju, integraciju i asimilaciju; za više o načinima eliminisanja razlika u okviru etničkih sukoba videti u: Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički odnosi*, nav. delo, str. 38–41.

<sup>47</sup> *Upravljanje razlikama* odnosi se na pokušaje da se etnički sukob prevaziđe hegemonističkom kontrolom, arbitražom, autonomijom, federalizacijom ili konsocijativnim modelom države; za više o načinima upravljanja etničkim razlikama videti u: *Isto*, str. 41–47.

<sup>48</sup> Za više informacija o paralelnim institucijama, posebno obrazovnim, Albanaca na Kosovu konsultovati: Denisa Kostovicova, *Kosovo: The politics of identity and space*, Routledge, London, 2005.

<sup>49</sup> Potrebe shvatamo u skladu sa Azarovim modelom osnovnih ljudskih potreba: bezbednost, priznavanje posebnosti identiteta, pristup ekonomskim i političkim tokovima; za više informacija pogledati u: Edward E. Azar, *The Management of Protracted Conflicts: Theory and Cases*, Dartmouth Publishing Company Ltd, 1990;

Dakle, ne samo da su se prilagođavali promenama već su lokalni akteri sukoba nametnute institucionalne novitete prilagođavali sebi, kao što je bio slučaj sa navedenim ustavnim promenama. Takva dinamika odnosa, dvosmerna, a ne jednosmerna kako se često misli, nije se promenila ni posle 1999. godine, sa dolaskom međunarodnih organizacija na Kosovo i njihovim pokušajem da se izgradi mir po univerzalnom liberalno-demokratskom modelu. Hibridizacija je ostala konstanta odnosa! Navedeni fenomen, u slučaju kosovskih institucija, prvo pod kontrolom Ujedinjenih nacija (UN), Severno-atlantskog saveza (NATO), Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Evropske unije (EU), a kasnije sve više pod kontrolom jednog od lokalnih aktera, Ričmond je nazvao *Albanizacijom* izgradnje mira na Kosovu.<sup>50</sup> Iako, barem deklarativno, spoljnim akterima nije primarni cilj bio secesija Kosova od Republike Srbije,<sup>51</sup> nenameravana posledica jeste bila proglašena nezavisnost PIS 2008. godine. Drugim rečima, u oblastima gde je dominiralo albansko stanovništvo, pod narativom izgradnje multikulturalnog, demokratskog i građanskog društva, izgrađene institucije su *albanizovane*. Time je uđaren kamen temeljac za buduću albansku državu na Kosovu.

## *2.1. Nedržavni akteri i praksa zagovaranja nezavisnosti Kosova (1999–2008)*

Albanci na Kosovu teže stvaranju svoje države. Prakse upotrebljene zarad ostvarivanja navedenih ciljeva su raznovrsne; nasilne<sup>52</sup> – terorizam, gerilska borba, frontalno sukobljavanje – kao i nenasilne metode<sup>53</sup> – nenasilan otpor, pregovaranje, zagovaranje i promocija – bile su zastupljene u delovanju albanske kosovske zajednice. Posebno nam je interesantno zagovaranje i promocija nezavisnosti, samim tim i državnosti Kosova, uz pomoć drugih nedržavnih aktera. Proglašenju nezavisnosti prethodili su bombardovanje

Oliver Ramsbotham, "The analysis of protracted social conflict: a tribute to Edward Azar", *Review of International Studies*, Vol. 31, No. 1, 2005, p. 115.

<sup>50</sup> Oliver Richmond, *A Post-Liberal Peace*, op. cit., p. 84.

<sup>51</sup> James Ker-Lindsey, "From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998–2005", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No 2, 2009, pp. 141–156.

<sup>52</sup> Za više informacija o ratu na Kosovu konsultovati: James Gow, "Rat na Kosovu, 1998–1999", u: Charles Ingrao i Thomas A. Emmert (ur.), *Suočavanje sa jugoslovenskim kontroverzama. Inicijativa naučnika*, Buybook, Sarajevo, 2010, str. 294–334.

<sup>53</sup> Za više informacija o nenasilnom otporu konsultovati: Maria J. Stephan, "Fighting for Statehood: The Role of Civilian-Based Resistance in the East Timorese, Palestinian, and Kosovo Albanian Self-Determination Movements", *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30, No. 2, 2006, pp. 57–79.

Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) od strane NATO-a 1999. i ulazak međunarodnih mirovnih snaga pod vodstvom NATO-a na Kosovu i Metohiji (KFOR), zatim Martovski pogrom iz 2004, izveštaj Kai Edea iz 2005, a potom i pregovori u Beču pod okriljem UN (2006–2007). Analizom raznovrsne i dostupne literature, kao i intervjuja rađenih na Kosovu i Metohiji u periodu jul–avgust 2013,<sup>54</sup> pokušaćemo da mapiramo izvesne procese i aktere koji će pomoći da proverimo hipotezu o značajnoj ulozi nedržavnih aktera u zagovaranju nezavisnosti albanske zajednice na Kosovu. Za početak analize sukoba uzeta je 1999. godina koja, po nama, može biti uzeta za početak borbe Albanaca sa Kosova za nezavisnost „drugim sredstvima“.<sup>55</sup>

Bombardovanje SRJ okončano je Kumanovskim sporazumom 9. juna 1999. godine, čime je uspostavljen NATO protektorat i KFOR misija na Kosovu, a 10. juna 1999. Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija donosi rezoluciju 1244, čime je na Kosovu uvedena UN administracija (UNMIK).<sup>56</sup> Samo nasilje, nakon prestanka NATO bombardovanja, trajalo je na Kosovu sve do zime 1999. i bilo je izrazito jednostranog karaktera, tj. upereno protiv srpske zajednice na Kosovu.<sup>57</sup> Ono je predstavljalo zapravo uvod u *de facto* vlast i dominaciju albanskog stanovništva na najvećem delu Kosova i Metohije<sup>58</sup>, i pored činjenice da je u tom periodu uspostavljena UNMIK administracija, a da je za bezbednost svih zajednica na Kosovu bio zadužen KFOR. Narednih pet godina, do marta 2004, predstavljaju period *negativnog mira*. U martu 2004. ponovo izbija u prvi plan direktno nasilje. Trajalo je 3 dana i za to vreme 4.000 Srba

---

<sup>54</sup> Za više informacija o intervjima, načinu njihovog izvođenja i odabiru sagovornika, videti u: Stefan Radojković, *Dugotrajni društveni sukobi – Kosovo i Metohija od 1980. do 2008. godine*, master teza, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, 2014, str. 4–5.

<sup>55</sup> Svaka aluzija na Klausevica (*Carl von Clausewitz*) je namerna!

<sup>56</sup> Za više informacija o samom sporazumu i rezoluciji konsultovati sledeće Internet stranice: “Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia”, NATO. Dostupno preko: <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (pristupljeno 10. septembra 2015); „Resolution 1244 (1999)”, S/RES/1244 (1999), UN Security Council, 4011<sup>th</sup> meeting, UNMIK. Dostupno preko: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/resolutions.shtml> (pristupljeno 10. septembra 2015).

<sup>57</sup> Za više informacija konsultovati: Dušan T. Bataković, *Serbia's Kosovo Drama: a historical perspective*, op. cit., pp. 160–195.

<sup>58</sup> Bez 4 opštine na severu Kosova – Kosovska Mitrovica (severni deo), Zvečan, Leposavić i Zubin Potok – zbog dominacije srpskog stanovništva i zaleda koje imaju u užoj Srbiji.

je ostalo bez kuća, 3.000 se odselilo, 30 manastira i crkava bilo je zapaljeno ili delimično uništeno, 600 osoba je ranjeno, a 28 poginulo.<sup>59</sup>

Martovski pogromi nisu bili bez posledica. Novi Specijalni predstavnik generalnog sekretara UN, Petersen (*Søren Jessen-Petersen*), započinje pritisak na Međunarodnu zajednicu (MZ)<sup>60</sup> radi otpočinjanja pregovora o konačnom statusu Kosova pod formulom *standardi i status implicirajući* da su standardi normalnog života i dalje *conditio sine qua non*, ali i da razgovori o statusu moraju da idu uporedo.<sup>61</sup> Naravno, ako MZ nije želela da im se martovski događaji ponove. Nedržavni akter, međunarodna organizacija, i njen predstavnik, dovedeni pred *fait accompli*, počinju da zagovaraju početak dijaloga o statusu Kosova i Metohije. Praksa albanske zajednice da nasiljem na terenu utiče na odluke spoljnih aktera nije nezabeležena u istoriji odnosa dve zajednice.<sup>62</sup> Slično, ako ne i identično, delovanje na spoljne aktere ponovljeno je i 2004. godine:

*Kosovskim Albancima je ponestajalo strpljenja, a kosovski Srbi su postajali sve više i više zabrinuti za svoju budućnost. Opet, mislio sam da je najbolje da dođe do razjašnjenja situacije. Doduše, ne na način da kažemo 'oni su počinili nasilje, ajde da ih nagradimo' već da shvatimo zašto se ono desilo. Po meni, razlog je bio jasan.*<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Europe report no. 155, "Collapse in Kosovo", *International Crisis Group*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/155-collapse-in-kosovo.aspx> (pristupljeno 11. septembra 2015); Dušan T. Bataković, *Serbia's Kosovo Drama: a historical perspective*, op. cit., pp. 183–188.

<sup>60</sup> Pod terminom *Međunarodna zajednica*, pre svega, podrazumevamo Kontakt grupu koju čine SAD, Velika Britanija, Francuska, Nemačka, Italija i Rusija.

<sup>61</sup> *Kosovo nije bilo u stanju da čeka još mnogo dugo, a moj pristup problemu, kada sam došao, da pokrenem proces tako da dijalog o statusu Kosova počne. I to je bilo povezano sa mojim utiskom o Kosovu kada sam stigao, ovde je bilo teško svima.* Søren Jessen-Petersen, Intervju sa Sorenom Jesenom-Petersenom, intervju radio Stefan Radojković [uživo] u Prištini, 17.07.2013.

<sup>62</sup> Na primer, delovanje Kosovskog komiteta u okolini Kosovske Mitrovice i Trepče (proterivanje nealbanskog stanovništva) radi otpočinjanja dijaloga o položaju Albanaca u kosovskomitrovačkom srežu, koji je ostao pod nemačkom okupacionom upravom i administrativnom upravom Aćimovićeve komesarske vlade, nakon aprila 1941. godine; za više informacija videti u: Đorđe Borozan, *Velika Albanija, poreklo–ideje–prakse*, Vojnoistorijski institut Vojske Jugoslavije, Beograd, 1995, str. 316–317.

<sup>63</sup> Søren Jessen-Petersen, *Intervju sa Sorenom Jesenom-Petersenom*, nav. delo.

Do 2008. godine, Ujedinjene nacije imaju glavnu ulogu u odnosima dve zajednice na Kosovu, međutim, u spoljnoj politici albanska zajednica počinje da sve više deluje samostalno. Prelomna je 2004, iz više razloga. Izveštaj Kai Edea (*Kai Eide*), norveškog diplomata, upućen Generalnoj skupštini UN, dao je procenu političke situacije na Kosovu nakon Martovskih pogroma.<sup>64</sup> Ukratko, izveštaj navodi neostvarivost standarda, uslova za početak pregovora o statusu, već ukazuje na potrebu MZ da se fokusira na neposredne i hitne potrebe Kosova; pre svega na proces budućeg statusa. Takođe, Ede smatra da UNMIK nije više odgovarajuće telo u vođenju kosovske politike, već da nadležnost i veću odgovornost treba da preuzme Evropska unija (EU). Naravno, pre nego što Priština bude u stanju da sama vodi svoju politiku. Prema Ker-Lindziju (*James Ker-Lindsay*), od tog momenta svaki razgovor o autonomiji je prestao.<sup>65</sup> Već početkom 2006, u okviru UNMIK delegacija pred SB UN, predstavnici PIS uzimaju učešće, a krajem 2007. dobijaju pravo i da se obrate SB.<sup>66</sup>

Nenasilan vid prakse borbe za nezavisnosti albanske zajednice na Kosovu jeste putem zagovaranja. Tačnije, uspostavljanjem ličnih kontakata, saradnje i prijateljskih odnosa sa uticajnim pojedincima i organizacijama. U prilog navedenoj tvrdnji istakli bismo razgovor sa Petritom Seljimijem (*Petrit Selimi*), zamenikom ministra spoljnih poslova Kosova: '97 sam otišao u Norvešku da završim studije. Poznati norveški diplomat, Kai Ede, posesto je moju porodicu i on me je uzeo za sebe da živim sa njegovom familijom u Norveškoj, u Oslu, dok je on bio državni sekretar za spoljne poslove.<sup>67</sup> Sama po sebi, navedena informacija ne bi imala posebnu težinu da tokom razgovora gospodin Seljimi nije ukazao na jednu od posledica Martovskih pogroma: *Pa su UN poslale Kai Edeu, onog istog kod koga sam ja živeo '90-ih. On je napisao raport poznati, koji je rekao da su se stekli uslovi da se počnu pregovori o statusu Kosova. Pa su posle UN prema tom raportu poslale jednog drugog pregovarača, Marti Ahtisarija, i on je počeo taj proces posle.*<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Za više informacija o samom izveštaju konsultovati: James Ker-Lindsay, *Kosovo. The Path to Contested Statehood in the Balkans*, I.B. Tauris, London, 2009, pp. 134–140.

<sup>65</sup> James Ker-Lindsay, "From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998–2005", op. cit., p. 141.

<sup>66</sup> Tatjana Papić, "Fighting for a Seat at the Table: International Representation of Kosovo", *Chinese Journal of International Law*, 2013, p. 552.

<sup>67</sup> Petrit Selimi, *Intervju sa Petritom Seljimijem*, intervju radio Stefan Radojković [uživo] u Prištini, 26.07.2013.

<sup>68</sup> *Isto.*

Bilo bi preterivanje ako bismo tvrdili da je Petrit Seljimi imao presudan uticaj na pomenutog diplomatu i pisanje čuvenog izveštaja iz oktobra 2005. godine. Međutim, nesumnjivo je da je gospodin Seljimi zagovarao i promovisao mogućnost da Kosovo postane sedma republika, nastala iz raspada Jugoslavije. Dakle, Kai Ede je sigurno bio svestan da se albansko, većinsko, stanovništvo na Kosovu bori za nezavisnost. Ovakav način zagovaranja nezavisnosti nije izolovan primer već nastavak i nadogradnja ustaljene prakse iz poslednje decenije XX veka. Ibrahim Rugova (*Ibrahim Rugova*) i Bujar Bukoši (*Bujar Bukoshi*) traže podršku nevladinih organizacija, političkih stranaka, grupa za promociju ljudskih prava i parlamentarnih komiteta u promociji svoje „nezavisnosti“ iz 1991. godine.<sup>69</sup> Konkretno, strategija podizanja svesti međunarodne javnosti o „kosovskom problemu“ se bazirala, između ostalog, i na međunarodnom zagovaranju. Preciznije, delovanje Aluša Gašija (*Alush Gashi*), u ime Ibrahima Rugove i LDK,<sup>70</sup> u Sjedinjenim Američkim Državama, Vašingtonu.<sup>71</sup>

Još jedan pojedinac, istaknut u rešavanju sukoba, takođe je bio upoznat sa namerama albanske zajednice na Kosovu.<sup>72</sup> Sa titulom doživotnog predsedavajućeg upravnog odbora (*chairman emeritus*) Međunarodne krizne grupe

<sup>69</sup> Gëzim Krasniqi, “Foreign Policy as a Constitutive Element of Statehood and Statehood Prerogative. The Case of Kosovo”, in: Soeren Keil and Bernhard Stahl (eds.), *The Foreign Policies of Post-Yugoslav States: From Yugoslavia to Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2014, pp. 200–201.

<sup>70</sup> Demokratska liga Kosova, ili na albanskom jeziku *Lidhja Demokratike e Kosovës* (LDK), vodeća politička stružna i partija na Kosovu, naročito u prvoj polovini 90-ih godina XX veka; za više informacija: International Crisis Group, “Who is Who in Kosovo”, *ICG Balkans Report*, No. 76, Priština, 1999, pp. 4–6.

<sup>71</sup> Gaši je ostvario kontakte, saradnju i prijateljske odnose sa senatorima – Bob Dol (*Bob Dole*), Denis Dekončini (*Dennis DeConcini*), članovima Predstavničkog doma Kongresa – Sten Hojer (*Sten Hoyer*), Kristofer Smit (*Christopher Smith*), osobljem SAD administracije (*State Department*) – Džejms Rubin (*James P. Rubin*), Bob Hend (*Bob Hand*), Kej King (*Kay King*), nezavisnom vladinom agencijom – *Helsinki Commission*, organizacijama za zaštitu ljudskih prava – *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, i tink-tenk organizacijama, poput Centra za strateške i međunarodne studije (*Center for Strategic and International Studies*), da navedemo samo neke; za više informacija o zagovaranju i promociji „kosovskog problema“ albanske zajednice u okviru američke administracije, Ujedinjenih nacija i Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) videti u: David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, Belfer Center for Science and International Affairs, 2012, pp. 47–60.

<sup>72</sup> Marti Ahtisari je posredovao u pregovorima oko prestanka rata na Kosovu tokom 1999. godine; za više informacija konsultovati: David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, op. cit., p. 159.

(*International Crisis Group*, MKG),<sup>73</sup> Marti Ahtisari (*Martti Ahtisaari*) sigurno nije mogao da bude poželjan neutralni kandidat za vodećeg pregovarača i medijatora među sukobljenim zajednicama.<sup>74</sup> Prema Filipsu (*David L. Philips*), barem što se tiče Ahtisarija, *voz je odavno napustio stanicu i svi mi smo znali gde mu je krajnje odredište.*<sup>75</sup> Sa ishodom predstojećih pregovora u Beču bila je upoznata, po svemu sudeći, i albanska zajednica na Kosovu:

*Marti Ahtisari je uveliko vodio pregovore u Beču sa Srbima i kosovskom delegacijom i fokus ovde je bio na pregovorima o statusu. Oni su znali šta će ishod biti i bili su veoma oprezni da ne izazivaju bilo kakve tenzije koje bi negativno uticale na pregovore u Beču. Albanci su smatrali da ti pregovori idu njima u korist, pa zato.*<sup>76</sup>

Interesantno je da Srbija nije blokirala imenovanje Martija Ahtisarija za glavnog pregovarača i izaslanika UN za Kosovo, iako su bile poznate njegove veze sa MKG i američkom administracijom.<sup>77</sup> Sa druge strane, praksa zagovaranja nezavisnosti Kosova, započeta pod Ibrahimom Rugovom, počela je da donosi rezultate. Očekivano, delegacija Republike Srbije odbacila je Ahtisarijev plan,<sup>78</sup> samim tim i svaki status Kosova koji nije u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244. Kosovska delegacija ga je prihvatile i, u skladu sa njim, Kosovo, deo

<sup>73</sup> Lobi grupa sa sedištem u Briselu, aktivni zagovarač nezavisnosti Kosova; za više informacija videti u: James Ker-Lindsay, *Kosovo. The Path to Contested Statehood in the Balkans*, op. cit., p. 27.

<sup>74</sup> Za više informacija proveriti navedenu Internet stranicu: “Crisis Group’s Board of Trustees”, *International Crisis Group*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.crisisgroup.org/en/about/board.aspx> (pristupljeno 25. avgusta 2015).

<sup>75</sup> Navedeni citat je izrečen u toku razgovora između Martija Ahtisarija i bivšeg američkog ambasadora, Frenka Viznera (*Frank G. Wisner*), u Beču 5. februara 2006. godine; za više informacija videti u: David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, op. cit., p. 160.

<sup>76</sup> Søren Jessen-Petersen, *Intervju sa Sorenom Jesenom-Petersenom*, nav. delo.

<sup>77</sup> Pomenuti Frenk Vizner je bio zamениk Ahtisarija u njegovom timu za medijaciju tokom pregovora između Srbije i Albanaca sa Kosova, u Beču (2006–2007); videti u: David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, op. cit., p. 160.

<sup>78</sup> Ahtisarijev sveobuhvatni predlog (*Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*) dodelio je Kosovu sve neophodne nadležnosti jedne države, ali je ostavio drugim državama i organizacijama da se odnose prema Kosovu u skladu sa svojim viđenjem državnosti; za više informacija o samom predlogu konsultovati: James Ker-Lindsay, *Kosovo. The Path to Contested Statehood in the Balkans*, op. cit., pp. 147–166.

pod albanskom kontrolom, proglašio je nezavisnost od Republike Srbije 17. februara 2008. godine.<sup>79</sup>

Navedena tri primera, uticajni pojedinci, specijalni predstavnik i dva specijalna izaslanika generalnog sekretara UN, povezani sa državnim i nedržavnim akterima kroz svoje karijere, daju dobar primer prakse zagovaranja i promocije nezavisnosti Kosova. Četvrti slučaj, u određenom smislu paradigmatičan, jeste slučaj Karni Rosa (*Carne Ross*), osnivača i direktora Nezavisnih diplomata (*Independent Diplomats*). Primer je uzet zbog svoje inovativnosti u svetu diplomatije, hibridnosti – bivši diplomata u svojstvu nedržavnog aktera nudi svoje usluge drugim nedržavnim akterima – i, naravno, prakse zagovaranja nezavisnosti Kosova. Prema izjavi Rosa, prelomni trenutak u njegovoj daljoj karijeri bio je Martovski pogrom iz 2004. godine.<sup>80</sup> Kao deo UNMIK administracije, svedeo je nasilje nad nealbanskim stanovništвом, kao i napade na njihova naselja, verska mesta i imovinu. Nakon, pomalo neočekivanog, okončanja svoje diplomatske karijere iste 2004. godine, upoznaje u Londonu tadašnjeg premijera Kosova, Bajrama Kosumija (*Bajram Kosumi*). Tom prilikom mu je ponudio svoje usluge, koje su bile više nego dobrodošle Albancima na Kosovu. Podsetimo se, Kosovo se predstavlja kroz delegacije UNMIK isključivo. Pored toga, albanska zajednica na Kosovu nema razvijenu tradiciju diplomatske službe.<sup>81</sup>

U uvodnom poglavljju knjige Ros daje na uvid sa kakvim preprekama su se suočavali kosovski Albanci, u sedištu UN konkretno.<sup>82</sup> Uz njegovo savetovanje i lobiranje, za tri godine, uspeli su da pređu put od aktera bez formalnog predstavljanja niti prava da se obrate pred SB UN, do momenta kada se premijer PIS zvanično obraća stalnim i privremenim članovima SB. Tri meseca nakon istorijskog obraćanja premijera Kosumija, Kosovo je proglašilo

<sup>79</sup> "Kosovo Declaration of Independence", *Republic of Kosovo Assembly*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (pristupljeno 10. septembra 2015); za više informacija o nadgledanoj nezavisnosti Kosova konsultovati: Marc Weller, *Escaping the Self-Determination Trap*, Martinus Nijhoff, Boston, 2008, pp. 139–143.

<sup>80</sup> Carne Ross, "An independent diplomat", *TED*. Dostupno na Internetu preko: [http://www.ted.com/talks/carne\\_ross\\_an\\_independent\\_diplomat/transcript?language=en](http://www.ted.com/talks/carne_ross_an_independent_diplomat/transcript?language=en) (Pristupljeno 23. avgusta 2015).

<sup>81</sup> Nicholas Wood, "Rebellious Diplomat Finds Work as Envoy of the Voiceless", *The New York Times*. Dostupno na Internetu preko: [http://www.nytimes.com/2007/03/03/world/europe/03ross.html?pagewanted=1&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2007/03/03/world/europe/03ross.html?pagewanted=1&_r=1) (Pristupljeno 23. avgusta 2015); David L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, op. cit., pp. 165–166.

<sup>82</sup> Carne Ross, *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*, Cornell University Press, 2007, pp. 1–6.

nezavisnost koju je, do danas, prihvatio 111 članica UN i 23 EU.<sup>83</sup> Proces priznavanja je i dalje u toku ali uspeh Kosova, koji je Rosu doneo klijente poput Južnog Sudana, Severnog Kipra i Zapadne Sahare, istican je kako u njegovoj knjizi tako i u intervjima.<sup>84</sup> Pored pažnje medija, Karn Ros je dobio priznanje i od Karnegi saveta za etiku u međunarodnim poslovima (*Carnegie Council for Ethics in Foreign Affairs*),<sup>85</sup> što simbolično predstavlja kompletiranje punog kruga. Da se podsetimo podatka iz istorije, začetke međunarodne promocije albanske borbe za nezavisnost možemo naći u izveštaju Karnegijevog fonda za mir u međunarodnim odnosima iz 1914. godine.<sup>86</sup> Postoje naznake da praksu albanske etničke grupe – korišćenje drugih nedržavnih aktera u svrhu zagovaranja svoje nezavisnosti – možemo pratiti od početka XX veka.<sup>87</sup> Dakle, delovanje nedržavnih aktera u promociji nezavisnosti Kosova nije praksa novijeg datuma.

## ZAKLJUČAK

U prethodnim poglavljima pokušali smo da podsetimo akademsku zajednicu na važnost istorijske nauke u MO, upoznamo je sa teorijskim okvirom lokalno-liberalne hibridnosti i inter-paradigmatičkim istraživačkim programom

<sup>83</sup> "Countries that have recognized the Republic of Kosovo", *Ministry of Foreign Affairs Republika e Kosovës*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33> (pristupljeno 24. avgusta 2015).

<sup>84</sup> Rosie Gray, "How Carne Ross Created a New Kind of Diplomacy", *BuzzFeed News*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.buzzfeed.com/rosiegray/how-carne-ross-created-a-new-kind-of-diplomacy#.ptRxj4rBY> (pristupljeno 23. avgusta 2015).

<sup>85</sup> Carne Ross, Eddie Mandhry and Jennifer O. Mollick, "Carnegie New Leaders: A Discussion with Independent Diplomat's Carne Ross", *Carnegie Council for Ethics in International Affairs*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20130521/index.html#section-27910> (pristupljeno 23. avgusta 2015).

<sup>86</sup> Izveštaj je dostupan na Internetu preko: "Report of the International Commission to Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars", *Carnegie Endowment for International Peace*, Publication no. 4, Washington D.C., 1914; [https://archive.org/stream/reportofinternat00inte0ft#page/n3/mode/2up](https://archive.org/stream/reportofinternat00inte0oft#page/n3/mode/2up) (pristupljeno 23. avgusta 2015).

<sup>87</sup> Ako čitate članke Trokog i njegov izveštaj iz Balkanskih ratova, ako čitate Karnegijeve raporte iz Balkanskih ratova i Prvog svetskog rata, ako čitate Dimitrija Tucovića u Srbiji u stvari, onda izgleda da je Srbija ovde ušla nasilno. Petrit Selimi, *Intervju sa Petritom Seljimijem*, nav. delo; Đorde Borožan, *Velika Albanija, poreklo–ideje–prakse*, nav. delo, str. 53–56.

koji može da premosti jaz između različitih pristupa, te demonstriramo njihovu primenljivost i korisnost na primeru izučavanja prakse albanske zajednice u njenoj borbi za nezavisno Kosovo. Prvo, nalaženje i praćenje nastanka artefakta različitih praksi upućuje nas na zaključak da je istorija, kao nauka, i njen pristup u radu sa arhivskom građom od nemerljive važnosti i za MO. Primeri Kai Edea, norveškog diplome, i Martija Ahtisarija, bivšeg finskog predsednika, čoveka koji je učestvovao u rešavanju brojnih sukoba, govore u prilog navedenoj tezi. Navedeni pojedinci su tvorci izveštaja kojim su započeli pregovori o nezavisnosti Kosova, odnosno sveobuhvatnog predloga za rešavanje srpsko-albanskog sukoba na Kosovu,<sup>88</sup> kasnije inkorporiranog u Ustav Kosova. Pomenuti dokumenti predstavljaju početnu tačku – artefakte – u otkrivanju praksi koje su ih proizvele.

Drugo, interpretativni pristup artefaktima i telesnim pokretima koji čine praksu, ontološki i epistemološki komplementarni su sa istorijskom naukom. Treće, pokazalo se da praksa nedržavnih aktera u zagovaranju državnosti drugog nedržavnog aktera, u ovom slučaju albanske zajednice na Kosovu u periodu 1999–2008, ima značajnog udelu i uticaja na proces sticanja nezavisnosti, a do danas i na njeno priznavanje.<sup>89</sup> U slučaju srpsko-albanskog sukoba na Kosovu, prepoznajemo četiri shvatanja, odnosno faze u izgradnji mira. Kosovo tokom i odmah nakon intervencije (1999) svakako spada u *hiperkonzervativnu* fazu izgradnje mira. Institucionalni mir, odnosno konzervativna faza se nadovezuje u periodu od 2000. do 2008. godine. Ortodoksna faza (konstitucionalni mir), sa ciljem da se srednjoročno osigura mir među lokalnim zajednicama, počinje od februara 2008. proglašenjem nezavisnosti Kosova. Ovde bismo dodali, a time i dopunili Ričmondov teorijski okvir, da lokalni akteri mogu, prilično uspešno, da utiču na nametnutu institucionalnu strukturu čak i u vreme konzervativne faze!<sup>90</sup> Četvrto, delovanja Karsi Rosa, Kai Edea, Marti Ahtisarija i Sorena-Jesena Petersena svakako čine konstalaciju praksi, konkretno hibridnog tipa, čiji je cilj bio sticanje nezavisnosti. Peto, postoje

---

<sup>88</sup> Marc Weller, *Escaping the Self-Determination Trap*, op. cit., pp. 137–138.

<sup>89</sup> Digitalna diplomacija jeste jedan od slikovitih primera delovanja nedržavnih aktera u korist promovisanja i priznavanja Kosova; za više informacija konsultovati: Philip Boyes, "Kosovo's Digital Diplomats", *Foreign Policy*. Dostupno na Internetu preko: <http://foreignpolicy.com/2013/12/06/kosovos-digital-diplomats/> (pristupljeno 25. avgusta 2015).

<sup>90</sup> Podsećamo, Ričmond navodi da tek za vreme treće, ortodoksnе, faze izgradnje mira dolazi do većeg učešća lokalnih aktera u navedenom procesu; za više informacija videti: Oliver Richmond, *Understanding the Liberal Peace*, op. cit., pp. 7–14.

indikacije da praksa albanske zajednice u korišćenju drugih nedržavnih datira još od početka XX veka<sup>91</sup>, ali tu bismo napomenuli i ograničenja rada.

Istraživanje istorije albanske borbe za nezavisnost, gledano kroz vizuru prakse i praksiografije, sa naglaskom na delovanje albanske etničke grupe kao nedržavnog aktera, zahteva daleko duže, sveobuhvatnije, dublje i temeljnije istraživanje. Posebno, ako uzmemu u obzir da nismo imali pristup *mestu* nastanka praksi.<sup>92</sup> Uz pomoć metode posmatranja sa učestvovanjem, imali bismo neposredniji uvid u telesne radnje, čije je delovanje u okviru prakse borbe za nezavisnost uticalo na materijalizovanje ideje o nezavisnom Kosovu u vidu dva navedena artefakta/dokumenta. Dodatno, analizom delovanja srpske zajednice na Kosovu, u naznačenom periodu i prema ponuđenim strukturama, komparativnom studijom uklonili bi svaku sumnju u postojanje i domete praksi lokalnih aktera na Kosovu. Smatramo da bi takvo istraživanje bilo neophodno i plodonosno jer svi indikatori upućuju na činjenicu da ne možemo ignorisati prakse lokalnih nedržavnih aktera. Naravno, ako želimo da kao naučna zajednica u potpunosti spoznamo procese na mikronivou čije dugo trajanje (*longue durée*) svakako ima odjek na mezo i makronivou.<sup>93</sup>

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Adler, Emanuel and Poulot, Vincent, *International practices*, Cambridge University Press, 2011.
- [2] Adler, Emanuel and Poulot, Vincent, “International practices: introduction and framework”, in: Adler, Emanuel and Poulot, Vincent (eds.), *International practices*, Cambridge University Press, 2011, pp. 3–36.

---

<sup>91</sup> Životni vek prakse možemo da pratimo još od njenih početaka, odnosno generisanja, za vreme nasilnih promena institucionalnih struktura na Kosovu još od Balkanskih ratova (1912/1913) pa sve do NATO bombardovanja (1999), preko difuzije u okviru albanske intelektualne i političke elite tokom devedesetih godina, do njene institucionalizacije, prvo u okviru albanizovanih Privremenih institucija samo-upravljanja, a onda i u institucijama samoproglašene države Kosovo. Raspršavanje pomenute prakse, uz pomoć drugog nedržavnog aktera, konkretno Nezavisnih diplomata, vidimo na primeru Južnog Sudana.

<sup>92</sup> Na primer, pristup kancelarijama *Nezavisnih diplomata* ili Ministarstvu spoljnih poslova Kosova i uvid u njihovo delovanje po pitanju zagovaranja nezavisnosti Kosova.

<sup>93</sup> Aluzija na francusku školu Anala, u okviru istorijske nauke, je namerna; za upoznavanje sa idejama i konceptima *Analista* preporučujemo klasično delo: Fernan Brodel, *Meditoran i mediteranski svet u doba Filipa II*, I-II, Geopoetika, Beograd, 2001.

- [3] Aristotel, *Nikomahova etika*, BIGZ, Beograd, 1980.
- [4] Azar, Edward E., *The Management of Protracted Conflicts: Theory and Cases*, Dartmouth Publishing Company Ltd, 1990.
- [5] Bataković, Dušan T., *Serbia's Kosovo Drama: a historical perspective*, Čigoja štampa, Beograd, 2012.
- [6] Bevir, Mark, i Rhodes, Roderick A.W., „Interpretativna teorija“, u: Marsh, David i Stoker, Garry (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Politička misao, Zagreb, 2005, str. 126–146.
- [7] Borozan, Đorđe, *Velika Albanija, poreklo–ideje–prakse*, Vojnoistorijski institut Vojske Jugoslavije, Beograd, 1995.
- [8] Brodel, Fernan, *Meditoran i mediteranski svet u doba Filipa II*, I–II, Geopoetika, Beograd, 2001.
- [9] Brubaker, Roger and Laitin, David D., “Ethnic and Nationalist Violence”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, 1998, pp. 423–452.
- [10] Bueger, Christian, “Pathways to practice: praxiography and international politics”, *European Political Science Review*, 2014, pp. 1–24.
- [11] Ćosić, Dobrica, *Kosovo*, Novosti, Beograd, 2004.
- [12] Dimitrijević, Vojin i Stojanović, Radoslav, *Međunarodni odnosi*, Službeni list SRJ, Beograd, 1996.
- [13] Galtung, Johan, *Mirnim sredstvima do mira. Mir i sukob, razvoj i civilizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- [14] Gow, James, „Rat na Kosovu, 1998–1999“, u: Ingrao, Charles i Emmert, Thomas A. (ur.), *Suočavanje sa jugoslavenskim kontroverzama. Inicijativa naučnika*, Buybook, Sarajevo, 2010, str. 294–334.
- [15] Henis, Vilhelm, *Politika i praktička filozofija*, Nolit, Beograd, 1983.
- [16] Horowitz, Donald L., *Ethnic Groups in Conflicts*, University of California Press, Berkeley, 1985.
- [17] Horvat, Branko, *Kosovsko pitanje*, Globus, Zagreb, 1988.
- [18] Ingrao, Charles, i Emmeret, Thomas A., *Suočavanje sa jugoslavenskim kontroverzama. Inicijativa naučnika*, Buybook, Sarajevo, 2010.
- [19] International Crisis Group, “Who is Who in Kosovo”, *ICG Balkans Report*, No. 76, Priština, 1999.
- [20] Judah, Tim, *Kosovo: War and Revenge*, Yale University Press, 2002.
- [21] Kostovicova, Denisa, *Kosovo: The politics of identity and space*, Routledge, London, 2005.
- [22] Ker-Lindsay, James, *Kosovo. The Path to Contested Statehood in the Balkans*, I. B. Tauris, London, 2009.

- [23] Ker-Lindsay, James, "From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998–2005", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, 2009, pp. 141–156.
- [24] Krasniqi, Gëzim, "Foreign Policy as a Constitutive Element of Statehood and Statehood Prerogative. The Case of Kosovo", in: Keil, Soeren and Stahl, Bernhard (eds.), *The Foreign Policies of Post-Yugoslav States: From Yugoslavia to Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2014, pp. 198–220.
- [25] Malcolm, Noel, *Kosovo: a short history*, New York University Press, New York, 1998.
- [26] Marsh, David, i Stoker, Garry (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Politička misao, Zagreb, 2005.
- [27] Naj Jr., Džozef S., *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006.
- [28] Neumann, Iver B., "International Relations as a Social Science", *Millenium – Journal of International Studies*, Vol. 43, 2014, pp. 330–350.
- [29] Papić, Tatjana, "Fighting for a Seat at the Table: International Representation of Kosovo", *Chinese Journal of International Law*, 2013, pp. 543–570.
- [30] Pettersson, Therése and Wallensteen, Peter, "Armed conflicts, 1946–2014", *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 4, pp. 536–550.
- [31] Petrović, Ruža, Blagojević, Marina i Macura, Miloš, *Seobe Srba i Crnogoraca sa Kosova i iz Metohije – rezultati ankete sprovedene 1985–1986. godine*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1989.
- [32] Phillips, David L., *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, Belfer Center for Science and International Affairs, 2012.
- [33] Popović, Srđa, Janča, Dejan i Petovar, Tanja, *Kosovski čvor: drešiti ili seći? Izveštaj nezavisne komisije*, Biblioteka Chronos, Beograd, 1990.
- [34] Radojković, Stefan, *Dugotrajni društveni sukobi – Kosovo i Metohija od 1980. do 2008. godine*, master teza, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, 2014.
- [35] Ramsbotham, Oliver, "The analysis of protracted social conflict: a tribute to Edward Azar", *Review of International Studies*, Vol. 31, No. 1, 2005, pp. 109–126.
- [36] Richmond, Oliver P., *Peace in International Relations*, Routledge, London, 2008.
- [37] Richmond, Oliver P., *A Post-liberal Peace*, Routledge, London, 2011.
- [38] Richmond, Oliver P. and Mitchell, Audra, "Peacebuilding and Critical Forms of Agency: From Resistance to Subsistence", *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 36, No. 4, pp. 326–344.
- [39] Ringmar, Erik, "The search for dialogue as a hindrance to understanding: practices as inter-paradigmatic research program", *International Theory*, Vol. 6, No. 1, 2014, pp. 1–27.
- [40] Ross, Carne, *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*, Cornell University Press, 2007.

- [41] Stephan, Maria J., "Fighting for Statehood: The Role of Civilian-Based Resistance in the East Timorese, Palestinian, and Kosovo Albanian Self-Determination Movements", *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30, No. 2, 2006, pp. 57–79.
- [42] Tatalović, Siniša, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb, 2010.
- [43] Tatalović, Siniša, „Prijeratni prijedlozi za Kosovo“, *Politička misao*, Vol. 36, No. 2, 1999, str. 51–60.
- [44] Udovički, Jasmina, *Kosovo – politika konfrontacije*, Samizdat B92, Beograd, 2001.
- [45] Varshney, Ashutosh, "Ethnicity and Ethnic Conflict", in: Boix, Charles and Stokes, Susan, (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, 2009, pp. 274–294.
- [46] Weller, Marc, *Escaping the Self-Determination Trap*, Martinus Nijhoff, Boston, 2008.

### 3.1. Intervjui

- [1] Petersen, Søren-Jesen, *Intervju sa Sørenom-Jesenom Petersenom*, intervju radio Stefan Radojković [uživo] u Prištini, 17.07.2013.
- [2] Seljimi, Petrit, *Intervju sa Petritom Seljimijem*, intervju radio Stefan Radojković [uživo] u Prištini, 26.07.2013.

### 3.2. Izvori i članci sa Interneta

- [1] Boyes, Philip, "Kosovo's Digital Diplomats", *Foreign Policy*. Dostupno na Internetu preko: <http://foreignpolicy.com/2013/12/06/kosovos-digital-diplomats/> (pristupljeno 25. avgusta 2015).
- [2] Carnegie Endowment for International Peace, "Report of the International Commission to Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars", Publication no. 4, Washington D.C., 1914; <https://archive.org/stream/reportofinternat00inteuoft#page/n3/mode/2up> (pristupljeno 23. avgust 2015).
- [3] Gray, Rosie, "How Carne Ross Created a New Kind of Diplomacy", *BuzzFeed News*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.buzzfeed.com/rosiegray/how-carne-ross-created-a-new-kind-of-diplomacy#.ptRxj4rBY> (pristupljeno 23. avgusta 2015).
- [4] International Crisis Group, "Collapse in Kosovo", Europe report no. 155. Dostupno na Internetu preko: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/155-collapse-in-kosovo.aspx> (pristupljeno 11. septembra 2015).
- [5] Ministry of Foreign Affairs Republika e Kosovës, "Countries that have recognized the Republic of Kosova". Dostupno na Internetu preko: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,33> (pristupljeno 24. avgusta 2015).
- [6] NATO, "Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia". Dostupno na Internetu preko: <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (pristupljeno 10. septembra 2015).

- [7] Republic of Kosovo Assembly, "Kosovo Declaration of Independence". Dostupno na Internetu preko: <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (pristupljeno 10. septembra 2015).
- [8] Richmond, Oliver P., *Understanding the Liberal Peace*. Dostupno na Internetu preko: [https://www.academia.edu/2974440/Understanding\\_the\\_Liberal\\_Peace](https://www.academia.edu/2974440/Understanding_the_Liberal_Peace) (pristupljeno 17. avgusta 2015).
- [9] Ross, Carne, "An independent diplomat", *TED*. Dostupno na Internetu preko: [http://www.ted.com/talks/carne\\_ross\\_an\\_independent\\_diplomat/transcript?language=en](http://www.ted.com/talks/carne_ross_an_independent_diplomat/transcript?language=en) (pristupljeno 23. avgusta 2015).
- [10] Ross, Carne, Mandhry, Eddie and Mollick, Jennifer O., "Carnegie New Leaders: A Discussion with Independent Diplomat's Carne Ross", *Carnegie Council for Ethics in International Affairs*. Dostupno na Internetu preko: <http://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20130521/index.html#section-27910> (pristupljeno 23. avgusta 2015).
- [11] The Correlates of War Project, "COW War Data, 1816–2007 (v4.0)". Dostupno na Internetu preko: <http://cow.dss.ucdavis.edu/data-sets/COW-war> (pristupljeno 20. avgusta 2015).
- [12] UNMIK, "Resolution 1244 (1999)", S/RES/1244 (1999), UN Security Council, 4011<sup>th</sup> meeting. Dostupno na Internetu preko: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/resolutions.shtml> (pristupljeno 10. septembra 2015).
- [13] Wood, Nicholas, "Rebellious Diplomat Finds Work as Envoy of the Voiceless", *The New York Times*. Dostupno na Internetu preko: [http://www.nytimes.com/2007/03/03/world/europe/03ross.html?pagewanted=1&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2007/03/03/world/europe/03ross.html?pagewanted=1&_r=1) (pristupljeno 23. avgusta 2015).

*Stefan Radojković*

## NON-STATE ACTORS AND PRACTICE OF ADVOCACY OF INDEPENDENCE – KOSOVO FROM 1999 TO 2008

### *Abstract*

The paper tries to answer the question, whether local, non-state actors can perform formal or informal actions to co-opt proposed institutional structure? If they can, in what way they can and in which phase of the peace-building process is it possible? Using practices, i.e. inter-paradigmatic research program within the history of international relations and Richmond's theoretical framework, we try to show and to point out to the academic community the existence of the advocating independence practices, and therefore statehood, of non-state actors (ethnic groups) by other non-state actors. Kosovo in the period from 1999 to 2008 is the case study; to be precise, advocacy of the independence of the Albanian community and their Provisional

Institutions of Self-Government, in relation to Belgrade, with the help from individual actions of prominent figures – Søren Jessen-Petersen, Kai Eide, Martti Ahtisaari and Carne Ross. We argue that research projects of practices that advocate independence, as a way of co-opting imposed institutional structures within the theoretical framework of local-liberal hybridity, were not represented enough within academia as well as within the proposed framework of inter-paradigmatic research program, with emphasis on the action of local non-state actors.

*Key words:*

practice, performance, structure, non-state actors, History, International Relations, Kosovo, Søren Jessen-Petersen, Kai Eide, Martti Ahtisaari, Carne Ross.

---

## SOCIJALNA POLITIKA I SOCIJALNI RAD

---

Izvorni naučni članak

UDK 316.356.2-056.34

Ankica Simona Kovačević\*

*Visoka škola za vaspitače strukovnih studija  
Aleksinac*

# Društvena podrška porodici dece sa smetnjama u razvoju\*\*

### *Apstrakt*

Značaj organizovane mreže podrške deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama, kao i primena novog koncepta u tri sredine (obrazovnoj, socijalnoj i zdravstvenoj) predmet je ovog istraživanja. Cilj ovog rada je bio da istraži odnos formalne preporučene dodatne podrške interresorne komisije i efekte primene istih. Rezultati istraživanja, sprovedeni sa članovima interresorne komisije i porodice dece sa smetnjama u razvoju, pokazali su da se porodice najčešće oslanjaju na neformalne oblike podrške od strane svoje uže porodice. S druge strane, i pored postojanja mišljenja interresorne komisije o individualnom planu podrške, postoje brojne systemske barijere u realizaciji, praćenju, nadgledanju i efektima preporučene dodatne podrške detetu sa smetnjama u razvoju, koja je slaba, nedovoljno razvijena i ostaje na deklativnom nivou.

### *Ključne reči:*

društvena podrška, interresorna komisija, porodica dece sa smetnjama u razvoju

---

\* E-mail: ankicakovacevic@yahoo.com

\*\* Rad je deo doktorske disertacije autora, pod nazivom: *Partnerstvo interresorne komisije i porodice dece sa smetnjama u razvoju u operacionalizaciji socijalne inkluzije*, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2015.

## O DRUŠTVENOJ PODRŠCI

Društvena podrška obuhvata količinu emotivne i fizičke podrške detetu sa smetnjama u razvoju od strane uže i šire okoline. Kada govorimo o *užoj okolini* prvenstveno se misli na koji način se porodica i roditelji brinu, štite, osnažuju i pomažu detetu sa smetnjama u razvoju. Kvalitet života porodice uzima se kao indikator kvaliteta života svakog pojedinca unutar porodice, a čini ga devet indikatora: zdravlje porodice, finansijsko blagostanje, porodični odnosi, podrška drugih ljudi, podrška službi, uticaj vrednosti, karijera i pripremanje za karijeru, odmor i rekreacija, integracija u zajednicu i ukupni porodični kvalitet života<sup>1</sup>. Prepoznavanje važne uloge kvaliteta života porodice ogleda se u očuvanju porodice i spremnosti i volji roditelja da preuzmu brigu o detetu koje ima smetnje. Da li će roditelji uspeti da odgovore na izazove koje na meće ovakvo roditeljstvo i biti zadovoljni svojom roditeljskom ulogom zavisi od brojnih faktora. Jedan od njih je, prema brojnim studijama, nivo roditeljskog stresa i roditeljska kompetentnost, gde su Fulgosi-Masnjak i saradnici<sup>2</sup> (1989), u svom istraživanju sa grupom roditelja dece bez smetnji u razvoju i grupom roditelja dece sa usporenim kognitivnim razvojem, uočili značajnu razliku u opažanju sopstvene kompetentnosti u ulozi roditelja. Prema njihovom istraživanju, roditelji dece bez teškoća u intelektualnom funkcionisanju procenjeni su da imaju bolju kompetentnost za roditeljsku ulogu u odnosu na roditelje dece s teškoćama u razvoju. Istraživanje je pokazalo da roditelji koji doživljavaju sebe efikasnim u svojoj ulozi ujedno su i zadovoljni roditelji koji uspešnije zadovoljavaju dečje potrebe i odnose se pozitivno prema detetu nezavisno od njegovog zdravstvenog stanja. Doživljaj kompetentnosti u roditeljskoj ulozi uveliko određuje roditeljsko samopoimanje, te je povezano s dobrobiti roditelja i pozitivnim ishodima roditeljstva u porodicama dece s teškoćama u razvoju<sup>3</sup>. Istraživanja sprovedena kod nas pokazuju da socijalna podrška i usluge u zajednici namenjene porodicama dece sa smetnjama u razvoju doprinose poboljšanju kvaliteta života i delimičnom smanjenju rodi-

<sup>1</sup> Ivan Brown, Sabrina Anand, W. L. Alan Fung, Barry Isaacs and Nehama Baum, "Family quality of life: Canadian results from an international study", *Journal of Developmental and Physical Disabilities*, 15(3), pp. 207–230.

<sup>2</sup> Rea Fulgosi-Masnjak, Andrea Gustović-Ercegovac, Ljiljana Igrić, „Povezanost između nekih dimenzija vlastite kompetencije i trajnog stresa niskog intenziteta kod roditelja djece usporenog kognitivnog razvoja“, *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 1998, 34,1, str. 47–60.

<sup>3</sup> Jeniffer C. Kuhn and Alice S.Carter, "Maternal self-efficacy and associated parenting cognitions among mothers of children with autism", *American Journal of Orthopsychiatry*, 76(4), pp. 564–575.

teljskog stresa<sup>4</sup>. Žegarac i saradnici, u sprovedenom istraživanju „Ishodi korišćenja usluga u zajednici za decu sa smetnjama i njihove roditelje“, ispitivali su vezu između razvijenosti usluga u zajednici i kvaliteta života porodice dece sa smetnjama u razvoju. Cilj rada bio je da se utvrde glavne dobiti od usluga zarad unapređenja prakse socijalne zaštite i promocije socijalne inkluzije. Na uzorku od 358 roditelja dece korisnika usluga došli su do saznanja da su usluge zaista bile namenjene onima kojima je to najviše bilo potrebno (čak 40% dece koji su koristili neke od usluga su deca koja imaju višestruke smetnje). Naime, istraživanje je pokazalo da je 33,5% roditelja imalo doživljaj visokog kvaliteta života, i to u okviru porodičnih i roditeljskih odnosa, ali ne i u oblastima koje se odnose na dostupnost emocionalne i socijalne podrške, raspoloživost ekonomskim resursima, kao i specifičnim podrškama u zajednici namenjene deci sa smetnjama u razvoju. Celokupno posmatrano, roditelji (13,5%), koji su na početku korišćenja usluga procenili kvalitet života kao nizak, na kraju usluge ocenili su efekte usluga kao pozitivne. Autori navode da su značajnije promene kod korišćenja usluga u smanjenju nivoa stresa kod roditelja (čak kod 12,6% roditelja), dok je kod gotovo polovine ispitanih roditelja (48,5%) i dalje ostao visok. Posmatrajući socijalnu podršku, ona se manje pokazala efikasnom u smanjenju roditeljskog stresa kod roditelja koji nisu zadovoljni svojom roditeljskom ulogom.

Analizirajući roditeljski stres i veštine roditeljstva, čini se bitnim pomenuti funkcije i vaspitne stilove roditelja za razumevanje izazovne uloge roditeljstva dece sa smetnjama u razvoju. Pod roditeljstvom se podrazumeva primerna i svrshishodna aktivnost, znanja, veštine, sposobnosti i angažovanost sa ciljem obezbeđivanja uslova za optimalan rast i razvoj deteta. Funkcije roditeljstva se ostvaruju kroz tri domena:

- „Nega (nurturing caregiving) – zadovoljavanje detetovih bioloških, fizičkih i zdravstvenih potreba;
- Materijalna briga – načini na koje roditelji snabdevaju, organizuju i aranžiraju fizički svet u kom dete živi, uključujući dom i lokalnu sredinu;
- Socijalna briga – varijetet vizuelnih, verbalnih, afektivnih i fizičkih ponašanja koje roditelji koriste kako bi uključili emocionalno dete i uredili njihove interpersonalne razmene (ljudjanje, ljubljenje, dodiri-

---

<sup>4</sup> Nevenka Žegarac, Tamara Džamonja-Ignjatović i Marko Milanović, *Kada nam nedelja dolazi sredom – usluge za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice*, Fakultet političkih nauka, Centar za istraživanja u socijalnoj politici i socijalnom radu, Beograd, 2013, str. 168.

vanje, osmehivanje, vokalizacija i igra). Da pomaže detetu da reguliše sopstvene emocije, a utiče i na njen način komunikacije sa drugima.”<sup>5</sup>

Navedeni domeni kod roditelja dece bez teškoća u razvoju izazivaju osećaj lepog iskustva i sreće, ali ulogu roditelja dece sa smetnjama u razvoju otežavaju životne okolnosti. Osećaj nesigurnosti kod roditelja dece sa smetnjama u razvoju opterećuje briga i pitanje: da li su oni zaista sposobni da odgovore i zadovolje potrebe deteta? Kada su u pitanju teži oblici smetnji odgovor na ovo pitanje kosi se sa preispitivanjem sebe i svoje kompetentnosti, s jedne strane, i nepostojanja/nedostatka povratne informacije od deteta da li je zadovoljno. Roditelji u želji da odgovore zahtevima roditeljstva nameću sebi „teret“ preterane brige (u nekim slučajevima i zanemarenosti) i prezaštićenosti, traže „krivce“ za greške u vaspitanju u drugima i čak dovode sebe do iscrpljenosti i nemoći u pokušajima da „koriguju nedostatke“ kod dece. Budući da je briga kod dece sa umerenim i težim smetnjama gotovo celodnevna roditelji bivaju odgurnuti na rub egzistencije jer ne mogu da zadovolje drugu funkciju, tj. da obezbede materijalnu sigurnost detetu. Ovo dodatno usložnjava i komplikuje svakodnevni život porodice i reflektuje se na sve članove porodice. Neretko se dešava da drugo dete ili deca, braća i sestre osete se zapostavljenim zbog opterećenosti i fizičke odsutnosti roditelja koji su pratnja detetu sa smetnjama u rehabilitacionim centrima. Ili se dešava da roditelji „zlostavljaju“ decu – braću ili sestre tako što im svakodnevno poveravaju dete sa smetnjama kako bi obavili elementarne svakodnevne poslove. Navedene (ne)prilike u međusobnim odnosima među članovima porodice, u značajnoj meri promenjene zbog nege jednog člana, uveliko određuju interpersonalne razmene emocija i kontakte sa okruženjem.

Traganje za merom i balansiranim porodičnim odnosima umnogome ima veze sa vaspitnim stilom roditelja, koji se sastoji od prihvatanja i kontrole.<sup>6</sup> *Prihvatanje* podrazumeva primerene akcije (toplinu i podršku) koji roditelji ispoljavaju prema detetu sa smetnjama u razvoju, usmerene ka pozitivnim stranama deteta u cilju razvijanja preostalih kapaciteta, osnaživanja participacije i pronalaženja posebnih načina (međukoraka) u zadovoljenju potreba. Prvi korak u prihvatanju jeste prevazilaženje negativnih stavova i strahova vezanih za uspeh deteta, drugi korak se odnosi na podržavanje aktivnosti deteta u socijalnom okruženju, bez obzira na barijere u komunikaciji i predrasude. Poslednji korak, a ujedno i najvažniji, jeste neodustajanje u iznalaženju

<sup>5</sup> Marija Mitić i sar., *Deca sa smetnjama u razvoju potrebe i podrška*. Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2011, str. 60.

<sup>6</sup> David Jones, “Assessment of Parenting”, in: Jan Horwath (ed.). *The Child’s World: The Comprehensive Guide to Assessing Children in Need*, II edition. Jessica Kingsley Publishers, London and Philadelphia, 2009, pp. 282–304.

načina da se dode do „dečjeg sveta“, tj. da se roditelj postavi u ulogu deteta i da pokuša da vidi svet očima svog deteta. Ovaj „dečji svet“ delom je projekcija sveta posmatrana iz perspektive roditelja. Način na koji roditelji vide okruženje (kao sekundarne posledice ometenosti) rezultat su kulturnih i društvenih obeležja sredine u kojoj dete raste i razvija se. Dete sa smetnjama u razvoju nikoga ne ostavlja ravnodušnim, većina dece (bez smetnji) pri prvom kontaktu sa njima uočavaju da se razlikuju i direktno (iskreno) postavljaju pitanje: zašto je ono drugačije? Zašto ne može da se igra kao mi? Osećaj odbačenosti u društvu vršnjaka utiče na stvaranje slike o sebi i subjektivni doživljaj različitosti. Ova nesigurnost utkana je u dete sa smetnjama u razvoju od najranijeg detinjstva jer prvi socijalni kontakti formiraju sliku detetu o okruženju kojem pripada. Kako je okruženje „drugačije“ od njega, dete se oseća nesigurno i povlači se u sebe, izoluje. Reakcije roditelja i prihvatanje, posmatrano iz perspektive sekundarnih posledica ometenosti, u značajnoj meri utiču na kvalitet života i ograničavaju/otežavaju ili olakšavaju razvoj.

*Kontrola* kao drugo obeležje vaspitnog stila roditelja odnosi se na zadatke koje roditelji postavljaju deci, kako bi ih integrisali u porodicu i društvo svojim zahtevima, nadgledanjem, disciplinom i suprotstavljanjem dečjoj neposlušnosti, kao i kontrolom detinjih impulsa.<sup>7</sup> Rukovođeni samosažaljenjem i obavijeni velom tuge, većina roditelja dece sa smetnjama u razvoju nisu u stanju da se odupru osećaju bespomoćnosti u nastojanju da se suprotstave i kanališu emotivne i nekontrolisane „ispade“ (čitaj: neprimerene postupke i ponašanja dece koja nisu „društveno poželjna“) svoje dece. Problemi nastaju, na primer, onda kada roditelji jednostavno na javnim mestima nisu u mogućnosti da predvide neželjene reakcije svoje dece, tako se dešava da se dete uneredi u prevozu ili na ulici, nekontrolisano više ili se smeje, ne želi da se kreće u smeru gde ga roditelji vode i sl. Sve ovo na prvi pogled ne deluje dramatično, ali ako je to svakodnevница roditelja kontrola bi značila u nekim situacijama i primenu fizičke sile, kako bi roditelji usmerili dete na pravi put. Iz ugla posmatrača, scena gde: roditelj vuče svoje dete na ulici da bi išlo u datom smeru odaje utisak da roditelj fizički zlostavlja svoje dete. Kako onda da roditelj odgovori svom pozivu i ulozi ako je svaki njegov postupak okarakterisan kao zlostavljanje? Kako je ovo tema koja gotovo da nije istražena, buduća istraživanja u ovoj oblasti svakako će osvetliti brojne nedoumice o mogućnostima i rizicima, kao i nemogućnost i ograničenost roditelja dece sa smetnjama u razvoju u izvršavanju svoje uloge. Ovaj primer samo je jedan u nizu koji opisuje bespomoćnost i realnu svakodnevnicu roditelja, i ujedno nameće pitanje razvijenosti socijalne podrške i pomoći ovoj potpuno marginalizovanoj populaciji i temi u savremenoj stručnoj praksi i nauci. Izloženost svakodnevnom stresu u

---

<sup>7</sup> Diana Baumrind, "The influence of parenting style on adolescent competence and substance use", *Journal of Early Adolescence*, 11 (1), pp. 56–95.

strahu da će dete uraditi na javnom mestu nešto nepredvidivo koči svaki vid participacije i primorava roditelje da izoluju dete, ili ograniče njegovo učešće. Želja roditelja da dete odvede u pozorište, na bazen, u prodavnicu izazovi su koji postavljaju roditelje u poziciju da svoj već ograničen kontakt sa okruženjem dodatno optereće osećajem da nemaju snage da se bore sa osudom okoline. Iz tog razloga nemali broj roditelja se, iz praktičnih i iuskustvenih razloga, opredeljuje da, kada je u pitanju kontrola kao deo vaspitnog stila, idu linijom manjeg otpora. Ovo znači da se zahtevi i zadaci koji se postavljaju pred dete iz godine u godinu kako raste sve manji, što kod deteta i roditelja proizvodi osećaj naučene bespomoćnosti. Postoji, naravno, i onaj drugi tip roditelja, koji ne odustaju od ciljeva da maksimalno razviju sposobnosti deteta upornim radom i trudom, ali su zato „osuđeni“ da žive život svog deteta.

Podrška šire okoline od strane rođaka, prijatelja, komšija, vršnjaka, pedagoških asistenata i dr. predstavlja oslonac porodici u prevazilaženju kriznih situacija. „Roditelji koji imaju i zadovoljni su sa socijalnom podrškom i pomoći od strane svoje socijalne mreže jesu oni koji su poslednji na lestvici pojave negativnih okolnosti u roditeljstvu.“<sup>8</sup> Kvalitetna neformalna socijalna podrška roditeljima i deci sa smetnjama u razvoju utiče na psihološku stabilnost i informisanost roditelja o pravima, pomoći i uslugama vezanim za oblast obrazovanja, zdravlja i socijalne zaštite. Ova podrška je značajna u najranijem periodu detinjstva zato što pomaže roditeljima da prebrode emocionalne krize, dok u kasnijem dobu ona pruža potporu u materijalnom, instrumentalnom i informacionom smislu.

Službe, sistemi i politike – poslednji su činilac sredinskih faktora koji određuju u većoj ili manjoj meri funkcionisanje i aktivnosti porodice i dece sa smetnjama u razvoju. Delokrug ovih službi prema potrebama dece sa smetnjama u razvoju odnosi se na: proizvodnju robe široke potrošnje; uklanjanje arhitektonskih barijera; pristup komunalnim uslugama i korišćenje javnog prevoza; dostupnost javnih servisa i medija; pravne službe bi trebalo da urede zakonske okvire kako bi se zaštitila i regulisala prava roditelja dece sa smetnjama u razvoju; finansijska podrška porodici sa decom.<sup>9</sup> Od 2010. godine, kao institucionalna mera podrške detetu/učeniku kome je potrebna dodatna

---

<sup>8</sup> Trudi Venters Horton, Jan L. Wallander, "Hope and social support as resilience factors against psychological distress of mothers who care for children with chronic physical conditions", *Rehabilitation Psychology*, 46–4, pp. 382–399.

<sup>9</sup> „Zakon o finansijskoj podršci roditeljima sa decom“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009, Beograd, 2009.

podrška organizovana je interresorna komisija.<sup>10</sup> Dodatna podrška<sup>11</sup> odnosi se na prava i usluge koje detetu obezbeđuju prevazilaženje fizičkih i socijalnih prepreka ka nesmetanom obavljanju svakodnevnih životnih aktivnosti od značaja za uključivanje u obrazovni proces, život u zajednici i uspešno napredovanje. Komisiju čine tri stalna člana i to predstavnik sistema zdravstvene zaštite (pedijatar), obrazovno-vaspitnog sistema (školski psiholog) i socijalne zaštite (stručni radnik na poslovima socijalnog rada), dva povremena člana (stručnjaka) koji najbolje poznaju prilike u porodici i koordinator kao predstavnik opštinske uprave (čija je uloga uglavnom administrativnog karaktera).

## CILJ ISTRAŽIVANJA

Cilj ovog istraživanja je da identificuje nivo razvijenosti usluga namenjenih deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama na nivou lokalne zajednice. U radu nas je zanimalo na koji je način organizovana dodatna podrška i kako se prati primena efekata preporučene dodatne podrške od strane interresorne komisije.

### *Metodologija istraživanja*

Istraživanje su činila dva dela, u prvom delu, u okviru kvalitativnog terenskog istraživanja, metodom *polustrukturisanih intervju* analizirani su, sa članovima interresorne komisije, parametri koji prate efekte preporučene dodatne podrške. Drugi deo (kvantitativno) istraživanja sproveden je sa porodicom deteta sa smetnjama u razvoju primenom *upitnika*. Prikupili smo podatke o dostupnosti, održivosti i teškoćama u ostvarivanju usluga i dodatne podrške.

### *Uzorak*

Istraživanje je sprovedeno u šest gradskih opština u Beogradu i šest opština u različitim regionima Srbije gde su ispitanici, članovi interresorne komisije

<sup>10</sup> Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku (u čijoj su izradi učestvovali Ministarstvo prosvete, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalne politike) bliže određuje uslove i mere podrške detetu, uređuje način rada i uloge članova interresorne komisije. Prema ovom Pravilniku, uloga komisije jeste da svaki član u okviru svog sistema *proceni* potrebu za podrškom i dodatnim oblicima podrške i zajedno predlože individualni plan podrške.

<sup>11</sup> „Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku“, *Službeni glasnik RS*, br. 63/10, Beograd, 2010, str. 1.

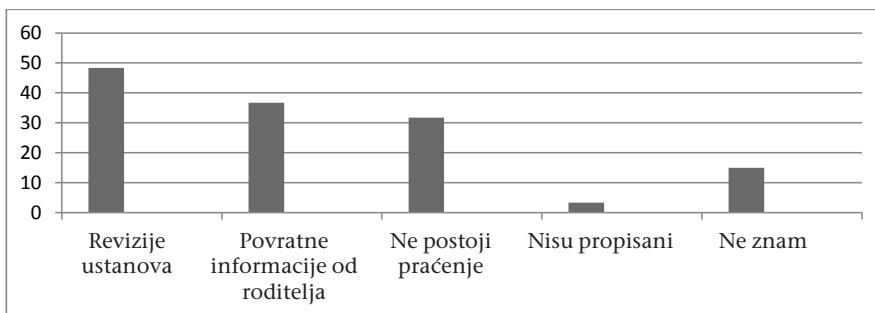
izabrani na osnovu slučajnog uzorka. Od ukupno kontaktiranih 95 članova interresorne komisije, u istraživanju je učestvovalo 40 članova, predstavnika različitih resora, i to 25% predstavnika zdravstvenog sektora, 30% iz resora obrazovanja, 25% iz socijalne zaštite i 20% predstavnika lokalne samouprave. Metodom slučajnog uzorka i prema navedenom teritorijalnom opsegu, u drugom delu istraživanja bilo je ispitano 40 roditelja dece sa smetnjama u razvoju.

### *Rezultati istraživanja*

Nakon procene komisije o dodatnoj podršci detetu, integrисано Mišljenje IRK se upućuje roditeljima deteta, gde, ukoliko nisu zadovoljni, imaju pravo prigovora u roku od 8 dana od prijema istog. Kako mišljenje nema obavezujući karakter, tako i nerealizacija predloženog vidi neposredne/posredne dodatne podrške nema direktnih sankcija za pružaoce usluga. Nivo razvijenosti usluga i nosioci odgovornosti za sprovođenje, nadgledanje i evaluaciju predloženih mera podrške analizirani su u ovom delu istraživanja.

Prema podacima dobijenim od članova komisije, indikatori praćenja efekata primene dodatne podrške prikazani su u grafikonu br. 1.

Grafikon 1. Indikatori praćenja efekata primene

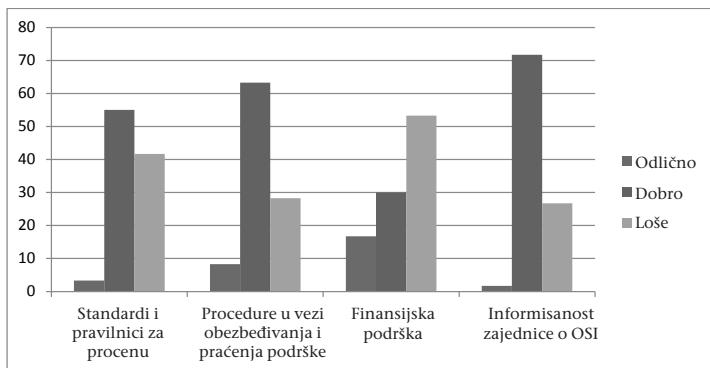


Skoro polovina ispitanika smatra da su indikatori praćenja efekata primene podrške: revizije ustanova (48,3%), u ovom slučaju svi su mislili na školsku dokumentaciju. Povratne informacije od roditelja čine drugu grupu sa 36,7% mišljenja, dok njih 31,7% navodi da ne postoji praćenje, 3,3% da nisu propisani, a 15% njih da ne zna. Prema ovim podacima, koji su vrlo neujednačeni, jasno je da ni članovi Komisije nisu sigurni ko prati efekte primene podrške.

Vrednovanje kvaliteta parametara vezanih za odnos preporučene podrške i pružaoce usluga, prikazan u grafikonu br. 2, pokazuje da je najslabija karika nedostatak finansijske podrške (53,3%) u obezbeđivanju usluga. Drugi na listi propusta su standardi i pravilnici za procenu (41,7%), za njima slede

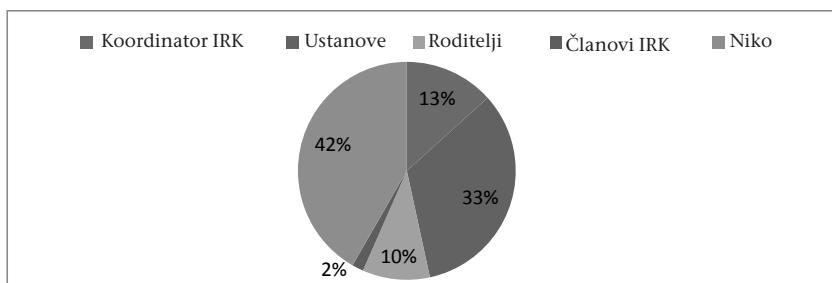
procedure u vezi obezbeđivanja i praćenja podrške (28,3%) i informisanost zajednice 26,7%.

Grafikon 2. Ocena kvaliteta parametara vezanih za odnos preporučene podrške i pružaoca usluga



U pogledu „prepoznavanja“ nosilaca odgovornosti za sprovođenje, nadgledanja i evaluaciju predloženih mera podrške detetu, većina ispitanika se složila da ne postoji odgovorna osoba (42%), njih 33% smatra da su to ustanove koje pružaju usluge, 13% koordinator interresorne komisije, 10% njih odgovorilo je da su to roditelji, dok je 2% ispitanika navelo da su to sami članovi komisije.

Grafikon 3. Nositelj odgovornosti za sprovođenje, nadgledanje i evaluaciju predloženih mera podrške detetu

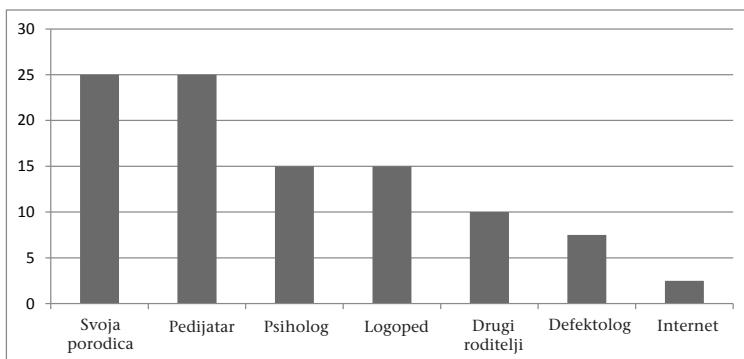


Upitnik za roditelje sadržao je deo o ranoj intervenciji koji je obuhvatao šest pitanja. Uzrast deteta kada su roditelji otkrili smetnje deteta, njih 47,5% otkrilo je oko treće godine, 30% roditelja je odgovorilo da je otkrilo na rođenju, a 22,5% roditelja oko druge godine.

Kada je u pitanju pomoć, od koga su je prvo zatražili po saznanju da dete ima razvojne smetnje, na pitanje otvorenog tipa odgovori su se poklapali oko dva stručnjaka i to: pedijatar – njih 75% je odgovorilo, dok je za 25% ispitanika odgovor bio psiholog. Ovaj odgovor nedvosmisleno potvrđuje da roditelji najviše poverenja imaju u zdravstveni sektor.

Međutim, na pitanje čija je pomoć bila najdragocenija u ranom detinjstvu odgovori su bili raznoliki. I dalje je pedijatar taj koji je na vrhu lestvice pomoći sa 25% učešća kod ispitanika, isto toliko, 25%, roditelja se izjasnilo da je to njihova porodica, dragocenost pomoći od strane psihologa i logopeda vidi po 15% roditelja. 10% ispitanika je prepoznalo da je u pogledu pomoći najviše podrške dobilo od strane drugih roditelja, dok 7,5% njih smatra da je to defektolog. Ono što je interesantno, 2,5% roditelja kaže da su najdragoceniju pomoć pronašli na internetu!

Grafikon 4. Izvori pomoći koja se opaža kao najdragocenija



Prema grafikonu br. 4, možemo konstatovati da je značaj podrške od drugih članova porodice najbitnija i da, nažalost, iako su smetnje kod dece otkrivene u najranijem detinjstvu, većina roditelja nije dobila organizovanu institucionalnu pomoć.

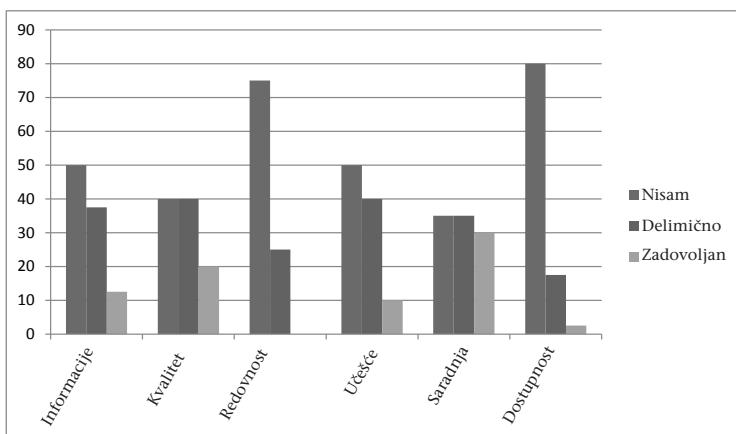
Najveću pomoć koju su dobili u informacijama vezanim za prava i usluge većina roditelja, čak njih 40%, odgovorila je da su to bili drugi roditelji, zatim udruženja roditelja – njih 25%. Interesantna činjenica jeste da je opet internet taj gde roditelji dobijaju pomoć i to njih 12,5% vidi kao podršku, isti broj roditelja, 12,5%, smatra da su čitanje zakona i pravilnika ti koji su im pomogli da dobiju informacije, a 10% ispitanika je najveću pomoć u informacijama dobilo od psihologa.

U pogledu potvrde invaliditeta, komisija koja je konstatovala bolest prema 60% roditelja je interresorna komisija, njih 20% se izjasnilo da je nekadašnja Komisija za kategorizaciju već potvrdila invaliditet, a za 10% njih nijedna.

Zanimljiv je podatak da je većina roditelja već imala sastanak sa interresornom komisijom, dok njih 12,5% još uvek nije! Period kada su imali prvi sastanak sa interresornom komisijom, njih 85% odgovorilo je pred polazak u školu.

U okviru dodatne podrške, roditeljima je bilo ponuđeno da navedu stepen zadovoljstva uslugama koje koriste u lokalnoj zajednici, ocenjujući ih na sledeći način: da nisu zadovoljni, delimično su zadovoljni i potpuno su zadovoljni. Kvantitetom i kvalitetom informacija o načinu korišćenja usluga većina roditelja – njih 50%, je nezadovoljna, kvalitetom korišćenih usluga – ponovo imamo situaciju da 40% njih nije zadovoljno, a isto toliko njih je delimično zadovoljno. U pogledu konstantnosti (redovnosti) pružanja usluga čak 75% ispitanika nije zadovoljno, dok je 25% njih delimično zadovoljno, a nijedan roditelj se nije izjasnio da je zadovoljan! Svojim učešćem u planiranju usluge većina roditelja, 50%, nije zadovoljna, 40% je delimično zadovoljno, dok je 10% njih potpuno zadovoljno. Kvalitetom saradnje sa pružaocima usluga nije zadovoljno njih 35%, isto toliko roditelja je delimično zadovoljno, dok je 30% njih potpuno zadovoljno. Alarmantan je podatak da 80% roditelja dostupnošću uslugama nije zadovoljno, njih 17,5% delimično, a samo 2,5% je potpuno zadovoljno.

Grafikon 5. Stepen zadovoljstva uslugama koje koriste u lokalnoj zajednici



Kada je u pitanju dostupnost usluga i stručnjaka pri zdravstvenim ustanovama u mestu stanovanja, tj. lokalnoj zajednici, većina roditelja, njih 45%, izjasnilo se da ih ima ali da ne koristi, čak 37,5% roditelja se izjasnilo da ne postoji, dok 17,5% ima i koristi.

U pogledu učešća deteta u vaspitno-obrazovnim ustanovama, 47,5% dece ide u redovnu školu i radi po individualnom obrazovnom planu, 17,5% dece ide u redovnu školu, ali ne radi po IOP-u, dok 35% dece ide u specijalnu školu (ili u specijalna odjeljenja pri redovnoj školi). Većina roditelja čija deca idu u specijalnu školu navodi da je razlog zašto su se odlučili za ovu školu a ne za redovnu zato što im specijalne škole nude sigurnu i kontinuiranu pomoć u rehabilitaciji i da sa decom rade stručnjaci, a ne, kako navodi jedna majka, „Pedagoški asistent nije stručnjak, već lice koje je, prema Zakonu, završilo srednju školu. Kako takav asistent može da ponudi stručnu pomoć?“ Ili, kako navodi drugi roditelj: „U redovnoj školi je sve neizvesno, ne znamo ko će biti asistent, ne znamo kada će ga dete dobiti, možda u oktobru... nemamo poverenje u obrazovni sistem (državu) da će nam obezbediti sve ono što je potrebno našem detetu.“ Ili: „Upisala bih dete u redovnu školu, ali procedure i sve ostalo mi oduzima vreme i strpljenje, ovako je lakše, jer smo već isuviše iscrpljeni da se borimo za prava naše dece“.

Kao najčešće prepreke za ostvarivanje usluge/a u lokalnoj zajednici roditelji su prepoznali sledeće:

- nedovoljna finansijska sredstva – 60%;
- sistem ne funkcioniše – 47,5%;
- neusaglašenost resora – 60%;
- nestručnost kadrova – 27,5%;
- nedostupne i nerazvijene usluge – 70%.

Većina roditelja mišljenja je da je gorući problem u operacionalizaciji inkvizije nedostupnost i nerazvijenost usluga, kako navode, državne ustanove su prebukirane i ne postoji slobodni termini za decu sa smetnjama u razvoju, a redovnost u tretmanima je, prema njihovom mišljenju, ključ habilitacije a sa tim i dostizanja socijalne inkvizije.

Kada ne mogu da ostvare uslugu, roditelji se u najvećem broju, njih 60%, ne obraća NIKOME, mali broj njih prosvetnoj inspekciji – njih 10%, Zaštitniku građana 2,5%, povereniku za ravнопрavnost 2,5%, gradskom sekretarijatu njih 5%, svima – 20% roditelja. Činjenica da se veći broj roditelja ne obraća nikome ogleda se u tome da su roditelji dovoljno opterećeni životnim izazovima (brigom o deci 24 časa), te da im dodatno angažovanje da koriguju eventualne nedostatke ili nepoštovanje donetog Mišljenja interresorne komisije neće pomoći u obavljanju redovnih svakodnevnih aktivnosti.

Nakon dobijanja Mišljenja o dodatnoj podršci, roditelji smatraju, većina njih – 65%, da im ono nije pomoglo u ostvarivanju usluga. A samo 17,5% roditelja je uputilo žalbu na mišljenje.

Prema mišljenju roditelja, na pitanje da li neko prati ostvarivanje usluga većina je odgovorila, njih 57,5%, da NIKO ne prati, 32,5% njih ne zna ko prati, a 10% njih smatra da su oni ti koji prate.

## ZAKLJUČAK

Istraživanjem je ustanovljeno da postoji dosta problema u odnosu preporučene podrške i realizaciji iste u praksi. Prema navedenim podacima, članovima interresorne komisije nije baš najjasnije koji su to indikatori praćenja predloženih mera, gde se čak trećina (31,7%) izjasnilo da ne postoji praćenje efekata. Da postoji jaz između predлагаča i pružaoca usluga govori u prilog činjenica da članovi interresorne komisije ne znaju ili „nagađaju“ ko je odgovoran za sprovođenje, nadgledanje i evaluaciju podrške. Da usluge namenjene deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama na nivou lokalne zajednice nisu dovoljno razvijene i da su još uvek u fazi uspostavljanja potvrđuju ocene članova interresorne komisije koji navode da su standardi i pravilnici za procenu, procedure u vezi obezbeđivanja i praćenja podrške, kao i finansijska podrška bitne prepreke ka izgradnji kapaciteta i razvijanju novih usluga dodatne podrške. Istovremeno, prema podacima u istraživanju, zapažamo da ne postoji ujednačen kvalitet i kvantitet servisa podrške u svim lokalnim zajednicama, te, na taj način, deca sa smetnjama u razvoju nemaju isti pristup resursima u različitim sredinama u Srbiji.

Prema oceni roditelja o nivou razvijenosti usluga na nivou lokalne zajednice, primećujemo da je veliki broj roditelja primetio smetnje još u najranijem detinjstvu, a sistemsku pomoć i podršku dobili tek pri polasku u školu. Prema navedenim podacima, pomoć u najranijem detinjstvu roditelji pripisuju zdravstvenom sektoru, dok se sistemska pomoć „pojavljuje“ upisom u školu. Ova „praznina“ od rođenja do upisa u školu roditeljima predstavlja veliki problem, jer, kako podaci govore, oni nemaju mogućnost za redovnom stimulacijom razvoja deteta, jer im nisu dostupni stručnjaci u zdravstvenim ustanovama, ili se tretmani zakazuju retko, što govori o nerazvijenosti sistemske podrške u konstantnosti pružanja podrške detetu u najranijem periodu, kada je već dijagnostifikovana smetnja. Kao prepreke za ostvarivanje usluga primećujemo da je, pored finansijskih poteškoća, glavni problem sistemske neujednačenosti u pogledu procedura, nosioca odgovornosti, kontradiktornosti u pravilnicima i zakonskim okvirima, kao i nepostojanje povezanosti među resorima u sve tri sredine: obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj. Takođe, valja spomenuti da su roditelji svesni da postoje teškoće u ostvarivanju usluga i da je to, po mišljenju većine, sistemska propust, te iz tog razloga se i ne usuđuju da se bilo kome žale, jer navode da nema svrhe i da ne znaju ni kome bi trebalo da se žale, kada mišljenje nije obavezujuće.

Sumirajući sve napred rečeno, možemo zaključiti da je uzrok socijalne ekskluzije dece sa smetnjama u razvoju, i pored promene u metodologiji rada u sistemu socijalne zaštite, trebalo tražiti u neadekvatnoj proceni, nedostupnosti usluga i nedovoljnom učešću roditelja u procesu donošenja odluka. Važno je istaći da principi na kojima se temelji podrška još uvek nisu u dovoljnoj meri razvijeni u našoj zemlji i upravo su oni uzrok disbalansa između potreba deteta sa smetnjama u razvoju i usluga.

Na temelju deskriptivne statistike, uočena je značajna korelacija između neorganizovane sistemske podrške i nezadovoljstva roditelja uslugama. U skladu sa rezultatima istraživanja, praktične implikacije i preporuke za praksu su sledeće:

- Pružiti socijalnu podršku i osnažiti roditelje od ranog detinjstva. Nedostatak i nepostojanje organizovane sistemske rane intervencije onemogućava funkcionisanje porodice koja bi trebalo da bude oslonac detetu. Prema deskriptivnim analizama, roditeljima je socijalna podrška u pogledu informacija, usluga koje su im dostupne, kao i edukativno-savetodavna pomoć službi za socijalni rad od velikog značaja u osnaživanju sopstvenih kapaciteta i kompetencija.
- Nedostatak kontinuiranog praćenja efekata predloženih mera podrške. Značajna korelacija u odnosu članova interresorne komisije i roditelja iscrpljuje se u davanju Mišljenja, a dalji proces primene nije u „nadležnosti“ komisije. Naime, Komisija bi trebalo (kao i njihovo Mišljenje) da ima veće ingerencije kako bi se obezbedilo da ono što je predloženo bude i ostvareno. Gubi se nit u partnerskoj saradnji i sistemskoj podršci između članova interresorne komisije, jer ona nakon procene i davanja Mišljenja nema pristupa daljoj implementaciji i podacima, što govori u prilog činjenici da roditelji više i nemaju potrebu za ponovnim sastancima.
- Iako je Pravilnikom o dodatnoj podršci definisano da svaki član interresorne komisije treba da prati efekte, oni pak, s druge strane, ne prepoznaju ko je odgovorna osoba za nadgledanje i evaluaciju. Ovakav sistemski propust ostavlja prazninu i članove komisije na „pola puta“ jer se operacionalizacija inkluzije ne završava samo procenom i planiranjem. Saradnju sa roditeljima neophodno je izgraditi upravo iz ovog razloga, kako bi roditelji imali prilike da sugerišu i zajednički sa članovima interresorne komisije prate efekte i rešavaju eventualne teškoće.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Baumrind Diana, "The influence of parenting style on adolescent competence and substance use", *Journal of Early Adolescence*, 11 (1), pp. 56–95.
- [2] Brown Ivan, Anand Sabrina, Fung W. L. Alan, Isaacs Barry and Baum Nehama, "Family quality of life: Canadian results from an international study", *Journal of Developmental and Physical Disabilities*, 15(3), pp. 207–230.
- [3] Jones David, "Assessment of Parenting", in: Jan Horwath (ed.), *The Child's World: The Comprehensive Guide to Assessing Children in Need*, II edition. Jessica Kingsley Publishers, London and Philadelphia, 2009, pp. 282–304.
- [4] Kuhn Jeniffer C. and Carter Alice S., "Maternal self-efficacy and associated parenting cognitions among mothers of children with autism", *American Journal of Orthopsychiatry*, 76(4), pp. 564–575.
- [5] Fulgosi-Masnjak Rea, Gustović-Ercegovac Andrea, Igric Ljiljana, „Povezanost između nekih dimenzija vlastite kompetencije i trajnog stresa niskog intenziteta kod roditelja djece usporenog kognitivnog razvoja”, *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 1998, 34,1, str. 47–60.
- [6] Horton Trudi Venters, Wallander Jan L., "Hope and social support as resilience factors against psychological distress of mothers who care for children with chronic physical conditions", *Rehabilitation Psychology*, 46–4, pp. 382–399.
- [7] Žegarac Nevenka, Džamonja-Ignjatović Tamara i Milanović Marko, *Kada nam nedelja dolazi sredom – usluge za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice*, Fakultet političkih nauka, Centar za istraživanja u socijalnoj politici i socijalnom radu, Beograd, 2013, str. 168.
- [8] „Zakon o finansijskoj podršci roditeljima sa decom“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009, Beograd.
- [9] Mitić Marija i sar., *Deca sa smetnjama u razvoju potrebe i podrška*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2011, str. 60.
- [10] „Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 63/10, Beograd, 2010, str. 1.

*Ankica Simona Kovačević*

## SOCIAL SUPPORT TO FAMILIES OF CHILDREN WITH DISABILITIES

### *Abstract*

The importance of organized networks of support for children with disabilities and their families as well as the implementation of a new concept in three environments (educational, social and health) is the subject of this study. The aim of this study was to investigate the relationship formal recommended additional support interdepartmental commission and the effects of their use. The results of research conducted with members of the interdepartmental commission and families of children with disabilities, have shown that families usually rely on informal forms of support from their immediate family. On the other hand, despite the existence of thought interdepartmental commission on the individual level of support, there are a number of systemic barriers in the implementation, monitoring, and monitoring the effects of the recommended additional support for the child with disabilities, which is poor, underdeveloped and remains on a declarative level.

### *Key words:*

Social support, interagency commission, families of children with disabilities.

---

## STUDIJE RODA

---

Stručni članak

UDK 305-055.2-056.26

Bojana Dimitrijević\*

*Fakultet političkih nauka  
Univerzitet u Beogradu*

# UTICAJ KONSTRUKCIJA RODNIH ULOGA NA VIŠEDIMENZIONALNU POTČINJENOST ŽENA SA INVALIDITETOM

### *Apstrakt*

Višedimenzionalna potčinjenost žena, koje pripadaju nekoj od tzv. osjetljivih grupa od strane muškaraca, nastaje kao posledica ukrštanja diskriminacije po osnovu roda sa drugim marginalnim ličnim svojstvom/ima, neretko pogoda i žene sa invaliditetom.

O prisutnosti i razmerama problema ukrštanja potčinjenosti, po osnovu rodne pripadnosti i postojanja invaliditeta, najbolje svedoči činjenica da ne postoji oblast društvenog života, u kojoj nije zabeleženo manje učešće žena koje imaju neki oblik invaliditeta, u odnosu na pripadnice opšte populacije i/ili muškarce sa invaliditetom, čemu treba dodati i češću izloženost pripadnica ove populacije nekim oblicima nasilničkog ponašanja (ekonomskom nasilju i izolaciji) u odnosu na žene bez invaliditeta.

U ovom radu dajemo detaljniji opis položaja žena sa invaliditetom u cilju dokazivanja postojanja fenomena višedimenzionalne potčinjenosti pripadnika ove populacije, proisteklog kao posledica međusobnog ukrštanja društvene konstrukcije rodnih uloga i predrasuda prema osobama sa invaliditetom, kao i pronalaženja načina za njegovo suzbijanje.

---

\* E-mail adresa: bokidi@ptt.rs

*Ključne reči:*

žene sa invaliditetom, konstrukcija rodnih uloga, višedimenzionalna potčinjenost, ukrštanje potčinjenosti

## UVOD

Dosadašnji razvoj ljudskog društva konstantno je bio propraćen različitim oblicima diskriminišućeg ponašanja, usmerenog prema pojedincima koji se po svojim fizičkim i/ili psihičkim sposobnostima razlikuju od većinskog dela populacije. Stepen i načini njihovog ispoljavanja uvek su zavisili od ekonomske razvijenosti konkretnog društva i dominantnih moralnih vrednosti koje su u njemu vladale, uz stalnu tendenciju postepenog poboljšanja položaja pripadnika ove društvene grupe, pri čemu je važno naglasiti da i polna pripadnost OSI<sup>1</sup> neretko bitno utiče na svakodnevni život pripadnika ove populacije.

Uprkos stalnom pozivanju na poštovanje principa ljudskih prava, po kome svakom/oj pojedincu ili pojedinku, bez obzira na njegova ili njena lična svojstva, treba da bude pružena mogućnost za ravnopravnim i što aktivnijim učešćem u svim sferama društvenog života, veliki broj osoba sa invaliditetom se i danas, u XXI veku, nalazi na samim marginama društva, pri čemu su „žene i devojčice sa invaliditetom izložene višestrukoj diskriminaciji“,<sup>2</sup> što potvrđuje i činjenica da one u značajno većem broju slučajeva bivaju suočene sa različitim oblicima diskriminacije u odnosu na muškarce sa istim oblikom i stepenom invaliditeta, kao i da češće bivaju izložene nekim oblicima nasilničkog ponašanja (ekonomsko nasilje, izolacija) nego pripadnice opšte populacije.

## PREDMET, CILJEVI I METODE RADA

Predmet ovog rada je opisivanje fenomena višedimenzionalne potčinjenosti žena sa invaliditetom, koja se javlja kao posledica ukrštanja predrasuda i stereotipa usmerenih prema pripadnicima ovih društvenih grupa – ženama i osobama sa invaliditetom. Poseban akcenat u ovom radu biće stavljen na isključenost žena koje imaju neki oblik invaliditeta iz ključnih sfera društvenog života (npr. obrazovnog sistema, sfere tržišta rada), kao i na to u kojoj

<sup>1</sup> OSI – osobe sa invaliditetom (skraćenica se odnosi na pripadnike oba pola).

<sup>2</sup> „Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom“, član 6, stav 1.

meri postojeće predrasude o OSI i ženskoj ulozi (u domaćinstvu) utiču na (ne)mogućnost pripadnica ove populacije da se ostvare u tzv. „privatnoj sfери“ – emotivnim vezama, bračnom životu i/ili roditeljstvu.

Ključni cilj ovog rada je davanje opisa (naučna deskripcija) posledica koje na svakodnevni život žena sa invaliditetom ostavlja međusobno ukrštanje diskriminacije po osnovu pola i po osnovu invalidnosti. Kao glavne metode u obradi ovog rada, sačinjenog iz tri celine, koristićemo komparativnu metodu i analizu sadržaja relevantnih studija i naučnih istraživanja. U prvoj celini dajemo osnovne teorijske postavke ukrštanja različitih osnova diskriminišućeg ponašanja. Drugi deo biće posvećen položaju žena sa invaliditetom u društvenom životu, dok se u trećem delu analizira tzv. privatna sfera, tj. partnerstvo i porodični život žena iz ove populacije, u okviru čega ćemo se osvrnuti i na fenomen njihove izloženosti različitim oblicima na silničkog ponašanja.

### ODREĐIVANJE OSNOVNIH POJMOVA I UTVRĐIVANJE TEORIJSKE OSNOVE RADA

- 1) Na osnovu određenja pojma *osobe sa invaliditetom*<sup>3</sup>, za potrebe ovog rada pod terminom *žene sa invaliditetom* podrazumevaćemo sve osobe ženskog pola koje imaju dugoročna fizička, mentalna, senzorna ili intelektualna oštećenja koja, u sadejstvu sa različitim barijerama iz spoljne sredine, mogu otežati njihovo efektivno učešće u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.

---

<sup>3</sup> Prema „Konvenciji UN o pravima osoba sa invaliditetom“, osobama sa invaliditetom smatramo sve „osobe koje imaju dugoročna fizička, mentalna, senzorna ili intelektualna oštećenja koja, u sadejstvu sa različitim barijerama iz spoljne sredine, mogu otežati njihovo efektivno učešće u društvu na osnovu jednakosti sa drugima“ („Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom“, član 1, stav 2).

- 2) Polazeći od određenja pojmove društvena uloga<sup>4</sup>, pol<sup>5</sup>, rod<sup>6</sup> (kao i razlika u određenju pojmove pola i roda<sup>7</sup>) rodnog identiteta<sup>8</sup> i pojma manjina<sup>9</sup>, pod terminom *konstrukcija rodnog identiteta* u ovom radu ćemo podrazumevati *spremnost pojedinca da, saglasno svojoj polnoj pri-padnosti, usvoji određene norme, ponašajući se u skladu sa očekivanjima šire društvene sredine, bez obzira na vlastiti osećaj rodnog identiteta, seksualnu orientaciju ili pripadnost nekoj manjinskoj grupi.*

Polazeći od pretpostavke da su žene sa invaliditetom, zbog svoje istovremene pripadnosti dvema marginalizovanim društvenim grupama (OSI i osobe ženskog pola), izložene fenomenu višedimenzionalne potčinjenosti, nastalom

<sup>4</sup> Američki sociolog Talcott Parsons (Talcott Parsons) društvenu ulogu određuje kao „skup nepisanih propisa o očekivanom ponašanju pojedinca koji zauzima neki društveni položaj. Dobro izvršavanje društvene uloge donosi društveni ugled“ (dostupno preko: <http://eduklik.rs/tekstovi-2/drustvena-struktura-i-sistem/> (pristupljeno 4. jula 2016)).

<sup>5</sup> Ovaj pojam se odnosi „na fiziološke i anatomske karakteristike muškaraca i žena s kojima je osoba rođena“. Dan Goodman & Jonatan S. Shapiro, “Sexism Curiculum Desing”, in: Mauriane Adams, Lee Anne Bell, and Pat Griffin (eds.), *Teaching for Diversity and Social Justice*, New York, 1997, p. 112.

<sup>6</sup> Rod se definiše kao: „Psihološki osećaj sebe kao muškarca, žene, transrodne osobe, interseksualne osobe ili na neki drugi način“. JASS *Feminist movement builders' dictionary*, Fondacija CUR; dostupno preko: [http://www.fondacijacure.org/files/Feministicki\\_rjecnik-zadnja\\_verzija.pdf](http://www.fondacijacure.org/files/Feministicki_rjecnik-zadnja_verzija.pdf) (pristupljeno 4. jula 2016).

<sup>7</sup> Mnoge feminističke teoretičarke stavljaju značajan akcenat na važnost razlike između pojmove pol i rod, naglašavajući da je pol „biološka“ a rod „društvena“ konstrukcija. U prilog tome najbolje svedoči i citat Džudit Batler (Judith Butler) kada kaže da je rod „skup kulturnih označavanja koje telo sa određenim polnim osobinama zadobija. Sam pol se poima kao biološka predstavka, kao nekakvo postolje koje je više ili manje fiksno i nepromenljivo“. Džudit Batler, *Nevolje s rodom: feminizam i subverzija identiteta*, Karpas, Loznica, 2010, str. 20.

<sup>8</sup> Pojam rodni identitet se odnosi na „ono što osoba oseća duboko u sebi u vezi s polom. To može, ali ne mora, odgovarati polu pripisanom po rođenju a u sebe uključuje lični osećaj tela i drugo rodno izražavanje poput oblačenja, govora i ponašanja“ (dostupno preko <http://labris.org.rs/saznajte-vise/pojmovni/> (pristupljeno 4. jula 2016)).

<sup>9</sup> Ovaj pojam se „odnosi na grupu ili članove grupe, koja je znatno manja od dominantne u zajednici ili ima manju moć i uticaj. Često se pojam odnosi na grupe koje imaju izražene razlike u odnosu na dominantnu grupu u smislu rase, vere, entiteta ili političkog i kulturnog identiteta, što za njih može biti snažan kohezivni faktor“. Ivan Vidanović, *Rečnik socijalnog rada*, autorsko izdanje, Beograd, 2006, str. 238.

kao posledica ukrštanja marginalizacije po osnovu roda i po osnovu invaliditeta, kao osnovno teorijsko polazište u ovom radu koristićemo tekst Kimberle Krenšou (Kimberle Crenshaw) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics".<sup>10</sup>

Uvidajući jednostranost postojećih feminističkih teorija, olicenu u definisanju pojma *žene*, koji odgovara opisu pripadnika bele boje kože, srednjih godina, dobrog zdravlja, heteroseksualne orijentacije, koje pripadaju srednjoj ekonomskoj klasi, Krenšou je pokušala da dokaže postojanje višestruke diskriminacije žena crne boje kože, odnosno mogućnost ukrštanja diskriminacije po osnovu pola i po osnovu rase. U prilog svojoj tezi o ukrštanju ova dva vida diskriminacije Krenšou kao jedan od primera izdvaja slučaj iz 1970. godine, kada su usled recesije sve žene crne boje kože koje su bile zaposlene u fabrići "General Motors" u gradu De Graffenreidu izgubile posao. Imajući u vidu da pomenuta firma do 1964. godine nije zapošljavala radnike crne boje kože, crne radnice, koje su do bilo otkaz, podnele su tužbu navodeći da su diskriminisane kao crnkinje, tj. da je diskriminacija nad njima izvršena istovremeno po dva osnova – pola i rase. Međutim, ovako formulisana tužba nije bila prihvaćena od strane tužilaštva i sudskog veća, uz obrazloženje da su aktuelnim zakonodavstvom zaštićena prava žena i pripadnika crne rase, ali da ne postoje propisi i odredbe kojima se zabranjuje diskriminacija crnkinja (crnih žena) kao posebne društvene grupe. Naime, „od njih se tražilo da preformulišu tužbu, opredeljujući se za samo jedan oblik diskriminacije – ili po osnovu rase ili po osnovu pola“!<sup>11</sup>

Znajući da i rodna i klasna pripadnost čine važne faktore u formiranju identiteta, realno je očekivati da će crne žene imati doživljaj „vlastitog mi“ koji se razlikuje od percepcije koju o sebi imaju crni muškari i bele žene prilikom identifikovanja sa svojom klasnom/polnom pripadnošću.

Analogno iznetom primeru sa položajem crnkinja u Americi sedamdesetih godina XX veka, žene sa invaliditetom i danas često bivaju izložene dvostrukoj marginalizaciji, što je posebno izraženo u patrijarhalnim društvima, poput našeg, pri čemu iskustvo pokazuje da donošenje brojnih zakonodavnih propisa, kojima se reguliše položaj OSI, postepeno povećava i mogućnost pristupa žena sa invaliditetom javnim institucijama i tržištu rada ali je to, nažlost, neretko privilegija samo onih koje žive u razvijenijim državama i/ili potiču iz kulturno-ekonomski viših društvenih slojeva.

---

<sup>10</sup> Kimberle Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscriminacion Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in: *Feminism and Politics*, ed. Anne Phillips, Oxford, 1998, pp. 142–143.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 142.

## POLOŽAJ I DISKRIMINACIJA ŽENA SA INVALIDITETOM U DRUŠTVENOM ŽIVOTU

Sagledavajući kontekst istorijskog razvoja ljudskog društva, ne možemo pronaći nijedan period njegovog razvjeta u kome nije postojala potčinjenost žena od strane muškaraca bilo da je reč o partnerima, očevima ili braći. Mitovi o Amazonkama i matrijarhatu kao društвima u kojima je sva vlast pripadala ženama, ni do danas nisu pronašli svoje naučno utemeljenje, dok je patrijarhalni sistem vrednosti, gde su pripadnici muškog pola najčešće dominantniji u svim sferama društvenog života, još uvek široko rasprostranjen u većini savremenih država.

Postojanje čitavog niza predrasuda i stereotipa prema OSI, koje se prvenstveno odnose na skeptičnost prema mogućnostima lica iz ove populacije da se obrazuju i radno angažuju, često doprinose da pripadnici ove populacije neretko ostaju na samim marginama društva, lišeni prilike da iskažu i razviju svoje očuvane potencijale, pri čemu rezultati zvanične statistike pokazuju da i polna pripadnost ima značajan uticaj na (ne)mogućnost pristupa OSI javnim institucijama.

Uticaj društvene konstrukcije rodnih uloga prisutan je još u najranijem detinjstvu osoba sa invaliditetom. Tako, na primer, izbor obrazovanja koje će biti pruženo detetu sa invaliditetom neretko zavisi i od njegovog pola. Izneti stav najbolje možemo argumentovati podatkom da je, još pre nešto manje od trideset godina, u Americi uočeno „da broj žena sa invaliditetom koje nemaju završeno osnovno obrazovanje (manje od osam razreda) iznosi 17,4%, što je za oko pet puta manje nego kod žena iz opšte populacije, gde ovaj procenat iznosi svega 3,5%“.<sup>12</sup> Zanimljivo je uočiti da je, pored smanjenog učešća ženskog dela populacije OSI u obrazovnom sistemu, prisutno pravljenje rodnih razlika prema izboru škole u koju će dete sa invaliditetom biti upisano. Podaci Fonda za obrazovanje osoba sa invaliditetom iz 1983. godine ukazuju da „su devojčice sa fizičkim invaliditetom češće od dečaka poslate u odvojene specijalne škole“.<sup>13</sup> Kao obrazloženje pomenute prakse u obrazovnoj politici OSI najčešće se navodi da je dečacima neophodno da steknu adekvatno obrazovanje koje će im omogućiti da pronađu dobro plaćen posao, kako bi u budućnosti mogli da izdržavaju svoju porodicu. Kada pažljivo sagledamo ove podatke,

<sup>12</sup> For Bowe, *Disabled women in America: A statistical drawn from census data*, Washington DC: President's Committee on Employment of the Handicapped, 1984, p. 6.

<sup>13</sup> Gordana Rajkov (ur.), *Prepreke za jednakost – dvostruka diskriminacija žena sa invaliditetom, Sažetak zbirke tekstova o ženama sa invaliditetom i izvodi iz informativne publikacije o ženama sa invaliditetom Svetske organizacije osoba sa invaliditetom DPL*, Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd, 2004, str. 7.

ne čudi da u „Americi svega 16% žena sa invaliditetom završi koledž, što je znatno manje u odnosu na pripadnice opšte populacije (32%) i muškarce sa invaliditetom, kod kojih taj procenat iznosi 28%“.<sup>14</sup>

Imajući u vidu da je od vršenja istraživanja, u kojima su dobijeni ovi podaci, protekao duži vremenski period, moramo ih uzimati sa izvesnom rezervom, mada prepostavljamo da još uvek nije postignuto ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom muškog i ženskog pola, naročito ako imamo u vidu činjenicu da je tradicionalna konstrukcija rodnih uloga i „dalje veoma prisutna u službama i savetovalištima za rehabilitaciju i profesionalnu orientaciju osoba sa invaliditetom“.<sup>15</sup>

Mogućnost zasnivanja radnog odnosa predstavlja jedno od područja društvenog života na kome se najbolje može sagledati marginalizacija osoba sa invaliditetom. Mada pripadnici ove populacije generalno teško dolaze do posla, statistika je pokazala da u Srbiji „na evidenciji NSZ-a od ukupnog broja prijavljenih OSI, svega 1/3 čine žene“<sup>16</sup>, a slični podaci zabeleženi su i u Americi, gde su muškarci sa invaliditetom „skoro dva puta više radno angažovani (42%) od žena koje pripadaju ovoj populaciji, kod kojih se stopa zapošlenosti kreće oko 24%“,<sup>17</sup> pri čemu je uočeno da u SAD svega „12% žena sa invaliditetom radi sa punim radnim vremenom, što je znatno manje u odnosu na muškarce iz ove populacije, kod kojih taj broj iznosi preko 30%“.<sup>18</sup> Kada se svemu tome doda i činjenica da njihova zarada u Americi iznosi svega 56% ličnog dohotka muškaraca sa invaliditetom, nesumnjivo je da rodna nejednakost igra veliku ulogu u ovoj oblasti.

Ovakva situacija prisutna je i u „zemljama Evropske unije, na čijoj teritoriji živi oko 42 miliona OSI, od čega 51% čine žene“.<sup>19</sup> Jedan od ključnih problema

<sup>14</sup> For Bowe, *Disabled women in America: A statistical drawn from census data*, Washington DC: President's Committee on Employment of the Handicapped, op. cit., 1984, pp. 9.

<sup>15</sup> Gordana Rajkov (ur.), *Prepreke za jednakost – dvostruka diskriminacija žena sa invaliditetom, Sažetak zbirke tekstova o ženama sa invaliditetom i izvodi iz informativne publikacije o ženama sa invaliditetom Svetske organizacije osoba sa invaliditetom DPL*, Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd, 2004, nav. delo, str. 8.

<sup>16</sup> Mira Lakićević, *Socijalna integracija osoba sa invaliditetom*, Čigoja, Beograd, 2012, str. 98.

<sup>17</sup> For Bowe, *Disabled women in America: A statistical drawn from census data*, Washington DC: President's Committee on Employment of the Handicapped, 1984, op. cit., p. 9.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>19</sup> Gordana Rajkov (ur.), *Prepreke za jednakost – dvostruka diskriminacija žena sa invaliditetom, Sažetak zbirke tekstova o ženama sa invaliditetom i izvodi iz informativne*

OSI sa ovog područja (naročito koje imaju neki oblik fizičkog invaliditeta) jestе nepristupačno okruženje, što se u većoj meri negativno odražava na ženski deo ove populacije. U prilog iznetoj tvrdnji, možemo navesti podatak da u Evropi „muškarci sa invaliditetom znatno češće poseduju vozačku dozvolu i lični automobil, nego što je to slučaj kada su u pitanju žene sa invaliditetom“.<sup>20</sup> Razlog za ovakvu situaciju možemo tražiti u široko rasprostranjenoj predrasudi da su žene lošiji vozači od muškaraca. Činjenica da konstantno zavise od tuđe pomoći prilikom kretanja otvara dosta mogućnosti za različite oblike potčinjavanja žena iz ove populacije i to prvenstveno od lica koja im pružaju pomoć.

Uprkos stalnom proklamovanju većeg učešća žena sa invaliditetom u oblasti obrazovanja i zapošljavanja i prepoznavanja potrebe rada na stvaranju „preduslova za učešće žena iz dvostrukog i/ili višestruko diskriminisanih grupa u političkom životu“,<sup>21</sup> broj žena sa invaliditetom na liderskim i rukovodećim pozicijama (i u svetu i u našoj zemlji) i dalje je nesumnjivo manji od broja žena iz opšte populacije i muškaraca sa invaliditetom, otvarajući samo još jednu mogućnost za potčinjavanje. U slučajevima kada se kao predstavnici populacije OSI većinom pojavljuju muškarci sa invaliditetom, znatno se smanjuje mogućnost da pripadnici šire društvene zajednice steknu adekvatan uvid o realnom položaju i svim aspektima višedimenzionalne potčinjenosti osoba ženskog pola koje imaju neki oblik invaliditeta.

Iz podataka navedenih u ovom delu teksta jasno uočavamo da ne postoji područje društvenog delovanja u kome žene sa invaliditetom nisu marginalizovane u odnosu na pripadnike opšte populacije i muškarce sa invaliditetom, što samo potvrđuje stanovište o mogućnosti ukrštanja diskriminacije po više svojstava, čije se posledice još bolje mogu sagledati u tzv. privatnoj sferi.

## PARTNERSTVO I MOGUĆNOST ZASNIVANJA PORODICE ŽENA SA INVALIDITETOM

Dosadašnja iskustva i rezultati naučnih istraživanja pokazali su da se žene sa invaliditetom neretko još u detinjstvu i ranoj mladosti susreću sa jednim od vrlo rasprostranjenih stereotipa da: „Žena nije ništa ako nije dobra domaćica,

---

*publikacije o ženama sa invaliditetom Svetske organizacije osoba sa invaliditetom DPL, Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd, 2004, nav. delo, str. 11.*

<sup>20</sup> March E. Banke, *Feminist Psychology and women with disabilities: Emerging alians, Psychology of Women Quarter*, Wiley Periodicals, Inc. Printed in the USA, 34 (2010), p. 440.

<sup>21</sup> „Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnotevnosti“, Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08, str. 10.

majka, supruga!“<sup>22</sup>. Izneti stav mlade pripadnice populacije OSI mogu najčešće čuti od svojih majki, koje korišćenjem ove rečenice pokušavaju da im na indirektn način stave do znanja da ne treba da uče rodne uloge, jer ih zbog svog invaliditeta neće ni moći primeniti u svakodnevnom životu. Ovakvi majčini stavovi prema kćerkama koje imaju invaliditet verovatno su posledica njihovih želja da ih poštede razočaranja do kojih može doći u partnerskim odnosima, usled činjenice da one zbog svog invaliditeta ne mogu samostalno obavljati poslove u domaćinstvu, koji su, prema tradicionalnim shvatanjima, isključivo odgovornost žene.

Bivajući izložene konstantnom uticaju ovakvih stavova sredine, žene sa invaliditetom postaju skeptične prema svojim sposobnostima da na adekvatan način ispune ulogu partnerke/supruge, majke i/ili domaćice, što neretko dovodi do snižavanja samopoštovanja, nesigurnosti u vlastite potencijale, doživljavanja sebe kao bezvredne a ponekad i aseksualne ličnosti. Krajnji rezultat svega ovoga može biti odluka žena sa invaliditetom da nikada ne stupe u partnersku vezu ili brak, postanu majke ali i preterana vulnerabilnost, koja ih čini spremnim da neselektivno biraju partnere (što nekada za posledicu može imati i promiskuitetno ponašanje) i postanu sklone preteranom pravljenju kompromisa u intimnim vezama.

Kada razmatramo pitanja vezana za intimne odnose osoba sa invaliditetom, ne možemo a da se ne osvrnemo na predrasude i stereotipe koji se dovođe u vezu sa seksualnošću pripadnika/ca ove populacije. U našoj sredini najprisutnija su dva potpuno suprotna mišljenja o tome: „prvo, da su osobe sa invaliditetom potpuno aseksualne“<sup>23</sup>, i drugo, „da su vrlo zahtevni partneri u intimnim odnosima“.<sup>24</sup> Naravno, radi se o stavovima koji uopšte nemaju ni naučnu argumentaciju, ni logičnu osnovu, mada se njihova rasprostranjenost vrlo negativno odražava na osobe iz ove populacije, a u kombinaciji sa društvenom konstrukcijom rodnih uloga naročito pogarda žene sa invaliditetom. Imajući u vidu tradicionalno shvatanje, prema kome bi žene trebalo da „budu birane“, tj. da je muškarac taj koji treba da inicira ulazak u intimnu vezu, žene sa invaliditetom (ukoliko su heteroseksualno orijentisane) samim tim imaju i manju šansu da pokažu svoju naklonost pred osobom prema kojoj gaje simpatije. Pored toga, žene iz ove populacije neretko bivaju opterećene idejom da zbog svog invaliditeta nikada neće moći „da postignu nerealne

---

<sup>22</sup> Olivera Ilkić, Lepojava Čarević-Mitanovski, *Žene sa invaliditetom nevidljive žrtve na silja: Studije slučajeva*, Iz kruga, Beograd, 2008, str. 14.

<sup>23</sup> Mira Lakićević, *Socijalna integracija osoba sa invaliditetom*, Čigoja, Beograd, 2012, nav. delo, str. 172.

<sup>24</sup> Isto, str. 172.

standarde lepote i fizičke atraktivnosti“,<sup>25</sup> pa samim tim i mišljenjem da ih niko neće poželeti kao partnerke, neretko pristaju da stupe u intimnu vezu sa prvim muškarcem koji pokaže interesovanje za njih. Nažalost, kako se simpatisanje i zaljubljenost prilično razlikuju od osećanja zrele ljubavi, neophodne za skladne partnerske odnose, brzo donošenje odluke o stupanju u intimnu vezu neretko predstavlja „prvi korak“ njihove potčinjenosti proistekle iz ukrštanja marginalizacije po osnovu invaliditeta i pola. Zanimljivo je napomenuti da su rezultati ispitivanja, rađenih u Srbiji, na teme o partnerstvu i seksualnosti OSI pokazali „da većina osoba iz ove populacije ne želi da ostvari intimnu vezu sa osobom koja ima invaliditet“.<sup>26</sup> Težnje da se „po svaku cenu“ ostvari intimna veza sa muškarcem koji nema invaliditet neretko sa sobom nosi i izvesne rizike.

Teškoće sa kojima se suočavaju žene sa invaliditetom, pri stupanju u partnersku vezu sa muškarcem bez invaliditeta, najčešće su uslovljene stavovima okoline koja, po pravilu, ne odobrava ovakve veze. Iskustvo je pokazalo da u tradicionalnim sredinama, poput našeg društva, ovde dolazi do vrlo uočljivog uticaja konstrukcije rodnih uloga. Naime, žene sa invaliditetom su mnogo teže prihvaćene od strane partnerove porodice, prvenstveno zbog očekivanja da supruga treba da obavlja najveći deo poslova u domaćinstvu, pa se samim tim, ukoliko ne može da ih obavi samostalno, smatra neadekvatnom partnerkom. Jačinu uticaja šire društvene sredine na pomenuti tip veze možemo sagledati iz činjenice da se veoma mali broj njih završi sklapanjem braka. Ovde, nažalost, ne raspolažemo podacima o ishodima veza u kojima oba partnera imaju invaliditet, mada sa opravdanom sigurnošću možemo tvrditi da je i tu uočljiv uticaj konstrukcije rodnih uloga.

O teškoćama bračnog/porodičnog života žena sa invaliditetom najbolje svedoče statistički podaci da u SAD oko „60% muškaraca sa invaliditetom i žena bez invaliditeta stupa u brak, to važi za žene sa invaliditetom samo u 49% slučajeva“.<sup>27</sup> Takođe je utvrđeno da, ukoliko invalidnost kod žene nastupi nakon sklapanja braka, u najvećem broju slučajeva dolazi do razvoda, dok žene znatno češće ostaju uz svog partnera koji sada ima invaliditet. Imajući u vidu da se ovaj podatak odnosi na američko društvo, opravданo možemo pretpo-

<sup>25</sup> March E. Banke, *Feminist Psychology and women with disabilities: Emerging aliens*, Psychology of Women Quarter, Wiley Periodicals, Inc. Printed in the USA, 34 (2010), op. cit., p. 434.

<sup>26</sup> Mira Lakićević, *Socijalna integracija osoba sa invaliditetom*, Čigoja, Beograd, 2012, nav. delo, str. 173.

<sup>27</sup> Gordana Rajkov (ur.), *Prepreke za jednakost – dvostruka diskriminacija žena sa invaliditetom*, Sažetak zbirke tekstova o ženama sa invaliditetom i izvodi iz informativne publikacije o ženama sa invaliditetom Svetske organizacije osoba sa invaliditetom DPL, Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd, 2004, nav. delo, str. 4.

staviti da je kod nas, u patrijarhalnoj sredini, koja se odlikuje i mnogobrojnim predrasudama prema pripadnicima ove populacije, broj sklopljenih brakova od strane OSI nešto niži, naročito kada se radi o ženama sa invaliditetom.

Radi uverljivosti o (najčešće) negativnom odnosu šire zajednice prema vezama između muškarca bez invaliditeta i žena sa invaliditetom, ovde navodimo par izjava pripadnica ove populacije:

- „Život u našem domu je i dalje vrlo težak. Porodica mog muža me i dalje ne prihvata. Stalno mu pričaju neke priče da bi napravili neki konflikt između nas.“<sup>28</sup>
- „U našem društvu žena se udaje u muževljevu porodicu. Od nje se очekuje da radi za porodicu, na primer fizičke poslove. Žene sa invaliditetom nisu kandidati za udaju. Ja sam neudata majka i nikada nisam bila ni blizu braka. Volim to što sam majka i odgovornost za moje sinnove čini moj život vrednim. Naravno, podizanje dvoje dece samostalno nije lako. Ponekad mi nedostaje partner ali nastojim da se oslobodim usamljenosti radeći na poslu i za svoju porodicu.“<sup>29</sup>

Ovde ćemo pokušati da u kratkim crtama opišemo rizik od nasilničkog ponašanja kome su izložene žene sa invaliditetom iz Srbije, usled ukrštanja marginalizacije po osnovu pola i invaliditeta. Tako su tokom prvih deset godina postojanja organizacije za zaštitu prava i podršku ženama sa invaliditetom Srbije – „Iz kruga“, radnice zaposlene u njoj obavile razgovor sa 5.133 žene iz ove populacije koje su doživele neki oblik nasilničkog ponašanja. Analizom ovih podataka uočeno je da su nad ženama sa invaliditetom najviše zastupljeni sledeći oblici nasilničkog ponašanja: „verbalno sa 28%, ekonomsko sa 24,12%, fizičko sa 10,55%, izolacija sa 22,14% i seksualno sa 5,5%“.<sup>30</sup> Pokazalo se da je u 87% slučajeva nasilnik bila osoba muškog pola. Slični statistički rezultati dobijeni su i kada su istraživanja na ovu temu rađena u svetu.

Važno je napomenuti da rezultati istraživanja o nasilju nad ženama sa invaliditetom, koja su rađena u našoj zemlji i drugim delovima sveta, pokazuju „da je u preko 90% slučajeva nasilnik osoba iz najbližeg okruženja žene sa invaliditetom – član porodice ili lice koje joj pomaže pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti“.<sup>31</sup> Kao jedan od primera, koji nam govori o postojanju rizika od izloženosti nasilničkom ponašanju pripadnica ove populacije

<sup>28</sup> *Isto*, str. 18.

<sup>29</sup> *Isto*, str. 17.

<sup>30</sup> Olivera Ilkić, Lepojska Čarević-Mitanovski, *Žene sa invaliditetom nevidljive žrtve nasilja: Studije slučajeva*, Iz kruga, Beograd, 2008, nav. delo, str. 15.

<sup>31</sup> Jelena Dimitrijević, „Nasilje nad ženama sa invaliditetom“, *Temida*, Beograd, jun 2010, str. 36.

usled zavisnosti od pomoći drugog lica, možemo koristiti rezultate istraživanja sprovedenog 2002. godine u Čikagu, Portlandu i Sent Luisu, na temu: „Zastupljenost zlostavljanja žena sa invaliditetom od strane personalnih asistenata“, gde je uzorkom bilo obuhvaćeno 169 žena sa fizičkim invaliditetom (od kojih je 16% imalo i neku vrstu intelektualne ometenosti). Prema dobijenim rezultatima, čak „40% ispitanica je izjavilo da ih je personalni asistent vređao, dok je 35,5% žena iz uzorka izjavilo da je njihov personalni asistent vikao na njih i ukrao im stvari ili novac“.<sup>32</sup> Imajući u vidu da pomenuto istraživanje ne daje odgovor da li su ove žene podnеле krivične prijave protiv svojih personalnih asistenata i/ili na drugi način prekinule saradnju sa njima, tj. da nemamo materijalne dokaze o nasilničkom ponašanju, ove podatke moramo uzeti sa izvesnom rezervom. Praveći paralelu između ovih podataka i statistike o nasilničkom ponašanju nad ženama iz opšte populacije, utvrđeno je „da su žene sa invaliditetom češće izložene ekonomskom nasilju i izolaciji“.<sup>33</sup>

Interesantno je napomenuti da žene sa invaliditetom neretko imaju opravdanje za nasilničko ponašanje ovih lica. Najčešće ga obrazlažu sledećom izjavom: „Nervoza/n/a je, ima toliko obaveza, još brine i o meni, a ja sam nesposobna“.<sup>34</sup> Rukovođene strahom da će u slučaju da se ne pokore „ostati same na ulici bez ičije pomoći, da će završiti u nekom domu ili psihijatrijskoj klinici, da će živeti u potpunoj izolaciji“<sup>35</sup> i sl., žene sa invaliditetom se vrlo retko odlučuju da prijave nasilnika, naročito ako i ekonomski zavise od njega. O riziku da žene sa invaliditetom postanu žrtve dugogodišnjeg nasilja najbolje svedoči činjenica da žene iz ove populacije „u proseku, trpe nasilje u porodici u dužem periodu nego žene bez invaliditeta i sa visokim rizikom da budu zloupotrebljene od strane počinilaca. Bez intervencije, ozbiljnost partnerskog nasilja eskalira tokom vremena i može se završiti preranom smrću ili ubistvom žrtve“.<sup>36</sup>

Važan domen marginalizacije žena sa invaliditetom čini i nedostupnost usluga vezanih za reproduktivno zdravlje i predrasude vezane za mogućnost njihovog materinstva, kao i sumnju u njihove roditeljske kompetencije zbog postojanja invaliditeta. Dosadašnja praksa je pokazala da u našoj, ali i susednim zemljama „postoje značajne razlike u mogućnosti ostvarivanja roditelj-

<sup>32</sup> *Isto*, str. 37.

<sup>33</sup> Olivera Ilkić, Lepoja Čarević-Mitanovski, *Žene sa invaliditetom nevidljive žrtve nasilja: Studije slučajeva*, Iz kruga, Beograd, 2008, nav. delo, str. 14.

<sup>34</sup> *Isto*, str. 16.

<sup>35</sup> *Isto*, str. 16.

<sup>36</sup> March E. Banke, *Feminist Psychology and women with disabilities: Emerging aliens*, Psychology of Women Quarterly, Wiley Periodicals, Inc. Printed in the USA, 34 2010, op. cit., p. 439.

stva između žena i muškaraca sa invaliditetom<sup>37</sup>. Pored toga što se „neretko suočavaju sa problemom pronalaženja ginekologa koji će im dati informacije o najpogodnijem kontraceptivnom sredstvu i/ili pristati da vodi njihovu trudnoću“,<sup>38</sup> pripadnice ove populacije se „zbog toga što im je dodeljena primarna uloga u brizi i podizanju djeteta/dece teže odlučuju na roditeljstvo“,<sup>39</sup> u odnosu na muškarce sa invaliditetom. Imajući u vidu iznete podatke, kao i tradicionalna shvatanja da žene sa invaliditetom (čak i ako je u većini slučajeva isključena mogućnost prenošenja invaliditeta naslednjim putem) nisu podobne za vršenje uloge majke, kao i da će detetu koje rode, u kasnijem životu, možda predstavljati samo dodatno opterećenje, zbog obaveze da se stara o njima, nije začuđujuće da određeni broj pripadnica ove populacije još u ranoj mladosti donosi odluku da odustane od rađanja potomstva.

Situacija biva dodatno komplikovana u slučaju da žene sa invaliditetom razmišljaju o rođenju deteta izvan bračne zajednice ili im bračni partneri saopšte da sa njima nisu planirali da imaju potomstvo. U prilog tome govori i sledeći citat jedne pripadnice ove populacije: „Pošto nijesam bila u braku, znala sam da će izostati podrška i njegove i moje porodice“.<sup>40</sup> Pritisci neretko bivaju praćeni i objašnjenjem (pretnjom) da ukoliko zbog svog invaliditeta ne budu mogle da se samostalno staraju o detetu moraće da ga smeste u neku instituciju ili hraniteljsku porodicu. Naravno da ovakvu izjavu možemo smatrati i jednim oblikom psihičkog nasilja, čime se narušava jedno od osnovnih ljudskih prava pripadnica ženskog pola – pravo na slobodno doношење odluke o materinstvu.

Ovde moramo pomenuti i da se situacija povodom materinstva žena sa invaliditetom postepeno poboljšava. Uočeno je da se u poslednje vreme blago povećao broj žena iz ove populacije, koje se, uz podršku članova svojih porodica, odlučuju na (bračno ili vanbračno) roditeljstvo, što ukazuje i na sve šire prihvatanje ideja feminističkog pokreta, kao i na postepeno suzbijanje predrasuda prema OSI.

<sup>37</sup> „Osobe s invaliditetom i roditeljstvo”, *Savez udruženja paraplegičara Crne Gore*, 2014; Dostupno preko: <http://www.paraplegicari.com/main/images/Osobe%20s%20invaliditetom%20i%20roditeljstvo.pdf> (pristupljeno 8. aprila 2016), str. 46.

<sup>38</sup> Gordana Rajkov (ur.), *Prepreke za jednakost – dvostruka diskriminacija žena sa invaliditetom, Sažetak zbirke tekstova o ženama sa invaliditetom i izvodi iz informativne publikacije o ženama sa invaliditetom Svetske organizacije osoba sa invaliditetom DPL*, Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd, 2004, nav. delo, str. 5.

<sup>39</sup> „Osobe s invaliditetom i roditeljstvo”, *Savez udruženja paraplegičara Crne Gore*, 2014, nav. delo; Dostupno preko: <http://www.paraplegicari.com/main/images/Osobe%20s%20invaliditetom%20i%20roditeljstvo.pdf> (pristupljeno 8. aprila 2016), str. 46.

<sup>40</sup> *Isto*, str. 30.

Donošenjem odluke da postanu majke, žene sa invaliditetom se suočavaju sa još jednim izazovom: da li i koliko postojanje invaliditeta može negativno uticati na njihove roditeljske kompetencije? Već pomenuti stavovi, rasprostranjeni u našoj tradicionalnoj sredini, dovoljno dobro ukazuju da se OSI od strane šire zajednice nikada ne doživljavaju kao adekvatni roditelji. To se posebno odnosi na žene sa invaliditetom, jer, prema tradicionalnim shvatanjima, uloga majke prvenstveno podrazumeva pružanje nege, čemu invaliditet može biti velika prepreka. Sumnja u mogućnost obavljanja ove uloge od strane žena sa invaliditetom naročito je prisutna u slučajevima samohranog roditeljstva ili kada i njihovi partneri imaju neki oblik invaliditeta. Uticaj stepena invaliditeta kod žene na njenu mogućnost samostalnog zadovoljavanja bazičnih potreba recipročno je srazmeran shvatanju društvene sredine o njenim sposobnostima da se adekvatno stara o detetu. Izneti stavovi svoju argumentaciju nalaze u sledećoj činjenici: „da je u Srbiji pronađeno oko 25% žena sa invaliditetom kojima je oduzeto pravo brige o deci“,<sup>41</sup> a statistika organizacije „Iz kruga“ ukazuje da je do pre nešto više „od pet godina, u našoj zemlji bilo sasvim uobičajeno da se prilikom razvoda braka, ukoliko majka ima neki oblik invaliditeta, pravo na staranje o detetu/deci dodeljuje ocu, bez obzira na njegova druga lična svojstva i procenu da li je to stvarno u najboljem interesu deteta“.<sup>42</sup>

U cilju suzbijanja predrasuda o neadekvatnim kompetencijama žena sa invaliditetom da obavljaju roditeljsku ulogu, ovde ćemo poći od toga u čemu se zapravo ogleda suština roditeljstva? Imajući u vidu da se roditeljska uloga prvenstveno ogleda u pripremanju mlađih generacija za buduće životne uloge, znatno je važnije da li roditelj/i poseduje veštine neophodne za ispunjene svoje vaspitne uloge, od toga da li mu/im je potrebna tehnička pomoć u zadovoljavanju svakodnevnih potreba deteta. Stav o nemogućnosti bezbržnog detinjstva, ukoliko majka/roditelji imaju neki oblik invaliditeta i konstantnom opterećenju usled potrebe da se o njoj/njima stara u budućnosti, u današnje vreme ne nalazi svoje realno utemeljenje, prvenstveno kada se ima u vidu tendencija osnivanja što većeg broja servisa podrške, koji bi olakšali svakodnevno zadovoljenje potreba OSI.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je nepovoljan položaj žena sa invaliditetom u tzv. privatnoj sferi više posledica društvene konstrukcije rodnih uloga, ukrštene sa široko rasprostranjenim predrasudama prema populaciji OSI, nego stvarna inferiornost pripadnica ove populacije u odnosu na muškarce sa invaliditetom ili žene bez invaliditeta.

---

<sup>41</sup> *Isto*, str. 8.

<sup>42</sup> Olivera Ilkić, Lepoјka Čarević-Mitanovski, *Žene sa invaliditetom nevidljive žrtve nasilja: Studije slučajeva*, Iz kruga, Beograd, 2008, nav. delo, str. 21.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Slabije učešće žena sa invaliditetom u odnosu na žene iz opšte populacije i/ili muškarce, koji takođe imaju neku vrstu invaliditeta u svim ključnim sferama života, posledica je njihove pripadnosti tzv. marginalizovanim grupama po dva osnova – i po osnovu roda i po osnovu invaliditeta. Neretko se još sasvim male devojčice sa invaliditetom ne vaspitavaju u duhu rodnih uloga, pod pretpostavkom da nikada neće ni moći da obavljaju tradicionalne ženske poslove, čime se stvara pogodno tlo da žene sa invaliditetom budu izložene najrazličitijim oblicima diskriminišućeg ponašanja.

Imajući u vidu sve teškoće sa kojima se svakodnevno suočavaju žene sa invaliditetom, usled izloženosti fenomenu višedimenzionalne potčinjenosti, ovde ćemo izložiti aktivnosti čijim bi se realizacijama, po našem mišljenju, mogao u značajnoj meri poboljšati položaj pripadnica ove populacije:

- ❖ Promovisanje i praktično primenjivanje načela rodne ravnopravnosti u okviru organizacija i institucija koje se bave poboljšanjem društvenog položaja osoba sa invaliditetom;
- ❖ Osnaživanje žena sa invaliditetom i članova/ica njihovih porodica u borbi protiv širenja predrasuda o populaciji OSI;
- ❖ Stvaranje svesti među ženama sa invaliditetom da konstrukcija rodnih uloga u tzv. privatnoj sferi nije „prirodno determinisana”, pa samim tim i ne treba da bude nužni uslov harmoničnog života;
- ❖ Povećati stepen pristupačnosti informacija o reproduktivnom zdravlju ženama sa invaliditetom i uslugama neophodnim za njegovo očuvanje;
- ❖ Organizovati tribine, radionice i putem mas-media predstavljati široj javnosti žene sa invaliditetom koje su postigle značajne rezultate, kako u oblasti društvenog angažovanja, tako i u tzv. privatnoj sferi – porodičnom životu;
- ❖ Uključiti što veći broj žena sa invaliditetom u različite programe obuka i zapošljavanja uz podršku, kako bi se omogućila njihova ekonomска nezavisnost;
- ❖ Omogućiti ženama sa invaliditetom pristup što raznovrsnijem spektru servisa podrške za OSI, u cilju smanjivanja stepena njihove zavisnosti od podrške osoba iz najbližeg okruženja;
- ❖ Podsticati žene sa invaliditetom da aktivnijim učešćem u feminističkom pokretu doprinesu borbi protiv višedimenzionalne potčinjenosti i poboljšanju položaja populacije kojoj pripadaju.

Uvereni smo da se implementacijom navedenih aktivnosti može u značajnoj meri povećati aktivno učešće žena sa invaliditetom u svim sferama društvenog života i podići nivo svesti šire zajednice o realnom položaju pripadnica ove populacije i teškoćama kojima su svakodnevno izložene usled fenomena

višedimenzionalne potčinjenosti, kao i spremnost da im se blagovremeno pruži adekvatna podrška društva, kako bi postale motivisanije da zastupaju/ostvaruju svoje interesе u skladu sa principima ljudskih prava.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Banke March E., *Feminist Psychology and women with disabilities: Emerging aliens* Psychology of Women Quarter, Wiley Periodicals, Inc. Printed in the USA, 34 (2010), pp. 431–442.
- [2] Bowe For, *Disabled women in America: A statistical drawn from census data*, Washington DC: President's Committee on Employment of the Handicapped, 1984.
- [3] Crenshaw Kimberle, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscriminacion Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", in: Anne Phillips (ed.), *Feminism and Politics*, Oxford, 1998.
- [4] Dimitrijević Jelena, „Nasilje nad ženama sa invaliditetom“, *Temida*, Beograd, jun 2010, str. 35–60.
- [5] Ilkić Olivera, Čarević-Mitanovski Lepojka, *Žene sa invaliditetom nevidljive žrtve nasilja: Studije slučajeva*, Iz kruga, Beograd, 2008.
- [6] Goodman Dan & Shapiro S. Jonatan, "Sexism Curicurum Desing", in: Mauriane Adams, Lee Anne Bell and Pat Griffin (eds.), *Teaching for Diversity and Social Justice*, New York, 1997.
- [7] Džudit Batler, *Nevolje s rodom: feminizam i subverzija identiteta*, Karpos, Loznica, 2010.
- [8] JASS, *Feminist movement builders' dictionary*, Fondacija CUR. Dostupno preko: [http://www.fondacijacure.org/files/Feministicki\\_rjecnik-zadnja\\_verzija.pdf](http://www.fondacijacure.org/files/Feministicki_rjecnik-zadnja_verzija.pdf) (pristupljeno 4. jula 2016).
- [9] „Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom“; <http://www.cilsrbija.org/ebib/200801181957030.mkp01.pdf> (pristupljeno 10. decembra 2015).
- [10] Lakićević Mira, *Socijalna integracija osoba sa invaliditetom*, Čigoja, Beograd, 2012.
- [11] „Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravноправnosti“, Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08.
- [12] Rajkov Gordana (ur.), *Prepreke za jednakost – dvostruka diskriminacija žena sa invaliditetom, Sažetak zbirke tekstova o ženama sa invaliditetom i izvodi iz informativne publikacije o ženama sa invaliditetom Svetske organizacije osoba sa invaliditetom DPL*, Centar za samostalni život invalida Srbije, Beograd, 2004.
- [13] „Osobe s invaliditetom i roditeljstvo“, *Savez udruženja paraplegičara Crne Gore*; Dostupno preko: <http://www.paraplegicari.com/main/images/Osobe%20s%20invaliditetom%20i%20roditeljstvo.pdf> (pristupljeno 8. aprila 2016).

- [14] Vidanović Ivan, *Rečnik socijalnog rada*, autorsko izdanje, Beograd, 2006; <http://eduklik.rs/tekstovi-2/drustvena-struktura-i-sistem/> (pristupljeno 4. jula 2016).  
<http://labris.org.rs/saznajte-vise/pojmovni/> (pristupljeno 4. jula 2016).

*Bojana Dimitrijević*

## THE INFLUENCE OF GENDER ROLES' CONSTRUCTIONS ON THE MULTIDIMENSIONAL INFERIORITY OF WOMEN WITH DISABILITY

### *Abstract*

Multidimensional inferiority of women belonging to one of the “sensitive groups” is inflicted by men, as a consequence of intertwining gender based discrimination with other marginal personal traits, often affecting women with disability.

The presence of multidimensional inferiority of women with disability is clearly seen in the fact that in every field of social life, the participation of these women is smaller compared to women of general population and/or men with disability. Furthermore, women who belong to this social group are more frequently exposed to some form of violent behavior, such as economic violence or exclusion from women without a disability.

This work represents a detailed description of the status of women with disability, with the aim of proving the existence of multidimensional inferiority phenomenon which is a consequence of intertwining social gender roles' constructions with prejudice towards people with disability. It also suggests ways of suppressing this phenomenon.

### *Key words:*

women with disability, gender roles' construction, multidimensional inferiority, inferiority intertwining.



UDK 327(73)

Gordana Bekčić-Pješčić  
Kancelarija za saradnju  
sa civilnim društvom  
Vlade Republike Srbije

# Ijan Bremer, SUPERSILA: Tri moguće uloge Amerike u svetu

Beograd, Centar za  
međunarodnu saradnju i  
održivi razvoj, CIRSD, 2015

U svojoj knjizi, objavljenoj prošle godine, ugledni politički mislilac Ijan Bremer promišlja trenutni spoljno-politički položaj, uticaj i sveukupni imidž SAD u sistemu savremenih međunarodnih odnosa koji obiluje krizama, žarištima i globalnom pre-raspodelom snaga. Pitanje nad kojim razmišlja jeste koja je dalja uloga, mesto i značaj SAD u svetu, te koje su moguće posledice njihovog daljeg angažovanja u sve brojnijim regionalnim krizama.

Njegova polazna hipoteza je da je spoljna politika sadašnje administracije bez jasnog strateškog plana i definisanih ciljeva, rečju, strategija bez vizije. U atmosferi zahuktavanja izborne kampanje autor se pita koji kurs će sledeći predsednik uopšte moći da trasira, kako bi se SAD pozicionirale bolje i povratile ugled. Pošavši od prepostavke da su SAD još uvek jedina nesumnjiva supersila, on razmatra tri moguće geo-strateške platforme. Ta tri narativa su nezavisna Amerika, „manibol“ Amerika i neophodna Amerika. Sve tri mogućnosti posledica su promenjenih globalnih okolnosti, odnosno činjenice da je, kako autor na samom početku ističe, *naš svet uvek svet u tranziciji, ali da postoje istorijski trenuci kada smrt postojećeg poretku i silovito radanje novog dovode do izuzetnog previranja. Ovo je jedan od takvih trenutaka.* Studija je pisana kao otvorena ponuda čitaocu da se, na osnovu iznetih elaboracija, sam odluči koja mu platforma deluje najprikladnija.

Svako od ponuđenih rešenja nascionjeno je na neke od principa, vrednosti i narativa koji su deo američkog političkog sistema i ne predstavljaju radikalnu izmenu političkog sistema, ali traže preraspodelu snaga i usmerenje ka jasnim spoljнополитичким ciljevima. Svaka opcija treba da izazove pozitivne posledice po američko društvo i američkog građanina, koji

je još uvek osnovna merna jedinica američkog političkog sistema.

Koncept nezavisne Amerike polazi od toga da vojno-političko prenaprezanje SAD predstavlja finansijsko opterećenje, koje ne osigurava nacionalnu bezbednost, dok istovremeno SAD na unutrašnjem planu ostavlja bez sredstava za rešavanje pitanja od interesa za građane, kao što su infrastruktura, obrazovanje i zdravstvo. Napuštanje uloge „svetskog pollicajca“ trebalo bi da osigura očuvanje slobode i povratak na principe Očeva osnivača. Samo okretanje prema unutra može da osigura nacionalnu bezbednost jer ona, tvrdi Bremer, uvek počinje od kuće.

Manibol Amerika počiva na ideji vojno-ekonomskе moći SAD, ali ute-meljene na mudrom promišljanju o vojnem angažovanju van sopstvenih granica. Interesi i dobiti tog angažovanja moraju biti realni i merljivi. Manibol Amerika sledi principе doktrine Kolina Paulea, koja podrazumeva preduzimanje vojnih operacija pod sopstvenim uslovima nakon temeljnih procena rizika i dobiti. Iako zasnovan na ideji o premoći SAD u međunarodnom sistemu, ovaj koncept mora, smatra autor, da krene od činjenice da, iako moćna, Amerika nije uvek u pravu u spoljnoj politici. Manibol Amerika zahteva strategiju i ravnotežu, uspostavljanje strateškog partnerstva u Aziji, redefinisanje odnosa prema Bliskom istoku, kao i intenzivan razvoj međunarodne trgovine. Kao primer mudre manibol strategije Bremer navodi Maršalov plan kojim je izgrađena Evropa nakon Drugog svetskog rata.

Ideja o neophodnoj Americi polazi od teze da bez prisustva SAD međunarodni sistem nije održiv, te da one ne mogu da se izoluju od posledica međuzavisnih odnosa globalnog sveta. Glavni motiv ovog koncepta je pretnja terorizma. Neophodna Amerika održiva je samo ako se na potpuno drugim osnovama bude građila američka spoljna politika i ona zahteva sledeće: saradnju sa kineskim političkim elitama, osiguranje čvršćeg prisustva Kine u trgovinskim odnosima, reinvestiranje u evroatlantske odnose sa svešću da iste definišu rusko-američki bilateralni odnosi, kreiranje agende za sve ključne geo-strateške regije. Samo na ovaj način može da se nastavi institucionalizacija zajedničkih vrednosti koju je Maršalovim planom stvorio Hari Truman.

Strateško promišljanje i uzimanje u obzir svih relevantnih činilaca, koji utiču na proces donošenja odluka, u Bremerovoј analizi nijednog treba ne isključuje ekonomski, finansijski, politički, sociološki, istorijski, vojne i kulturno-vrednosne kategorije, koje sve zajedno doprinose jasnoći pogleda i izuzetnoj elaboraciji iznetih teza. Autor uočava sve dobrobiti i nedostatke tri spoljno-političke strategije koje bi mogle da osiguraju očuvanje nacionalne bezbednosti, ali i vrednosti na kojima su SAD, a koje su u mnogim aspektima, postale samo istorijsko sećanje. Sumorno zaključujući da „ne možemo da predvodi-mo ako drugi ne žele da nas slede“, Bremer konačno iznosi i svoj stav da je „nezavisna Amerika“ za njega jedina geo-strateška agenda koja može da

osigura unutrašnji preporod SAD, revitalizaciju američkih vrednosti, povratak međunarodnog ugleda i utvrđivanje jasnih smernica američke spoljne politike, a time i mogućnost preciznijeg definisanja akcionog plana za buduće delovanje.

Pored nesumnjivih kvaliteta, kroz knjigu provejava jedna unutrašnja tenzija oko položaja i uticaja Rusije i Kine, dva ključna geo-strateška rivala Sjedinjenih Država. Tenzija prosijava u rečenici koja otvara knjigu, a koja glasi da će „Amerika i u doglednoj budućnosti biti jedina svetska supersila“. Ova tvrdnja predstavlja relativno problematičan stav, ukoliko uzmemo u obzir autorov stav iz zaključka, u kojem tvrdi da „Amerika 2020. ne može imati ulogu kakvu je imala 1945. i 1970, pa čak ni 1990“.

Zašto uočavamo unutrašnju tenziju teksta? Ako knjigu posmatramo kao celinu, koja na makroplanu pokušava da definiše probleme, pretnje, izazove i mogućnosti koje stoje pred političkim elitama SAD, složivši se pri tom sa autorom da se promena svetskog poretku dešava pred našim očima, onda pitanje identiteta supersile nužno mora biti nanovo postavljeno. Ako se složimo sa stavom da se svet radikalno menja, što autor tvrdi, onda se nužno mora otvoriti diskusija o tome kako i na osnovu kojih kriterijuma će se u budućnosti definisati identitet globalne supersile. Ekonomski i vojno-industrijski potencijali nekoliko država, koje su istovremeno najveći partneri, ali i najveća pretnja međunarodnom položaju SAD, u kombinaciji sa fragilnim sistemom globalnog finansijskog sistema

po modelu spojenih sudova, uz nezabilazna pitanja vlasništva nad prirodnim resursima, dovodi na dnevni red i debatu o dominantnom položaju njenih glavnih aktera.

U izuzetnoj i municioznoj analizi ovo je jedino važno pitanje na koje Bremer ne daje odgovor jer ga i ne postavlja. Da li je već to svojevrstan odgovor ili je u pitanju fenomenološka stepenica na koju nije lako iskoračiti iz pozicije američkog autora, ostaje da naglašamo, pri čemu ne smatramo da je u pitanju bilo kakva ideoološka prepreka koja bi mogla vući korene iz istorijske paradigmе hladnoratovskih narativa.

Cini se da je pre u pitanju prepreka koju generišu neke fundamentalne premise na kojima je američko društvo uspostavljeno. Vrednosna vertikala američkog političkog sistema, koja je uspostavila prvu modernu predstavničku demokratiju, a njениm građanima i celom svetu u legat ostavila Deklaraciju nezavisnosti i prvi pisani ustav, čak i kod autora takvog formata, kao što je Ijan Bremer, predstavlja osovinu oko koje se kreće njegovo naučno, ali pre svega građansko biće.

Autorovo opredeljenje za koncept nezavisne Amerike deluje kao pravi izbor, ukoliko se imaju u vidu američke političko-pravne vrednosti. Vraćanje njima Bremer vidi kao onu unutrašnju revoluciju i korektivni faktor američkog političkog sistema koji ostavlja mogućnost da SAD budu ono što je još Džon Vintrop video daleke 1630. godine – grad na brdu i svetlost svetu. Svojim opredeljenjem za nezavisnu Ameriku autor

nam poručuje gde on vidi istinsku snagu i privlačnost ideje o Americi i zbog toga je, pored svih ostalih kva-

liteta, studija „Supersila“ vredna pažnje svakog čitaoca zainteresovanog za „američke teme“.

---

Godišnjak Fakulteta političkih nauka  
Univerziteta u Beogradu

## UPUTSTVO ZA AUTORE

---

*Godišnjak Fakulteta političkih nauka* je naučni časopis koji objavljuje autorske radove, rezultate naučnih istraživanja, recenzije knjiga, kao i prikaze domaćih i međunarodnih skupova. Naučne oblasti koje časopis pokriva su: politička teorija i filozofija, politička sociologija, politički sistem, novinarstvo, komunikologija, studije kulture, međunarodni odnosi, evropske studije, socijalna politika i socijalni rad.

Godišnjak izlazi dva puta godišnje (jun i decembar). Krajnji rokovi za predaju radova su 31. mart i 30. septembar. Radovi se primaju isključivo elektronski na adresu [godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs](mailto:godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs). Redakcija savetuje autorima da pre slanja teksta prvo pošalju apstrakt. Ukoliko rad zadovoljava kriterijume Godišnjaka prosleđuje se na nezavisnu recenziju.

Uslov za razmatranje rukopisa je da bude pripremljen u skladu sa sledećim uputstvima:

- Tekstovi treba da sadrže između 25.000 i 30.000 slovnih znakova sa razmacima, bez referenci i fusnota. Prikazi knjiga i konferencija sadrže do 7.000 znakova sa razmacima.
- Autori treba da koriste slova vrste Times New Roman, veličina 12, prored 1.5. Naslove i podnaslove pisati bez numeracije, veličine 12. Naslove navoditi u **Bold**, a podnaslove u *Italic*. Margine podesiti na 2.5 cm, na strani formata A4.
- Iznad naslova navesti ime i prezime autora, a nakon toga naziv institucije u kojoj je zaposlen, kao i elektronsku adresu za korespondenciju (poslednje u fusnoti).
- Apstrakt se prilaže na srpskom (na početku) i engleskom jeziku (na kraju teksta) i treba da sadrži između 75 i 150 reči. Ispod apstrakta navesti od 5 do 10 ključnih reči.
- U posebnoj fusnoti (\*) navesti dodatne informacije o samom tekstu (deo naučnog projekta, rezultat određenog istraživanja i sl.).
- Strana imena i nazive pisati u srpskoj transkripciji, sa navođenjem originalnog naziva u zagradi prilikom prvog pominjanja.
- U radu isključivo koristiti fusnote (*Footnote*). Prilikom pisanja prikaza ne koristiti fusnote.

### Navođenje izvora u fusnotama i literaturi:

#### Monografije

Ime i prezime autora, naziv monografije (*Italic*), izdavač, mesto izdavanja, godina izdanja, broj strane.

- a) Karl Polanji, *Velika transformacija*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str.110.
- b) Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 55–62.

#### Tekstovi u tematskim zbornicima

Ime i prezime autora, naziv dela (pod znacima navoda), u, ime i prezime urednika, ur. ili urs. (ukoliko je više od jednog), naziv zbornika (*Italic*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, broj strana.

- a) Tanja Miščević, „Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ u: Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 147–152.
- b) Frances Stewart and Armin Langer, „Horizontal inequalities: Explaining persistence and change“ in: Frances Stewart (ed.), *Horizontal inequalities and conflict. Understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 54.

#### Tekstovi u naučnim časopisima

Ime i prezime autora, naziv teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (*Italic*), broj toma, broj izdanja, broj strane.

- a) Jelena Vidojević, „Zdravstvena zaštita u SAD: pravo ili privilegija?“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 5, br. 5, str. 469–471.
- b) Lotta Harbom and Peter Wallensteen, “Armed conflict, 1946–2009”, *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, pp. 501–509.

#### Tekstovi u novinama i časopisima

Ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv novine ili časopisa (*Italic*), datum, broj strane.

- a) Vladimir Vuletić, „Ni Kosovo ni Evropa“, *Politika*, 15. decembar 2011, str. 15.
- b) Pierre Luther, “China goes into the world news business”, *Le monde diplomatique*, 10 April 2011, p. 22.

#### Dokumenti

Naziv dokumenta (pod znacima navoda), časopis ili glasilo u kome je dokument objavljen (*Italic*), broj izdanja (ukoliko postoji), izdavač, mesto i godina izdanja, broj strane.

- a) „Ustav Republike Srbije“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98, Beograd, 2006, str. 20.
- b) “Health at a glance 2011: OECD indicators”, OECD Publishing, Paris, 2011, pp. 38–42.

### **Doktorske i master teze**

Ime i prezime autora, naziv teze (*Italic*), doktorska/master teza, naziv univerziteta (i fakulteta), datum, broj strane.

- a) Goran Tepšić, *Pristup Johana Galtunga u oblasti rešavanja sukoba*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2011, str. 56–57.
- b) Marko Simendić, *Hobbes on persona, personality, and representation: Behind the mask of sovereignty*, PhD thesis, University of York, 2011, p. 78.

### **Izvora sa interneta**

Ime i prezime autora, naziv teksta, izdavač (ukoliko je tekst objavljen), puna internet adresa, datum pristupa, broj strane (ukoliko postoji).

- a) Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and grievance in civil war*, World Bank, Washington, D.C, 2000. Available from: <http://ssrn.com/abstract=630727>, (Accessed 7 August 2010), p.5.
- b) Rajko Kosanović, *Socijalno pravo*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd. Dostupno preko: <http://www.fes.rs/pubs/2011/pdf/29.Socijalno%20pravo.pdf>, (Pristupljeno 24. januara 2012), str. 41–45.

### **Ponavljanje ranije navedenih izvora**

Prilikom ponavljanja navedenog izvora staviti ime i prezime autora, naslov izvora (*Italic*), zatim op. cit. i na kraju broj strane (Karl Polanji, *Velika transformacija*, op. cit., str. 67).

U slučaju navođenja izvora iz prethodne fusnote koristiti Isto. (Isto, str. 162)

### **Grafikoni i tabele**

Tabele i grafikoni treba da sadrže broj, naslov i izvor (sve u donjem desnom uglu). Za elektronsku formu koristiti formate .jpg, .tiff i .ai. Ukoliko je potrebno, grafičke prikaze poslati u zasebnom dokumentu.

### **Bibliografija**

Izvore u listi literature navoditi po abecednom redu na isti način kao i u fusnotama, s tim što se prvo navodi prezime citiranog autora. Za tekstove u zbornicima i naučnim časopisima navesti broj strana. Prilikom pisanja prikaza monografija navesti ukupan broj strana.

---

The Yearbook of the Faculty of Political Science  
University of Belgrade

## INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS

---

The Yearbook of the Faculty of Political Science University of Belgrade (The Yearbook FPS) is an academic journal specializing in the field of political science. Subject areas include: political theory and philosophy, political sociology, political system, media and communication studies, culture studies, international relations, European studies, social policy and social work.

The Yearbook FPS is biannual publication. Deadlines for submitting manuscripts are 31 March and 30 September. All proposals should be sent electronically to godisnjakfpn@fpn.bg.ac.rs. The Editorial Board is advising authors to send an abstract prior to submission. Once the manuscript is received, and if it meets the basic requirements of the Yearbook FPS it will be peer-reviewed.

The Editorial Board is welcoming manuscript as articles (25 000–30 000 characters with spaces) and books and conferences reviews (up to 7 000 characters with spaces). All submitted manuscripts should contain author's name and affiliation, email (in the footnote), the title, abstract (up to 150 words), key words (from 5 to 10), body of the text, and bibliography.

The text should be prepared in accordance with the following technical instructions:

- Font: Times New Roman, size 12, space 1.5, margins 2,5 cm, paper size A4;
- Headings level 1: flush left, boldface, sentence case; Headings level 2: flush left, italicized, sentence case;
- No special effects should be used in text, graphs, tables, charts, etc. Do not use bold print, underline, all-caps, etc.
- The references as well as accompanying comments should be typed as footnotes. If necessary, use separate footnote (\*) to write comment about the text or acknowledgment.

**All sources should be cited in the manuscript and stated as Bibliography at the end of the text by using the following formats:**

### **Books**

Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 55–62.

### **Chapters in Edited Volumes**

Frances Stewart and Arnim Langer, "Horizontal inequalities: Explaining persistence and change" in: Frances Stewart (ed.), *Horizontal inequalities and conflict. Understanding group violence in multiethnic societies*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 54.

### **Journal Article**

Lotta Harbom and Peter Wallensteen, "Armed conflict, 1946–2009", *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, pp. 501–509.

### **Newspaper or magazine article**

Pierre Luther, "China goes into the world news business", *Le monde diplomatique*, 10 April 2011, p. 22.

### **Documents**

"Health at a glance 2011: OECD indicators", OECD Publishing, Paris, 2011, pp. 38–42.

### **PhD and master thesis**

Marko Simendić, *Hobbes on persona, personality, and representation: Behind the mask of sovereignty*, PhD thesis, University of York, 2011, p. 78.

### **Internet**

Paul Collier and Anke Hoeffler, *Greed and grievance in civil war*, World Bank, Washington, D.C., 2000, Available from: <http://ssrn.com/abstract=630727>, (Accessed 7 August 2010), p. 5.

### **Repeating references in footnotes**

When repeating reference use the following format: author's first and last name, title, op. cit., page number (Paul Collier, *The bottom billion: Why the poorest countries are falling and what can be done about it*, op. cit., p.67).

When repeating reference from the previous footnote use following format: Ibidem, page number (Ibidem, p. 165)

### **Charts and tables**

Charts and graphs must contain (the lower right corner) number, title and the source. They should be sent as .jpg, .tiff or .ai format and, if necessary, as separate document.

### **Bibliography**

In bibliography list all references as in footnotes with only difference being author's last name in front of the first. For chapters in edited volumes write page numbers. For book reviews write total number of pages.

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

32+36

GODIŠNJAK ... / Univerzitet u Beogradu.  
Fakultet političkih nauka ; glavni i  
odgovorni urednik Dragan R. Simić. - God. 1,  
br. 1 (dec. 2007)- . - Beograd (Jove Ilića  
165) : Fakultet političkih nauka, 2007 -  
(Beograd : Čigoja štampa). - 24 cm

Dva puta godišnje.  
ISSN 1820-6700 = Godišnjak (Fakultet  
političkih nauka Beograd)  
COBISS.SR-ID 145774604