

UDK 327

ISSN 0543-3657

MEĐUNARODNA POLITIKA

OSNOVANA JUNA 1950.
BEOGRAD
GOD. LXIII, BR. 1148.
OKTOBAR–DECEMBAR 2012.

SRBIJA I SVET

Brano Miljuš

KUDA DALJE NAKON PRESUDA
HARADINAJU I GOTOVINI?

U FOKUSU

Svetlana Đurđević-Lukić, Dragana Nikolić

GLOBALNI TRENDOWI U SPREČAVANJU
PROLIFERACIJE ORUŽJA ZA MASOVNO
UNIŠTENJE

Slobodan Zečević

ULOGA EVROPSKE CENTRALNE BANKE
U INSTITUCIONALNOM SISTEMU
EVROPSKE UNIJE

Srdan Petkanić

NEOFUNKCIONALISTIČKI TEORIJSKI PRISTUP I
PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA

ANALIZE

Duško Dimitrijević

KODIFIKACIJA PRAVILA O SUKESIJI DRŽAVA
U ODNOSU NA UGOVORE

JUBILEJI

Zoran Jerotijević

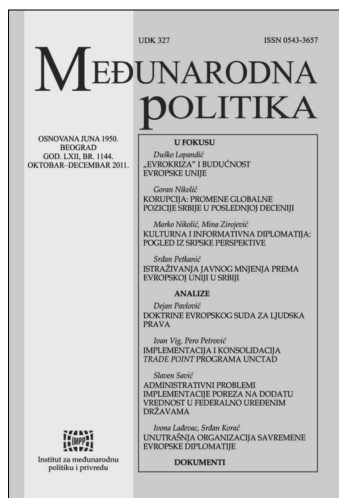
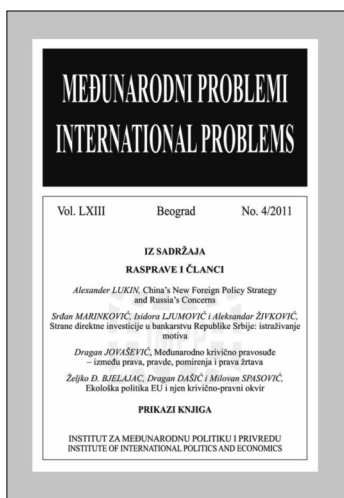
UGOVORI O MIRU KOJIMA SU OKONČANI
BALKANSKI RATOVI

DOKUMENTI



Institut za međunarodnu
politiku i privredu

Časopisi Instituta za međunarodnu politiku i privredu



Institut za međunarodnu politiku i privredu

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

MEĐUNARODNA POLITIKA

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

UDK 327

ISSN 0543-3657

Godina LXIII, br. 1148, oktobar–decembar 2012.

Izdavački savet

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

Dr Duško Lopandić, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uredništvo

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

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

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

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

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

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

Direktor Instituta
Dr Duško Dimitrijević

Glavni i odgovorni urednik
Dr Dragan Đukanović

Prelom
Snežana Vojković, Sanja Pavlović

Lektura
Ivanka Andrejević

Prevod
Aleksandra Janošević

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

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

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

Štamparija
„Želnid”, 11000 Beograd, Nemanjina 6

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

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

MEĐUNARODNA POLITIKA

UDK 327 Godina LXIII, br. 1148, oktobar–decembar 2012. ISSN 0543-3657

Sadržaj

SRBIJA I SVET

Brano Miljuš

Kuda dalje nakon presuda Haradinaju i Gotovini? 5

U FOKUSU

Svetlana Đurđević-Lukić, Dragana Nikolić

Globalni trendovi u sprečavanju proliferacije oružja
za masovno uništenje 21

Slobodan Zečević

Uloga Evropske centralne banke u
institucionalnom sistemu Evropske unije 40

Srđan Petkanić

Neofunkcionalistički teorijski pristup
i proces evropskih integracija 52

Dorđe Pavlović

Različitost pristupa Evropske unije konfliktima u Libiji i Siriji ... 67

Dragana Radičić

Fiskalna konsolidacija u postrecesivnoj ekonomiji evrozone 80

ANALIZE

Duško Dimitrijević

Kodifikacija pravila o sukcesiji država u odnosu na ugovore 95

<i>Dalibor Kekić, Dane Subošić</i> Interamerička telekomunikaciona komisija	115
<i>Jelica Gordanić</i> Odnos Ujedinjenih nacija i regionalnih organizacija prilikom rešavanja međunarodnih sporova	129
<i>Mirjana Dejanović</i> Globalizacija, međunarodno pregovaranje i ekonomski suverenitet	137
<i>Nevena Prolović</i> Teorijsko određenje i terminološko razlikovanje pojmova javne uprave, državne uprave i lokalne samouprave	161
<i>Jelena Lopičić-Jančić</i> Ratni zločini u Bačkoj 1941–1945. i slučaj Šandor Kepiro	175
<i>Slađana Savović</i> Značaj učenja i transfera znanja za uspeh internacionalnih akvizicija	190
 JUBILEJI	
<i>Zoran Jerotijević</i> Ugovori o miru kojima su okončani balkanski ratovi	206
 SKUPOVI	
Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFRJ	230
 PRIKAZI KNJIGA	
Srđan Mičić, <i>Kraljevina Jugoslavija i anšlus Austrije 1938.</i>	232
Vladimir Petrović (prir.), <i>Srpske političke elite i Vens-Ovenov plan</i> , tom I, Stenografske beleške sa proširenih sednica Saveta za usaglašavanje stavova o državnoj politici	236
 DOKUMENTI	
Govor ministra spoljnih poslova Ivana Mrkića na XVI samitu šefova država i vlada pokreta nesvrstanih zemalja	241

UDK: 341.645.2
Biblid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 5–20.
Pregledni članak
Primljen: 12. decembar 2012. godine

Brano MILJUŠ¹

Kuda dalje nakon presuda Haradinaju i Gotovini?

SAŽETAK

Ovaj rad, polazeći od presuda ad hoc Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, odluke žalbenog veća Tribunala da oslobodi generale Gotovinu i Markača, kao i oslobađajuće presude Haradinaju, ulazi u jednu složenu analizu i ranijih međunarodnih sudova koji na neki način predstavljaju kolatelarni uticaj legalizovane hegemonije velikih sila. Kontinuitet takve legalizovane hegemonije moći i uticaja, kao krajnji cilj i prioritetan zadatak ima: širenje NATO saveza, konsolidaciju političkih sistema pod uticajem SAD i potpunu legalizaciju humanitarnih intervencija. Prema Srbiji tj. Kosovu i Metohiji, poslednji praktični cilj jeste postizanje nezavisnog Kosova, sa perspektivom što bržeg priznanja od strane što većeg broja zemalja, demonstrirajući u novim uslovima moć za novim geopolitičkim potrebama. Brojne kontraverze su pratile osnivanje Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, ali slobodnomisleći ljudi su prevashodno polazili od uverenja da u progresivnom razvoju međunarodnog prava treba dati šansu da sam Sud opravda svoje postojanje doslednom afirmacijom najviših međunarodnopravnih načela, običaja i prirodnog prava, poštovanjem preciznih od Saveta bezbednosti kontrolisanih proceduralnih standarda koji bi kroz statut i njegovu primenu eliminisali svaku senku pristrasnosti i dvojnih standarda u utvrđivanju odgovornosti kako unutrašnjih, tako i spoljnih aktera. Da je Sud uspeo savesnim prikupljanjem dokaza i nepristrasnim presudama bez zornih napora da istoriju jednog naroda (srpske strane) prekomponuje geopolitičkim potrebama legalizacije

¹ Dr Brano Miljuš, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: brano@diplomacy.bg.ac.rs. Tekst predstavlja rezultat rada na projektu Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije br. 179029: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima – strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“. Stavovi preneti u članku odražavaju stavove autora, a ne i Uredništva časopisa.

hegemonije, osudio bi jednako neoprostivo nasilje svih strana i značajno doprineo izmirenju na Zapadnom Balkanu.

Ključne reči: Zapadni Balkan, SAD, Hegemonija, Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju.

Uvod

Odluka žalbenog veća Tribunala u slučaju Gotovine i Markača, kao i oslobađajuća presuda Haradinaju predstavljaju jednu paradigmu ponašanja u legalizaciji hegemonije. Od suštinskog značaja je tu složenu paradigmu dublje analizirati i na drugim primerima rada sudova, npr. Međunarodnog suda pravde, povodom davanja Mišljenja Međunarodnog suda pravde u slučaju Kosova, ili Badinterove komisije i brojnih drugih međunarodnih tela. Sve ove paradigme, temeljno analizirane, predstavljaju samo masku nad prirodom poretka u kojem je jedan mali broj zemalja dao sebi pravo tzv. „humanitarnih intervencija“ bez odobrenja UN, koje legalizuje od završetka Hladnog rata. Reč je o poretku koji sebe razgraničuje iza linije prosvćenih naroda koji su civilizovani i autoritarnih, varvarskih država zbog kojih kao takvih jeste moguće nametati takvu količinu prevara i hipokrizije u formiranju pravne i faktičke realnosti, ali u kojima je moguće i bezočno narušavanje elementarnih načela međunarodnog prava. Samo u takvoj konstelaciji međunarodnih odnosa Tribunal može da postane instrument moralne proizvoljnosti, moći i vladavine legalizovane hegemonije. Ali u takvim okolnostima se otvara i pitanje mogućih pravaca daljih spoljnopolitičkih i međunarodnopravnih aktivnosti Republike Srbije u skladu sa progresivnim razvojem međunarodnog prava.

Po definiciji se pod spoljnom politikom podrazumeva skup odluka koje jedna država donosi u svojim odnosima sa drugim državama.² Samo strateške odluke su javne a njihovo sprovođenje predstavlja tajnoviti lavirint kako bi se izbeglo otkrivanje namera i budućih spoljnopolitičkih i međunarodnopravnih aktivnosti od strane neprijateljski raspoloženih država u međunarodnim odnosima. Deo ovoga rada spada u promišljanje o takvim budućim aktivnostima od izuzetnog značaja, i preliminarno je vezan za Mišljenje MSP, ali i brojnih presuda koje su ponizile srpske žrtve ali su dramatično ponizile i sve dosadašnje napore za dobrosusedstvom u regionu Jugoistočne Evrope.

U proceni aktivnije pozicije Srbije u mogućim pravcima daljih spoljnopolitičkih i međunarodnopravnih aktivnosti može se poći od dva modela, i to:

- A. Pravna realnost; i
- B. Faktična realnost.

² Vojin Dimitrijević, Radoslav Stojanović, *Međunarodni odnosi*, Službeni list, Beograd, 1996, str. 223 et seq.

A. Pravna realnost

Pravna realnost podrazumeva saglasno čl. 25 Povelje UN da „članovi UN su saglasni da prihvataju odluke Saveta bezbednosti u saglasnosti sa ovom Poveljom“. Nesporna je pravna činjenica, koja se pravno ne može drugačije tumačiti, da je rezolucije Saveta bezbednosti, pa tako i Rezolucija 1244 doneta na osnovu glave 2. Povelje i da ima obavezujući karakter. Države članice UN dužne su da ih poštuju. Ova pravna realnost za Srbiju je povoljnija sa stanovišta donošenja mera i aktivnosti kako spoljnopolitičkih, tako i međunarodnopravnih.

Rezolucija SBUN 1244, usvojena 10. juna 1999. godine treba i dalje, nakon savetodavnog mišljenja (SMMS) da predstavlja glavni argument Republici Srbiji u još jače izraženoj oceni da su države koje su priznale Kosovo i Metohiju, prekršile međunarodno pravo, prestale da poštuju teritorijalni integritet Srbije i da Srbija iz tih razloga, još više ugrožena, ni u kom slučaju ne može priznati samoproglashenu nezavisnost od strane privremenih organa koji su tom istom rezolucijom u aneksu 2. kako je navedeno omogućili uspostavljanje privremene administracije za Kosovo kao dela međunarodnog civilnog prisustva pod kojim će narod Kosova moći da uživa suštinsku autonomiju u okviru SRJ,³ o čemu će odluku doneti Savet bezbednosti UN. Ovo jeste nesporna pravna činjenica.

Još precizniji je paragraf 10 Rezolucije 1244, koji kroz Savet bezbednosti, „ovlašćuje generalnog sekretara da uz pomoć međunarodnih organizacija, obezbedi međunarodno civilno prisustvo na Kosovu, kako bi se obezbedila privremena uprava na Kosovu, pri čemu će narod Kosova moći da uživa suštinsku autonomiju u okviru SRJ, i koji će obezbediti prelaznu upravu pri čemu će uspostavljati i nadgledati razvoj privremenih demokratskih institucija samouprave, kako bi se obezbedili uslovi za miran i normalan život svih stanovnika Kosova“.

Učinjeni teroristički napadi i zločini u julu 2010. godine neodoljivo podsećaju na zločine na Kosovu i Metohiji iz marta 2004. I kao što im se tada, pet godina nakon uvođenja protektorata UN na ovom delu Evrope, trebalo energičnije prići u smislu osude zločina i narušavanja mira u regionu, tako i sada, osam godina kasnije, neophodno je sprečiti i pravno i spoljnopolitičkim merama, nagrizanje evropske civilizacije, i zajedničkim snagama (uporedo sa ratifikacijom SSP i dobijanjem statusa kandidata za EU) stati na put kako se ne bi dozvolila erozija svega onoga što nazivamo evropskim vrednostima.

Ogroman uspeh Srbije i njene diplomatije je upravo u tome što je uspela ovu pravnu realnost da učini validnijom, pre svega time što je Generalna skupština prihvatila inicijativu Srbije i postavila pitanje Međunarodnom sudu pravde (MSP) – da li je jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova od strane privremenih organa ove pokrajine, u skladu sa međunarodnim pravom, ali i na vanrednoj sednici Saveta bezbednosti otvorila pitanje pravno nelegitimnog i

³ U skladu sa čl. 60. Ustavne povelje Srbije i Crne Gore prava i obaveze su sa SRJ prešli na Republiku Srbiju.

zlonamernog plana, ukoliko je on u bilo kakvoj vezi sa načinom izvođenja još nerasvetljenih zločina na Kosovu i Metohiji iz marta 2004. godine, a time u suprotnosti i sa Deklaracijom principa međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u saglasnosti sa Poveljom UN.

Prava mera reagovanja na divlje zločine mržnje iskazane od strane albanskih ekstremista i terorista pet plus šest godina od nastanka međunarodnopravnih dokumenata (Rezolucija 1244, Sporazum iz Rambujea i Kumanovski sporazum), otvaraju pitanje kako njihove efikasnosti, tako i saglasnosti Srbije o daljem prisustvu na Kosovu i Metohiji ukoliko međunarodni faktori ne uskrate podršku destabilizujućim potezima Prištine. I zaista njihovo unilateralno, pristrasno podržavanje jednostranog proglašenja KiM za nezavisnu državu, na ovaj vanpravni način, najbolji je dokaz da se tim putem nasilja i zločina ne može stvarati pravo niti pravni sistem. A stabilnost na Kosovu, u skladu sa nabrojanim međunarodnopravnim dokumentima, moguća je jedino uz sprovođenje plana u šest tačaka, koji je svojevremeno predložio generalni sekretar UN i podržao Savet bezbednosti, jer je u skladu sa međunarodnopravnom realnošću. A pravna realnost je i postojanje Deklaracije principa međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u saglasnosti sa Poveljom UN (Deklaracija sedam principa), usvojene konsenzusom na 25. jubilarnom zasjedanju Generalne skupštine UN 1970. godine. Istina, u okviru ove deklaracije izvršena je kodifikacija osnovnih principa Povelje koji proklamuju glavna imperativna pravila o odnosima između država i odgovarajuće fundamentalne norme međunarodnog prava. Njih je uostalom Generalna skupština proglasila obaveznim za sve države (ne samo članice UN), ali akceptirajući ovu činjenicu naši oponenti ne propuštaju priliku, uključujući i savetodavno mišljenje u pojedinačnom izjašnjavanju, da istaknu takođe značajan argument da sistem UN štiti teritorijalni integritet u odnosima između država, ali da ga ne štiti u odnosu između države i njenih sopstvenih državljana.

B. Faktična realnost

Drugi model, model faktične realnosti, u oblasti međunarodnog prava postaje sve više globalno umreženi sistem koji se sve više oslanja na legalizovanu hegemoniju unilateralizma, jer on naprosto ne može da funkcioniše van određenog političkog i regulatornog konteksta. Pod terminom legalizovane hegemonije podrazumevamo postojanje unutar međunarodnog društva jedne moćne elite država, čiji superioran status manje sile priznaju kao političku činjenicu, koja služi kao osnov za određene konstitucionalne privilegije, prava i obaveze, pri čemu se međusobni odnosi sila unutar elite uređuju uglavnom u skladu sa načelom suverene jednakosti. U globalnoj fazi unilateralizma, kapitalizmu je postao potreban novi globalni regulatorni kontekst koji je pronađen u legalizovanoj hegemoniji.

Međunarodni sistem odnosa u kojem su države imale odlučujuću reč na principima suverene jednakosti nije više zadovoljavao potrebe globalnog kapitalizma. Suštinska razlika je u tome što je politička moć postala globalna,

reprodukujući sve veću potrebu za promenama, i tako uvećavala političku moć koja postaje nezavisna i nadređena moći malih nacionalnih država, ali po svemu sudeći i međunarodnih sudova. Ni ekonomska kao ni pravna pravila i zakonitosti formalnopravno nisu napuštena ali su postala podređena odlukama koje se donose u centru globalnog kapitalističkog sistema, kada odluke koje su u interesu globalnog kapitalizma nije moguće doneti u međunarodnim institucijama kao što su Ujedinjene nacije. U najmanju ruku ima osnova za tvrdnju da upravo Kosovo predstavlja prelazak jednog oblika legalizovane hegemonije („hegemonija Povelje“) na drugi (dominacija jedne malobrojne elite država izvan Povelje). Implikacija ove hipoteze jeste da Ujedinjene nacije nisu više u stanju da igraju centralnu ulogu u održavanju bezbednosti u faktičnoj realnosti, kakvu su imale u decenijama pre Kosova. Doktrinarno pokriće za ovakvu faktičnu realnost dolazi kroz „novu“ normu humanitarne intervencije kao podrška nekom obliku regionalne hegemonije, čime se intelektualno nude normativni resursi za tvrdnju da postoji jedan nov režim vanustavne legalizovane hegemonije. Na primer, Antonio Kaseze, u *Evropskom žurnalu za međunarodno pravo*, praktično se zalaže za uspostavljanje jedne takve norme. Ovakvo otvoreno zalaganje za humanitarnu intervenciju samo će dodatno otvoriti pitanja savremenog ekvivalenta poštovanja ljudskih prava i pravne prirode čina priznanja. Ali ova „nova“ norma ne može promeniti savremeno međunarodno pravo u smislu obaveze poštovanja prava na samoopredeljenje, npr. uključujući i zabranu zloupotrebe ovog prava, kao deo prava državnosti, kao i to da se može smatrati za konstitutivni uslov državnosti.

Suština tumačenja rezolucije 1244. određuje suštastveni odnos mišljenja Međunarodnog suda pravde

Nije upitno da secesija ili samoproглаšenje Kosova i Metohije spada u kategoriju protivpravnog nastajanja države. Prethodna protivpravna radnja nikad ne može postati pravna. Istina Rezolucija 1244, u 11. paragrafu uvodi na dvostruki način pojmove konačnog rešenja i budućeg statusa. Tako npr. u tački a. ovoga paragrafa ističe se da će glavne odgovornosti civilnog prisustva uključivati „unapređenje uspostavljanja do konačnog rešenja suštinske autonomije i samouprave na Kosovu“, uzimajući u potpunosti u obzir Aneks 2 i sporazume iz Rambujea (S/1999/648), dok tačka e. predviđa „olakšavanje političkog procesa čiji je cilj definisanje budućeg statusa Kosova, uzimajući u obzir sporazume iz Rambujea (S/1999/648)“. Dakle, kao što se vidi u tački 2. konačno rešenje jasno je razdvojeno od suštinske autonomije, koja očigledno predstavlja samo prelazni period do uspostavljanja konačnog rešenja, kome prethodi referendum. Zato upravo ova tačka, odnosno njeno dvostruko značenje, služi kao osnova za tumačenje da Rezolucija 1244 ne zabranjuje izričito nezavisnost Kosova i Metohije kao oblik konačnog rešenja.⁴ Međutim,

⁴ Christofer J. Borgen, „Kosovo Deklaration of Independence: Self-Determination, Secession and Recognition“, ASIL Insight, Vol. 12, Issue 2, Internet, http://www.asil.org/insights/2008/02/insights_080229.html, 22/05/2010.

u paragrafu 4. Rezolucije 1244 Savet bezbednosti „potvrđuje da će posle povlačenja, dogovorenom broju jugoslovenskog i srpskog vojnog i policijskog osoblja biti dozvoljen povratak na Kosovo radi obavljanja dužnosti u skladu sa Aneksom 2“. Aneks 2 sadrži sledeću odredbu: „Nakon povlačenja, dogovorenom broju jugoslovenskog i srpskog osoblja će biti dozvoljeno da se vrati i obavlja sledeće funkcije: vezu sa međunarodnom civilnom misijom i međunarodnim bezbednosnim prisustvom, obeležavanje kroz čišćenje minskih polja, održavanje prisustva na mestima srpske kulturne baštine, održavanje prisustva na glavnim graničnim prelazima.“ Nema sumnje da se Rezolucija koja predviđa povratak srpskih snaga bezbednosti da bi one, između ostalog, održavale prisustvo na glavnim graničnim prelazima, ne može tumačiti kao pravni instrument koji dozvoljava secesiju, samoopredeljenje ili samoproglašenje Kosova i Metohije kao nezavisne države, već isključivo kao instrument koji potvrđuje suverenitet i teritorijalni integritet Republike Srbije. Priznanje nezavisnosti Kosova i Metohije predstavlja kršenje Rezolucije 1244 SBUN, odnosno u direktnoj je suprotnosti sa međunarodnim pravom.

Prema opšteprihvaćenoj teoriji nastanka države potrebno je ispuniti osnovne uslove koje definiše Konvencija o pravima i dužnostima država prihvaćena u Montevideu: a. permanentno stanovništvo, b. utvrđenu teritoriju, c. vladu, d. kapacitet da uđe u odnose sa drugim državama (ovaj uslov se uglavnom shvata kao nezavisnost).⁵

Sledstveno tome, sasvim je logično da većina autora smatra da u slučaju neispunjavanja jednog od ovih uslova postoji obaveza nepriznavanja protivpravnih situacija nastajanja država. Ima i takvih mišljenja među pravnim autoritetima koji smatraju da bi samo priznanje trebalo da bude u drugom planu, jer „od trenutka kada je jedan pravni akt ništav, a on to svakako jeste u slučaju protivpravnog donošenja, priznanje istog nikako ne može proizvesti pravne posledice, a možda je i samo priznanje nelegalno“.⁶ S tim u vezi nastala je čitava intelektualna zbrka pojmova u našoj bližoj istoriji kada je dolazilo do priznanja bivših republika SFRJ, gde su se najčešće mešale dve teorije. Jedna je „preuranjeno priznanje“, koja se najčešće pominje kod priznanja BiH, i koje ne bi trebalo vezati sa priznanjem nastalim *contra legem*. Naime, protivpravna situacija se naprosto ne može priznati. Druga je suprotna od ove koja tvrdi da „preuranjena priznanja ne predstavljaju samim tim i povredu prava osim ako konsoliduju međunarodno nelegalne situacije“.

Ova druga teorija praktično isključuje teoriju „preuranjenog priznanja“, ali nameće intelektualnim međunarodnopravnim krugovima mišljenje da priznanje nelegalne situacije predstavlja kršenje prava. A to je upravo hipoteza koju mi na primeru Kosova i Metohije ovim radom hoćemo da utvrdimo. Još eklatantniji primer je mišljenje znamenitog profesora Borgena

⁵ James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, second edition, 2006, p. 45; Smilja Avramov, Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1990, str. 58.

⁶ Theodore Christakis, *Le droit a l'autodetermination en dehors des situations de decolonisation*, Paris, La documentation francase, 1999, p. 95.

koji takođe smatra da tvrdnja, prema kojoj države ne bi smele da priznaju novonastalu državu ako bi takvo priznanje produžilo povredu prava, može predstavljati dobar argument.⁷

Za mišljenje MSP su argument i činjenica da uspostavljanje i održavanje diplomatskih odnosa jeste svojevrsan oblik priznavanja države.

Kontroverzni primeri iz naše bliže istorije koji bi mogli dobro poslužiti za debatu o MSP na Generalnoj skupštini UN

Sama činjenica da su države koje su priznale nezavisnost oцепljenih jugoslovenskih republika nastavile da održavaju diplomatske odnose izraz je uvažavanja faktičke realnosti da su i one i Jugoslavija nastavile svoju egzistenciju kao subjekti međunarodnog prava. Kritički momenat za osporavanje tog subjektiviteta od strane trećih država bilo je priznanje nezavisnosti oцепljenih republika i uspostavljanje diplomatskih odnosa sa njima. Iako na prvi pogled nema mnogo dodirnih tačaka kada se uzme u obzir primer oцепljenja Slovenije i Hrvatske koje su iskoristile situaciju u kojoj ni tada međunarodno pravo nije zauzelo ni pozitivan ni negativan stav, situacija se bitno menja ako reflektore pravne analize usmerimo upravo na ovaj „indiferentan akt“ koji u krajnjoj praksi nije ostao akt „pravne apstinencije“ („*juridical abstention*“). Danas nam izgleda da je to bila osnova stanovišta zauzetog od strane arbitražne komisije. „Zasnovala ga je na primeni principa efektiviteta i prihvatanja stvorenog stanja. Pošla je od procene mogućnosti funkcionisanja i sastava organa federacije u nastaloj situaciji sa izbijanjem jugoslovenske krize. Pošto je zauzela stav prema kome organi federacije treba da predstavljaju sve njene sastavne delove, i da efektivno ostvaruju vlast na celokupnoj teritoriji zemlje, kao i da sastav federalnih organa treba da odgovara ovoj njihovoj funkciji, Arbitražna komisija je, ocenjujući u dva maha nastalo stanje, iz njega izvukla određene zaključke: U skladu sa transformacijama do kojih je došlo na tlu SFRJ od prvobitno zauzetog stava da se ona nalazi „u procesu raspadanja“ zaključila je konačno da ona „više ne postoji“. Pri tom je ukazala na ulogu koju je primena sile – izbijanje oružanih sukoba – igrala u toku jugoslovenske krize i na negativnu evoluciju međunarodnopravnog položaja SFRJ.“⁸

Ali s tim u vezi je otvoreno i centralno pravno pitanje, polazeći od teme našeg rada, a ono glasi: u kojoj je zaista meri međunarodno pravo u tadašnjoj situaciji priznanja volje federalnih jedinica za nezavisnošću, bilo u stanju stručno i kompetentno da protumači i predvidi posledice prava naroda na samoopredeljenje.

Do tada naime nije u sistemu pozitivnog međunarodnog prava zabeležen slučaj da pravo naroda na samoopredeljenje izlazi iz okvira predviđenog Deklaracijom UN, usvojenom rezolucijom Generalne

⁷ Christopher J. Borgen, op. cit.

⁸ Milan Šahović, *Međunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, IMMP, Beograd, 1996, str. 23.

skupštine broj 1514 kojom se pod pravom na samoopredeljenje naroda, zapravo podrazumeva pravo naroda „da slobodno odlučuje o svom političkom statusu i traži puni ekonomski, društveni i kulturni razvoj“. To je i logično jer bi suprotna praksa bila u koliziji sa normama *jus cogensa*, posebno onom normom koja državama garantuje teritorijalni integritet i političku nezavisnost. Sve drugo, osim stvaranja nove države putem oslobođenja od kolonijalne zavisnosti, imalo se do tada tumačiti kao pravo na unutrašnje samoopredeljenje. Za razliku od teorijske intelektualne zbrke do koje dolazi u tumačenju preuranjenog priznanja ili kolektivnog nepriznanja protivpravnih situacija, u savremenom međunarodnom pravu počinje da se stvara sasvim drugačija, umnogome kvalitetno nova situacija. Zauzimanje stavova o postojanju država više ne može isključivo da zavisi od slobodne ocene zainteresovanih strana i jednostavnog prihvatanja nove situacije od strane međunarodne zajednice. Opšti razvoj međunarodnog prava doveo je do pooštavanja pravnih uslova od čijeg zadovoljavanja zavisi legalnost odgovarajućih postupaka država u ovoj oblasti. Od pravne je važnosti Mišljenje MSP jer i sa njim može da dođe do jačanja obavezne snage fundamentalnih normi međunarodnog prava utvrđenih u Povelji UN i prihvatanjem imperativnih normi – *jus cogens* na čijem se zajedničkom i međusobno uslovljenom poštovanju danas zasniva međunarodna zakonitost. Upravo zbog toga je i Međunarodna konvencija o ljudskim pravima No 18. od 1970. godine, da bi odstranila mogućnost da se vršenje prava na samoopredeljenje u smislu spoljašnjeg samoopredeljenja dovodi u pitanje kogentna norma o teritorijalnom integritetu država, predvidela „promovisanje realizacije prava na samoopredeljenje i poštovanje tog prava u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija“.

Dajući do sada najdublju, sadržinsku, kritičku analizu pravnih pitanja Arbitražne Badenterove komisije, dr Kreća je upravo u kritici Mišljenja No. 2 otkrio da vršenje prava na samoopredeljenje može zadirati u teritorijalni integritet država i da upravo zbog toga Komisija klasičnom političkom zamenom teze, to pitanje vezuje za „promene postojećih granica u vreme nezavisnosti“. Time ovaj poznati stručnjak za međunarodno pravo ovu formulaciju povezuje sa mišljenjem No. 1 i tako mu daje dvostruko značenje, prvo, govoreći o „postojećim granicama u vreme nezavisnosti“ umesto o granicama ili teritorijalnom integritetu SFRJ, čime najavljuje, u mišljenju br. 3, operacionalizovanu tezu poistovećivanja linija razgraničenja ili administrativnih granica između federalnih jedinica sa granicama u smislu međunarodnog javnog prava, tj. granicama između država. Štaviše, da bi svoju najavu oslobodila svake sumnje, Arbitražna komisija opšti stav o nepromenljivosti granica (*frontiers*) potkrepljuje principom *uti possidetis juris*, koje ne samo pogrešno tumači već i svesno iskrivljuje relevantnu presudu Međunarodnog suda pravde. Drugo, njome se prećutno identifikuju referendumi u izvesnim republikama s vršenjem prava na samoopredeljenje naroda. U svetlosti ove činjenice da uz „bilo kakve okolnosti pravo na samoopredeljenje ne sme uključiti promene postojećih granica...“ zadivljujuća je smeša sofizma i brkanja pojmova. Jer, nezavisnost u federativnoj državi se, kao što to i jugoslovenska praksa secesije pokazuje, ne može steći na drugi

način nego povezivanjem na pravo na samoopredeljenje u spoljašnjem smislu. U isto vreme vršenje prava na spoljašnje samoopredeljenje automatski dovodi do promene granica, jer su jedine granice u smislu međunarodnog prava one koje određuju teritoriju federacije.

„Očevidno je, prema tome, da u raspravi o postojanju država mora da bude danas u prvom planu pitanje pravne osnove i zakonitosti postupka njihovog formiranja odnosno nestajanja.”⁹ Naime, ako se ne zadovolje i ispune određeni međunarodnopravni uslovi može u praksi doći do niza teškoća pravne i političke prirode koje neminovno moraju dovesti do izbijanja najrazličitijih sporova o legitimnosti i legalnosti postojanja tih država.

Polazeći od fundamentalne premise da pravo treba da služi životu a ne obrnuto, možemo se složiti sa mišljenjem da čak ni visoki pravni principi ne mogu biti nepremostiva prepreka ostvarenju autentične političke volje naroda. To u konkretnom slučaju znači da nije trebalo a priori isključiti mogućnost da takva politička volja ide i van norme o teritorijalnom integritetu SFRJ. Ali ideje pravde i trajnog, stabilnog rešenja jugoslovenske krize podrazumevale su da se čitav postupak izvede *lege artis*, u uređenom postupku koji bi se gradio na dve osnovne činjenice:

Da je Jugoslavija u svim faktičkim i pravnim menama koje je doživela tokom svoje preko 70 godina duge istorije sačuvala svoje suštinsko obeležje – da je uvek bila zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda (to je konstanta ustavnog i političkog uređenja Jugoslavije od njenog nastanka; menjao se samo broj konstitutivnih naroda: tako ih je 1918. bilo tri, 1946. je taj broj povećan na pet, a 1963. broj konstitutivnih naroda zaustavio se na broju šest). U Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, koja je usvojena na 2. zasedanju AVNOJ-a 29. novembra 1943. izričito se govori o „pravu svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući pravo na oцепljenje ili na ujedinjenje s drugim narodima”, i to „da bi se ostvario princip suverenosti naroda Jugoslavije, da bi Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svojih naroda...” Republike kao administrativno-teritorijalni oblik organizacije države nisu izvorni, originalni oblik državnog bića Jugoslavije, već su nastale naknadnom ustavnom intervencijom. Staviše, ta intervencija za osnov nije imala etnički kriterijum već partijsko-političku kombinatoriku koja je, s jedne strane, bila jako ideološki obojena, a s druge strane, motivisana željom da se etnička struktura Jugoslavije veštački dovede u stanje relevantne uravnoteženosti, kako bi se politički neutralisao politički uticaj Srbije. O pokrajini KiM da i ne govorimo, premda se ona ustavnom reformom 1974. godine vezala za federaciju; kao i

Da o političkoj sudbini Jugoslavije mogu odlučivati konstitutivni narodi na ravnopravnoj osnovi. Drugim rečima, da se vršenje prava naroda na samoopredeljenje ne može ograničiti *ratione personae*, jer se na taj način pravo na samoopredeljenje pretvara u svoju suprotnost – politička volja jednog naroda

⁹ Milan Šahović, op. cit., str. 17. Dobro je poznato da je Međunarodni sud pravde u „slučaju vojnih i paravojnih aktivnosti između Nikaragve i SAD potvrdio” potvrdio da običajno pravilo zabrane upotrebe sile pripada *jus cogensu*. Arett du 27 juin 1986. par. 190. CIJ Rec., pp. 100-101.

koristi se kao sredstvo za onemogućavanje ispoljavanja jednako vredne političke volje drugog naroda. Tako se, u stvari, vrši zloupotreba prava na samoopredeljenje, jer se narodi Jugoslavije kao titulari tog prava stavljaju u suštinski neravnopravan položaj. Vršenje prava na samoopredeljenje ne znači i automatsko konstituisanje granica država, već je uslov i pravni osnov za razgraničenje na osnovu relevantnih pravila međunarodnog prava. Da je ikada uspostavljeno potpuno ravnopravno odlučivanje konstitutivnih naroda o političkoj sudbini Jugoslavije, ono bi imalo i danas značajne političke prednosti.

Osnovni napor u formulisanju mišljenja broj 2 Komisija je učinila da bi izbegla odgovor na krucijalno pitanje jugoslovenske krize – ko je subjekt prava na samoopredeljenje? Čitava unutrašnja konstrukcija mišljenja napravljena je da bi se taj cilj postigao.

Otuda je i samo pitanje koje je Republika Srbija uputila Arbitražnoj komisiji preformulisano – izvorno ono je glasilo „ko je titular prava na samoopredeljenje sa stanovišta međunarodnog prava – nacija ili federalna jedinica; da li je pravo na samoopredeljenje subjektivno kolektivno pravo ili je pravo teritorije?” Lord Karington je, u svojstvu predsednika Konferencije o Jugoslaviji od Komisije zatražio da odgovori, kako stoji u mišljenju, „na sledeće pitanje koje je postavila Republika Srbija – da li srpsko stanovništvo u Hrvatskoj i BiH, kao jedan od konstitutivnih naroda Jugoslavije, ima pravo na samoopredeljenje?”

Kao što se vidi, predsednik Konferencije o Jugoslaviji je ne samo izmenio pitanje koje je Republika Srbija uputila Arbitražnoj komisiji, nego je, bar ako stvari cenimo sa stanovišta formulacija upotrebljenih u mišljenju Komisije, netačno naveo da je takvo preformulisano pitanje uputila Republika Srbija.

U ovoj naizgled terminološkoj supstituciji krije se suština stvari. Jer, načelno pitanje o titularu prava na samoopredeljenje izražava filozofiju opšteg rešenja jugoslovenske krize, filozofiju koja za osnovu tog rešenja uzima ravnopravan položaj svih konstitutivnih naroda SFRJ. Nasuprot tome, pitanje o pravu na samoopredeljenje srpskog naroda u Hrvatskoj i BiH sugerise principijelan pristup jugoslovenskoj krizi, pristup koji polazi od akta secesije Hrvatske i Slovenije kao svršenog čina (*fait accompli*), a pitanje položaja Srba u Hrvatskoj (i u kasnijoj fazi scenarija njihovog položaja u BiH) prebacuje na ravan manjinske zaštite. U pitanju je, dakle, bio pristup koji polazi od *ex post* racionalizacije secesije Hrvatske i Slovenije na bazi revolucionarnog principa *ex factis jus oritur* i stvaranja osnova za jednako postupanje za kasniju bosansko-hercegovačku fazu, a danas vidimo i fazu za KiM, od strane legalizovane hegemonije unilateralizma.

Pravno pitanje koje je u ovom kontekstu trebalo apsolvirati na vreme je pitanje položaja Srba u BiH. Jer, secesija Hrvatske i Slovenije izvedena je s pozivom na volju hrvatskog i slovenačkog naroda (a na osnovu prećutnog određivanja Slovenije i Hrvatske kao nacionalnih država slovenačkog i hrvatskog naroda), dok se u slučaju BiH takva teza nije mogla jednostavno izvesti. Naime, za Arbitražnu komisiju, i druge pristalice ovoga pristupa, kojih nažalost nije malo, pitanje nezakonitosti i nelegitimnosti prava na očepljenje nije ni trebalo da bude pokrenuto iz ugla međunarodnog prava.

Za njih je bilo moguće i danas potrebno samo konstatovati da je do njega došlo. Ako se taj princip danas primenjuje na KiM, onda je jasno da je secesija protivpravan čin, ali u praksi se on priznaje legalizovanom hegemonijom koju smo napred analizirali i koji formu dobija tek sa MMSP.

Zbog toga u stavu 2. Mišljenja Komisije kao osnovno pravo „jedne ili više grupa unutar države koje konstituišu jednu ili više etničkih, religijskih ili jezičkih zajednica” navodi se „pravo priznanja njihovog identiteta po međunarodnom pravu”, tj. pravo svojstveno manjinama.

Konstrukcija osamostaljivanja BiH izvedena je na premisi građanskog referenduma. Interesantno je da se ova premisa prihvata kao legitimna samo u slučaju ako odgovara pragmatično postavljenim političkim ciljevima legalizovane hegemonije koju smo napred analizirali. *Exempli causa*, ta premisa nije prihvaćena kao osnov opšteg rešenja jugoslovenske krize, ali se uzima kao legalna ako vodi realizaciji odredbe iz Opštih principa Karingtonovog papira koji Jugoslaviju kvalifikuje kao državu u raspadu, umesto koje nastaje šest nezavisnih država. Ishod građanskog referenduma čije je sprovođenje suprotno Ustavu BiH, uzima se međutim kao činjenica koja ustanovljava nacionalnu državu BiH. Ta se kvalifikacija ne izriče eksplicitno, ali sadržana je u stavu Komisije da „srpsko stanovništvo u BiH ima svoja prava koja pripadaju manjinama u međunarodnom pravu i na osnovu odredaba Nacrta konvencije podnete 4. novembra 1991. na Konferenciji o Jugoslaviji, kojim su se obavezale Republike BiH i Hrvatska”.

Manjinsku zaštitu Komisija izvodi iz:

- imperativnih normi međunarodnog prava po kojima su države dužne da obezbede poštovanje prava manjina; i
- odredaba glave 2. Nacrta konvencije od 4. novembra 1991. koju su prihvatile BiH i Hrvatska.

Obe premise jedva mogu da izdrže bilo kakvu kritičku analizu.¹⁰

Treba reći i da su svi planovi za mirno rešenje bosansko-hercegovačke krize bili na tragu ove kritike Karingtonovog papira, koji nije prihvatao pojam manjine ustanovljen u međunarodnom pravu a svi ozbiljniji planovi su takođe polazili od osnovnog principa sva tri ravnopravna naroda u BiH. Zaokupljeni ovim opštim pitanjima stvaranja država (deklarativni ili konstitutivni aspekt), trebalo bi da otvaramo esencijalno pitanje pravne strane osnove na kojoj se zasniva proglašenje nezavisnosti. Samo priznanje je deklarativno jer konstatuje efektivitet određene situacije ili pretenzije. A takvu situaciju ili pretenziju već imamo sa dubokom krizom koju je proizvelo napred analizirano kršenje međunarodnog prava u BiH odnosno Republici Srpskoj. Treba zapaziti da je i sva pravna argumentacija naših oponentata na MSP iznesena od grupe zemalja u prilog stava po kojem jednostrana deklaracija nezavisnosti Kosova nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom. Iako nesistematična i nekoherentna, upravo je

¹⁰ Milenko Kreća, *The Bandinter Arbitration Commission*, Beograd, 1993, str. 17–21.

naslonjena na napred analiziranu krizu, koja je prerasla u ustavnu krizu u BiH, a ona sama po sebi otvara sva pitanja iz Ahtisarijevog plana i kao takve ih preformuliše u tzv. pravne argumente. Pođimo redom:

- Prvi se tiče samog pitanja jednostranih deklaracija nezavisnosti koje kao takvo nije predmet međunarodnog javnog prava. Kao kod napred analizirane situacije preformulisanja pitanja od Karingtona ka Banditerovoj komisiji, i ovde se nalazi prostor u formulaciji pitanja da Sud može elegantno da izbegne da da direktan odgovor (ili da ne ulazi u meritum Rezolucije koja je doneta od istog organa koji je i osnovao Sud);

- Drugi argument se odnosi na Rezoluciju SBUN 1244 za koju su naši oponenti iznosili argument u svojim pisanim podnescima da Rezolucija ne sadrži odredbe koje ne zabranjuju secesiju Kosova jer nezavisnost pokrajine predstavlja jedno od mogućih rešenja;

- Nemali broj autora insistira na međudržavnom karakteru principa teritorijalnog integriteta, a posebno treba obratiti pažnju na pisani podnesak Francuske (*Alain Pelet*), gde grupa autora naglašava da je „princip teritorijalnog integriteta striktno međudržavno pravilo i da isti ne sprečava nekolonizovane narode da dobiju nezavisnost”.¹¹

Svi problemi koje smo analizirali, pretežno pravno-političkim metodom analize, predstavljaju važne međunarodne probleme savremenog doba koje smo analizirali povodom haških presuda. Ali pravda za srpske žrtve, kao što vidimo i iz brojnih drugih nepravni postupaka, jeste van našeg domašaja. Međutim brojna druga pitanja kao što su ona sa stanovišta teritorijalnog integriteta, prava naroda na samoopredeljenje, secesija, uloga i snaga principa efektiviteta u međunarodnom pravu kao i stvaranje i priznanje države, predstavljaju ona pitanja na kojima valja okupiti sve eksperte i svu stručnost kojom raspolažemo kako bismo učvrstili temelje državnog ustrojstva i opstanka, pravde i samopoštovanja.

Na taj način treba stalno aktivno razmišljati i davati zadatak našim i nama naklonjenim ekspertima za međunarodno pravo da se učvršćuju vrednosti Rezolucije 1244. Povelja je osnov međunarodnog prava. Na toj liniji, polazeći od napred analizirane pravne realnosti, treba uporno raditi na novoj rezoluciji koja će produbiti validnost Rezolucije 1244.

Sa tog stanovišta otvara se i pitanje da li je Rezolucija 1244 prekršena. Ako jeste, a jeste, EULEKS ju je prekršio prenosom nadležnosti na privremene institucije, čime smo dobili privremenu vlast ali i vojne snage. UN su srozane i ponižene jer su mogle da imaju samo policiju.

¹¹ Georges Abi-Saab, Conclusion in Marcelo G. Kohen (ed), *Secession, International Law Perspectives*, Cambridge University Press, 2006, p. 474.

Umesto zaključaka – mogući pravci daljih spoljnopolitičkih i međunarodnopravnih aktivnosti Republike Srbije

Oslobađajuće presude Gotovini, Markaču i Haradinaju ponizile su srpske žrtve i nanele Srbiji veliku nepravdu, ali i udarac međunarodnom pravu, i dovele u pitanje dobrosusedske odnose i sve dosadašnje napore za umni preobržaj regiona. No, u skorijoj istoriji bilo je više takvih udara tako da ukoliko bismo se zadržali samo na ovoj konstataciji koja nije netačna, mogli bismo se prisetiti recimo savetodavnog Mišljenja MSP koje u momentu donošenja nije bilo jedinstvena pismena konstatacija rasuđivanja jednog sudskog organa bez ikakve težine ili uticaja na problem na koji se odnosila. U stvarnosti, autoritet savetodavnog mišljenja daleko prevazilazi njegovu formalnopravnu snagu. Ovo pre svega proizilazi iz činjenice autoriteta koji Sud ima, a koji mu je dat kako u hijerarhizaciji organa Ujedinjenih nacija tako i autoritetom koji imaju lica koja obavljaju funkcije sudija Međunarodnog suda pravde. Ovo s obzirom na to da „Sud sačinjava skup nezavisnih sudija izabranih bez obzira na njihovo državljanstvo, koji ispunjavaju uslove koji se za obavljanje najviših sudskih funkcija traže u njihovim odnosnim zemljama, ili su poznati pravni stručnjaci u međunarodnom pravu”.¹² Ova činjenica, kao i to da se zahteva da u Sudu kao celini budu zastupljeni najvažniji oblici civilizacije i glavnih pravnih sistema sveta,¹³ govori u prilog nespornog autoriteta. Pokrenuti jednu takvu „intelektualnu silu” koja pri tom ne robuje nikome do samom međunarodnom pravu i koja je nezavisna od političkih momenta,¹⁴ barem bi to trebalo da bude, trebalo bi da znači i spremnost da se ono što Sud u mišljenju bude rekao ozbiljno razmotri. Sva mišljenja koja su do sada podneta Sudu nisu bila hipotetičkog i apstraktnog karaktera, već su se odnosila na stvarne probleme koji zahtevaju jedno praktično rešenje, ali su s tim u vezi zahtevala i validnu pravnu kulturu odnosnih država. Te pravne kulture nema na Kosovu i to predstavlja sasvim izvestan problem. Ali da je nije bilo ni u takvom sudu koji je izbegao da uđe u meritum problema zbog koga je osnovan, nisu mogli da poveruju ni najveći pesimisti.

Sve ovo, naravno, važi i za savetodavnu nadležnost Međunarodnog suda pravde. Ovo tim pre jer je Poveljom Ujedinjenih nacija proširen spisak onih koji od Suda mogu tražiti savetodavno mišljenje, a aktivnost međunarodnih organizacija, naročito one čiji je Međunarodni sud pravde jedan od glavnih organa, dostigla je svoju kulminaciju. U tako živoj aktivnosti, i međunarodno pravo doživljava svoju afirmaciju a afirmacija podrazumeva njegovo tumačenje i dalji razvoj. Više je puta Sud u svojim mišljenjima dokazao kako veliki odjek u Međunarodnom pravu ima ono što je u njima rečeno. To što mišljenje u konkretnom slučaju ne obavezuje, umesto da bude njegov nedostatak ispoljava se kao njegova prednost. Ovo zato jer Sud davanjem

¹² Član 2. Statuta MSP.

¹³ Član 9. Statuta MSP.

¹⁴ Mada postoji bojazan od mogućeg političkog uticaja, barem kada su u pitanju ovlašćenja Saveta bezbednosti predviđena u članu 94(2) Povelje Ujedinjenih nacija. O tome: Attila Tanzi, “Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of United Nations”, *European Journal of International Law*, No. 6, 1995, p. 542.

savetodavnog mišljenja ne presuđuje. On ne daje pravo jednoj niti nameće zabranu drugoj strani. On nikog ne oglašava krivim. Dajući savetodavno mišljenje, Međunarodni sud pravde se ponaša kao prijatelj koji savetuje ali ne primorava, koji ukazuje ali ne prejudicira, koji se oglašava ali ne proglašava. Ako je Srbija iz takve situacije izašla ojačana podnošenjem zajedničke Rezolucije sa EU onda treba verovati da je to moguće i sada okupljanjem sve pameti i stručnosti, pa tako polazeći od svih napred analiziranih teorijskih i praktičnih postavki, moguće je preliminarno promišljati o mogućim pravcima daljih spoljnopolitičkih i međunarodnopravnih aktivnosti Srbije.

Moguća su tri modela:

Model A. Sledstveno napred izloženoj analizi pravne prirode počinjenih zločina, linije netolerancije i nepomirljivih izjava su produbljene i one će i dalje svoje izvore habitusa tražiti u analiziranim propustima u oblasti međunarodnog prava. Konfliktni potencijal je samim tim uvećan a i on će pogonsko gorivo tražiti u nekažnjenom zločinu. Sve se dakle svodi na upornu borbu za vladavinu prava. Sve to Srbiju učvršćuje u čvrstom i miroljubivom stavu:

- Prvo, osuda svih zločina, svih strana u sukobu, proizlazi iz pravno validnog substituta koji je opšteprihvaćen u savremenom međunarodnom pravu. Sledstveno tome opšteprihvaćeno je i pravilo u međunarodnom pravu (jednostran akt je protivpravan) i da nove države ne mogu nastati povredom fundamentalnih normi međunarodnog prava, i ono će kao takav predstavljati veliki politički adut za Srbiju. Nema, istina, pravnog prostora za podizanje tužbe protiv sedamdesetak država koje su priznale Kosovo i Metohiju, ali nezavisno od toga borba se nastavlja nesmanjenim intenzitetom.
- Drugo, treba hitno poduzeti političku ofanzivu u pravnom komitetu, zaobilazeći Savet bezbednosti, kako bi se pripremala rezolucija koja će dati negativnu ocenu ad hok MSP u Hagu sa stanovišta izmirenja, a preostale predmete preneti na nacionalne sudove jer je za utvrđene zločine logično pojedinac kriv iako se do sada i nisu pronašli stvarni krivci, osim ako su Srbi.
- Treće, ako se posle dobijanja datuma pregovora od EU usaglasi da je ovo približno i stav EU, onda bi Srbija ponovo mogla zajedno da umnoži napore sa EU, na pisanju zajedničkog predloga Rezolucije, kao što je to nedavno bilo oko rezolucije o Mišljenju MSP. Srbija može mnogo da dobije rezolucijom kojom se potvrđuje da Srbija ima principijelan stav o međunarodnom zločinu i da nema problem sa KiM u procesu integracije u EU.
- Četvrto, u samim pregovorima Beograda i Prištine, po mom dubokom uverenju, treba ići sa ponudom drugoj strani, koja je američki model najveće moguće autonomije, svojevremeno ponuđena Srbima u Hrvatskoj kroz Plan Ž-4. Dobra je alternativa kojom je Srbija već prihvatila „Gimnih formulu“ za otpočinjanje razgovora u regionu na ministarskom skupu EU – Zapadni Balkan.¹⁵ U istoriji diplomatije su već poznati slučajevi takve

¹⁵ „Gimnih formula“ je nazvana po nemačkom selu *Gimny* u blizini Bona, u kojem su ranije bili hotel-restoran i letnja bašta sa pivnicom nemačke vlade dok je ona bila u Bonu. U biblioteci tog dvorca, 1974. godine prvi put su se sastali ministri spoljnih poslova EU.

saradnje iako se države ne priznaju (Kina ne priznaje Tajvan ali saraduje i pregovara, Zapadna i Istočna Nemačka se nisu priznavale ali su do ujedinjenja pregovarale, Zapadna Nemačka je čak donosila odluke o kreditima u dobroj veri da će do ujedinjenja ipak doći).

- Peto, time bi se otvorila vrata i za nove korake ka Kosovu. Specijalni status i specijalne veze sa severom Kosova, kao i recipročne specijalne veze Kosova sa istim entitetom severno od Ibra, ujedno je najmanje što bi Srbija u ovakvoj globalnoj konstelaciji odnosa mogla da dobije kao častan izlaz iz krajnje neprijatne situacije koja se može blago iskomplikovati nakon ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, dobijanja statusa kandidata i dobijanja datuma otpočinjanja pregovora.

Model B. Drugi model bi bio iznenađenje i verovatno bi kao početni stav predstavljao inicijativu kao odgovor za glasanje za Palestinu kao posmatrača u UN, da se i Kosovu dâ status posmatrača.

- Mada ni ova eventualna inicijativa pravno ne bi obavezivala Srbiju na priznanje, prvi put bi nakon devetnaest ratova koje je Srbija u svojoj istoriji vodila, bila apostrofirana kao nasilnička država, a to bi bilo prilično frustrirajuće stanje nakon napred analiziranih presuda.
- U takvoj situaciji ne bi preostalo ništa drugo do korišćenja rezervnog plana koji je ministar Jeremić obezbedio kao plivajući dnevni red, kako bi članica Saveta bezbednosti (verovatno Rusija) ipak zatražila raspravu na Generalnoj skupštini o statusu Kosova.
- Ovakva debata i različita mišljenja bilo bi stvaranje presedana koji bi mnoge manjine momentalno sledile u brojnim procesima stvaranja nezavisnosti.
- Dodatni pritisak bi mogao da bude da se pred Generalnu skupštinu sve političke snage u Republici Srpskoj ujedine u predstojećim izborima u BiH sa opredeljenjem za građanski referendum o nezavisnosti Republike Srpske. Sve su zakonske radnje za taj čin raspisivanja referenduma već izvršene. Priznanje Republike Srpske u takvim uslovima ne bi bilo teško obezbediti. Srbija bi time najviše dobila.

Model C. Treći model predstavlja konglomerat izbalansiranog mišljenja, koje će se kretati u prostoru prethodna dva modela.

- Ovaj model implicira nastavak dosadašnje politike Srbije i Kosova i Evropske unije, i još agilnije traganje za rešenjima oko definisanja granica Srbije (u odnosu na Kosovo) u postupku njenog skorog i formalnog pristupanja Evropskoj uniji. Uravnoteženo mišljenje, koje neće biti jednoznačno, najviše će obavezivati Srbiju na nove ustupke EU u njenom traganju za jedinstvenim stavom EU za predstojeće zaključke Saveta ministara koji već poziva Evropski savet da što pre odredi datum početka pregovora. U izveštaju koji je spreman za rezoluciju EP pozdravlja se rešenost srpske vlade da suzbija korupciju i organizovani kriminal, kao i priznanje Srbiji za saradnju sa tribunalom u Hagu. Pri tome je neophodno odazvati se pozivu EP da se primene svi dosadašnji dogovori sa Prištinom, kao i pozivu da se obezbedi sloboda medija.

- Takođe je neophodno izvršiti sve pripreme za pisanje nove Rezolucije na Generalnoj skupštini UN, kroz napred opisanu proceduru, zajedno sa EU. Biće pritisaka za kompromisna rešenja. Nema kompromisa bez našeg popuštanja. Za nas ostaje Ustav kao obavezujući a jedini kolosek je da budemo prisutni na Kosovu i Metohiji. Elemente toga trebalo bi nastojati uneti u Rezoluciju i ići na pomirljiv ton. Statusu i položaju naših ljudi posvetiti posebnu pažnju i napokon početi sa rešavanjem konkretnih pitanja boljeg života za njih.

Brano Miljuš, Ph.D.

WHERE IS THE TRIBUNAL GOING AFTER HARADINAJ AND GOTOVINA VERDICTS?

ABSTRACT

Taking as a starting point the verdicts taken by the ad hoc International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the decision of the Appeals Chamber to release generals Gotovina and Markač as well as Haradinaj the paper does a complex analysis of this and previous international tribunals which have in a way reflected the collateral influence of legalised hegemony of great powers. The continuity of such legalised hegemony of power and influence has as its ultimate goal the following: enlargement of the NATO, consolidation of political systems being under the influence of the USA and full legalisation of humanitarian interventions. As for Serbia and Kosovo and Metohija, the last practical objective is to make Kosovo an independent state that should be as fast as possible recognised by as many countries as possible demonstrating the power for new geopolitical needs under the new conditions. Numerous controversies followed the establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. However, freethinking people were predominantly convinced that one should give a chance to the progressive development of international law and that the Tribunal should justify its existence by the consistent affirmation of the supreme international law principles, customs and natural law and by the respect of detailed and procedural standards controlled by the Security Council that would through its statute and implementation eliminate any shadow of impartiality and double standards in determining responsibility of both domestic and foreign perpetrators. If the Tribunal had managed to collect evidence conscientiously and take impartial decisions without taking tremendous efforts to recompose the history of one nation (the Serbian party) according to the geopolitical needs of legalisation of hegemony, it would have equally convicted the unforgivable violence committed by all parties considerably contributing to the reconciliation of the peoples in the Western Balkans.

Key words: Western Balkans, USA, Hegemony, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.

UDK: 623.454.8
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 21–39.
Pregledni članak
Primljen: 11. oktobar 2012. godine

Svetlana ĐURĐEVIĆ-LUKIĆ
Dragana NIKOLIĆ¹

Globalni trendovi u sprečavanju proliferacije oružja za masovno uništenje

SAŽETAK

U radu su sistematizovana multilateralna nastojanja da se ograniči proliferacija oružja za masovno uništavanje, bioloških, hemijskih, radioaktivnih i nuklearnih materijala i agenasa, u poslednjih pet godina. Uz navedene tematske oblasti, analizirane su i aktivnosti koje se tiču nedržavnih aktera odnosno primene Rezolucije 1540, kao i delovanje Evropske unije. Globalni bezbednosni kontekst određuju „Arapsko proleće“, vojna intervencija u Libiji, sukobi u Siriji, kao i između Izraela i Palestinaca, nedovoljna integrisanost Irana i naročito Severne Koreje u postojeće režime vezane za OMU, kao i finansijska kriza. Nепrestani napredak tehnologije i velika uloga nedržavnih aktera pojačavaju potrebu revidiranja strategija, procedura i institucija na globalnom i nacionalnom nivou, jačanje i proširivanje postojećih aranžmana u vezi sa sigurnošću svih tipova oružja za masovno uništavanje, i preispitivanja sposobnosti da se odgovori na moguće scenarije terorističkih napada. Iako je broj država potpisnica konvencija u vezi sa OMU u porastu, evidentno je da one imaju različit pristup osnovnim ciljevima konvencija, kao i tumačenju progressa u njihovoj implementaciji, posebno u odnosu na pooštavanje mera verifikacije i inspekcije.

Ključne reči: Oružje za masovno uništavanje, hemijsko oružje, biološka i toksička oružja, nuklearno oružje za masovno uništavanje, proliferacija, Ujedinjene nacije, Evropska unija.

¹ Mr Svetlana Đurđević-Lukić, istraživač – saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, e-mail: svetlana@yahoo.com, dr Dragana Nikolić, naučni saradnik, Institut za nuklearne nauke „Vinča“. Rad je rezultat istraživanja u okviru multidisciplinarnog projekta tehnološkog razvoja TR-37021 koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, 2011–2014.

Uvod

Jedinstvena definicija oružja za masovno uništenje – OMU (*Weapons of Mass Destruction, WMD*) nije data ni u jednoj konvenciji ili međunarodnom zakonu, ali se standardno navode biološka, hemijska, nuklearna, a sve češće i radiološka. Zajednička karakteristika im je da mogu izazvati veliki broj žrtava, ekološku štetu, ekonomske gubitke i političke posledice po stabilnost. Pitanja razoružanja, sprečavanja širenja OMU i sredstava za njihovo lansiranje, kao i smanjivanja postojećih arsenala i zaliha, predmet su multilateralne aktivnosti duže od stoleća.² Međudržavna saradnja u cilju stavljanja pod kontrolu tokova u vezi sa ovim oružjem prolazila je kroz različite faze, kao i uspostavljanje kontrole prometa strateških materijala, opreme i tehnologije koji omogućavaju razvoj OMU. Tokom Hladnog rata doneto je više međunarodnih ugovora, konvencija, protokola, sporazuma i rezolucija, od kojih su najznačajniji oni doneti u okvirima Ujedinjenih nacija (UN): Ugovor o neproliferaciji nuklearnog oružja iz 1970. godine, Konvencija o biološkom i toksičnom oružju iz 1975. godine, kao i Konvencija o hemijskom oružju iz 1992. godine. Primarni fokus je bio na kontroli postojećih arsenala oružja i promovisanju detaljnih inspekcija u državama potpisnicama. Kraj Hladnog rata označio je i ubrzanu globalizaciju i pojavu novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Raspadom nekadašnjeg Sovjetskog Saveza povećao se broj zemalja koje su raspologale nuklearnim, hemijskim i biološkim oružjem, a koje nisu imale sredstva za adekvatno održavanje ovih arsenala. U cilju smanjenja ovih rizika, Sjedinjene Američke Države (SAD), kao jedina preostala globalna sila i time najzainteresovanije za održanje novouspostavljenog međunarodnog poretka, pokrenule su brojne programe bilateralne saradnje sa Ruskom Federacijom i bivšim državama SSSR za poboljšanje mera fizičko-tehničke zaštite, premeštanje i/ili uništavanje arsenala i postrojenja za proizvodnju, kao i pogranične kontrole.

Globalna bezbednosna dinamika i razvoj tehnologije doveli su do daljeg povećanja broja država koje nastoje da razviju sopstvene programe za proizvodnju OMU, odnosno zemalja koje nastoje da pribave potreban materijal i znanje kako da se takvo oružje napravi. Potreba za energetskom bezbednošću dovela je do ekspanzije nuklearne energije, a time i povećanja mogućnosti za proizvodnju fisionog materijala (visoko obogaćenog uranijuma i plutonijuma) u okviru nuklearnog gorivnog ciklusa. To je takođe povećalo i broj lokacija na kojima se ovakav materijal nalazi, kao i širenje znanja i tehnologije u vezi sa njim.

Istovremeno, ne-državni akteri dobijaju sve veći značaj u globalnoj bezbednosti. Bezbednosni rizici od nedozvoljenog sticanja OMU ili materijala i tehnologije za njihovu proizvodnju od strane nadnacionalnih grupa, čime bi se stvorile mogućnosti za dalju proliferaciju i/ili zloupotrebu od strane terorista, javili su se ubrzo po okončanju Hladnog rata. Međutim, napadi u SAD 11. septembra 2001. godine demonstrirali su nove,

² Upotreba hemijskog oružja počela je da se reguliše još 1899. i 1907. godine, Haškim konvencijama.

zastrašujuće dimenzije međunarodnog terorizma i njegovu sve veću sofisticiranost. Raniji fokus na države kao aktere, odnosno na pitanje kako što više umanjiti rizik od potencijalne upotrebe ovih oružja u sukobu između država, pomeren je na predupređivanje mogućnosti da oružje za masovno uništenje dospe u ruke terorista. U ovakvim okolnostima poseban akcenat je stavljen na pooštavanje režima multilateralne kontrole izvoza kao dodatnog mehanizma za borbu protiv širenja OMU, a polazeći od toga da je zaustavljanje od presudne važnosti za sprečavanje nedozvoljene nabavke materijala, komponenti i opreme dvostruke namene, koji su definisani u kontrolnim listama robe dvostruke namene (*Nuclear Suppliers Group - NSG, Wassenaar, Australia Group*).

Ovi naponi odvijaju se u izmenjenom geopolitičkom kontekstu koji je stvoren najpre vojnim akcijama SAD i njegovih saveznika u Avganistanu i Iraku, a zatim, u posmatranom periodu, njihovim širenjem na Pakistan; kao i novom bezbednosnom dinamikom koja se uspostavlja od otpočinjanja takozvanog „Arapskog proleća“, uključujući i vojnu intervenciju u Libiji, sukobe u Siriji, i između Izraela i Palestinaca.

U ovom radu su sistematizovana multilateralna nastojanja da se ograniči proliferacija OMU, odgovarajućih materijala i agenasa (bioloških, hemijskih, radioaktivnih i nuklearnih), posebno u periodu od 2008. godine. Pristup je tematski, odnosno svaka od pomenutih oblasti je odvojeno obrađena, sa vrlo kratkim prikazom istorijata, a zatim i detaljnije datim aktivnostima u poslednjih pet godina. Takođe su analizirane i aktivnosti koje se nadovezuju na Rezoluciju Saveta bezbednosti UN 1540 koja se tiče nedržavnih aktera, kao i najnoviji trendovi u oblasti neproliferacije na nivou Evropske unije.

Hemijska oružja za masovno uništenje

Hemijsko oružje uključuje toksične industrijske hemikalije, njihove prekursore, hemijsku municiju i opremu za njenu primenu. Opasnost ovog oružja ogleda se u sposobnosti da uništi ili veoma ošteti kako živu silu, tako i životnu sredinu (zemljište, vegetaciju, vodene tokove), pri čemu može da ostavi dugotrajne posledice po pogođeno područje.

Najznačajniji međunarodni dokument koji reguliše ovu oblast je Konvencija o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovom uništenju (*Chemical Weapons Convention - CWC*) koju je usvojila Generalna skupština UN 30. novembra 1992. godine. Ona predstavlja proširenje Ženevskog protokola iz 1925. godine (*Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare - 1925 Geneva Protocol*) i uključuje opsežne mere verifikacije i inspekcije na terenu. Konvencija je zvanično stupila na snagu 1997. godine sa ratifikacijom jedne trećine članica UN. Zemlje potpisnice Konvencije obavezale su se da unište svoje zalihe hemijskog oružja i postrojenja za njihovu proizvodnju u roku od 10 godina

nakon stupanja Konvencije na snagu. Za relativno kratko vreme Konvencija o hemijskom oružju postala je široko prihvaćena.

Konvencija svrstava hemikalije u tri klase, od kojih se svaka dalje deli na deo A – hemikalije koje se mogu direktno koristiti kao oružje, i deo B – hemikalije koje se mogu koristiti za proizvodnju hemijskog oružja.³ Na osnovu ove klasifikacije pristupa se planiranju uništavanja oružja, kao i procesima kontrole i verifikacije.⁴ Sprovođenje Konvencije u državama koje su je potpisale nadgleda Organizacija za zabranu hemijskog oružja, osnovana 1997. u Hagu (*Organization for Prohibition of Chemical Weapons*, OPWC). Za implementaciju Konvencije na nacionalnom nivou nadležno je Nacionalno implementaciono telo. Konvencija o hemijskom oružju (i samim tim rad OPWC) obuhvata pitanja zabrane upotrebe, razvoja, proizvodnje, skladištenja, nabavke i transfera hemijskog oružja i njihovog uništenja, pitanja kontrole država članica, kao i saradnju država članica sa OPCW.

Režim pod kojim funkcioniše Konvencija o hemijskom oružju napravljen je tako da se svake godine održavaju redovne sesije država potpisnica, koje razmatraju praktična pitanja i probleme koji se javljaju u funkcionisanju OPCW. Konferencije o reviziji na kojima se razmatra strateško usmerenje CWC i samim tim rada OPCW održavaju se svake pete godine.

Poslednja, Druga konferencija o reviziji održana je aprila 2008. godine sa agendom fokusiranom na nekoliko osnovnih pitanja. Iako se radi o jednom od najuspešnijih multilateralnih sporazuma koji je do te konferencije obuhvatao 98% zemalja, ključni prioritet je ostalo njeno dalje prihvatanje, budući da je u tom trenutku 12 država nisu bile potpisale i/ili ratifikovale. Osim toga, gotovo polovina zemalja nije donela prateće zakone koji, na nacionalnom nivou, nabavku i korišćenje hemijskog oružja tretiraju kao krivično delo.

Drugo ključno pitanje je problem uništavanja zaostalog hemijskog oružja koje su deklarirale pojedine države članice Konvencije: Albanija, Indija, Libija, Rusija, Južna Koreja i SAD. Odredba CWC da se u roku od 10 godina nakon stupanja na snagu Konvencije uništi sve zaostalo naoružanje sprovedena je samo u Albaniji, te su ostalih pet država dobile produžetak roka do 29. aprila 2012. godine. Međutim, pošto se radi o veoma velikim količinama, prvenstveno u Rusiji i SAD, pristupilo se postupnom uništavanju zaliha. Amerikanci su predviđali da će uništavanje biti okončano najranije 2017. godine, a realno tek 2023. godine. Iran je smatrao da to predstavlja teško kršenje odredbi Konvencije.⁵ Stav SAD je da, sve dok aktivno rade na uništavanju postojećih zaliha, ne narušavaju smisao Konvencije.

³ Detalji u Aneksu o hemikalijama, u Konvenciji o hemijskom oružju. Dopunjena verzija Konvencije dostupna je na sajtu ove organizacije: Internet, http://www.opcw.org/index.php?eID=dam_frontend_push&docID=6357.

⁴ Član 6. Konvencije, ibidem.

⁵ Oliver Meier, "CWC Review Conference Avoids Difficult Issues", *Arms Control Today*, Arms Control Association, May 2008, Internet, <http://www.armscontrol.org/print/2990>.

Dodatni, značajan problem u primeni Konvencije predstavlja održavanje koraka sa napretkom tehnologije, pre svega biotehnologije i nanotehnologije. U tom smislu neophodno je obuhvatiti nove, a posebno neke granične agense, naročito stoga što Konvencija o biološkom i toksičnom naoružanju nema tako razrađene protokole za verifikaciju kao CWC.

Ova konferencija dala je set preporuka za bolje sprovođenje odredbi CWC na nacionalnom nivou država članica kroz programe podrške. Međutim, u vezi sa pitanjem neproliferacije iskazane su značane razlike u pristupu. Naime, neke od zemalja u razvoju smatrale su da je suština Konvencije razoružanje, dok su industrijske zemlje predvođene SAD zainteresovane da CWC dobije aktivniji karakter i da postane efikasniji instrument u borbi protiv proliferacije hemijskog naoružanja. Kako se količine hemijskog naoružanja na svetu smanjuju upravo zahvaljujući primeni odredbi CWC i efikasnom radu OPCW, inspekcije se sve više koncentrišu na hemikalije „dvostruke namene“. Konkretno, od stupanja CWC na snagu do kraja 2007. godine broj inspekcija izvršenih po osnovu hemikalija Klase 1 bio je 182, za Klasu 2 je bilo 405 inspekcija, Klasu 3 je bilo 218 inspekcija, dok je 512 inspekcija bilo izvedeno u postrojenjima za proizvodnju ostalih hemikalija.⁶ Reč je o hemikalijama koje nisu obuhvaćene nijednom od tri klase navedene u Konvenciji, ali od kojih se primenom različitih tehnologija može napraviti hemijsko oružje. Nabavka ovakvih materijala, ali i korespondentne opreme i tehnologije, potencijalni su cilj ekstremističkih nedržavnih aktera, radi upotrebe za proizvodnju OMU i terorističke aktivnosti. Stoga su inspekcije sve više fokusirane na ovakva postrojenja, ali neke zemlje članice izražavaju sumnju da se one mogu iskoristiti za špijunažu.⁷

Pripreme za održavanje Treće konferencija o reviziji, planirane za 2013. godinu, su u toku. Broj država koje nisu pristupile Konvenciji smanjen je na osam: Angola, Egipat, Severna Koreja, Somalija, Južni Sudan i Sirija nisu potpisale CWC, dok su je Burma i Izrael potpisali ali još nisu ratifikovali. U pogledu rokova za uništenje hemijskog naoružanja, Libija (koja je prijavila nove količine naoružanja), Rusija i SAD nisu uspjeli do sada da unište kompletne deklarirane zalihe, te je najavljeno da će probiti rokove, ali su izašli sa konkretnim planovima za okončanje ovog procesa: SAD do 2020, Rusija do 2015, Libija do 2016.⁸ Ovo pitanje je relativno uspešno rešeno na 16. sesiji Konferencije država članica 2011. godine, koja je uspostavila brojne mere za veću transparentnost i izgradnju poverenja između država članica. Irak je nedavno takođe prijavio postojanje izvesnih količina zaostalog naoružanja, te

⁶ Report of the Second Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention, 7-18 April 2008, Second Review Conference, OPCW, 18 April 2008, pp. 14-15, Internet, http://www.opcw.org/index.php?eID=dam_frontend_push&docID=1837.

⁷ Second Review Conference CWC – Review, Internet, <http://www.fas.org/blog/cw/cwc-today/second-review-conference>.

⁸ Working Group for the Preparation of the Third Review Conference, Note by the Technical Secretariat Review of the Operation of the Chemical Weapons Convention since the Second Review Conference, 5 October 2012, pp. 26-27.

se razmatraju načini za uništavanje ovih zaliha. Ključno pitanje je i dalje sistem inspekcija i verifikacija, odnosno problem postrojenja koja ne proizvode hemikalije iz tri klase koje navodi CWC. Konstantno se uvećava broj deklaracija zemalja članica o postojanju i broju postrojenja koja ulaze u ovu kategoriju.⁹ Pitanje implementacije odredbi konvencije i dalje je aktuelno, međutim, napredak na ovom polju je konstantan, pre svega zahvaljujući programima podrške.¹⁰

Biološka i toksična oružja za masovno uništenje

Biološko oružje za masovno uništenje podrazumeva biološke agense (patogene) i toksine koji onesposobljavaju ili uzrokuju smrtonosne bolesti ljudi, životinja i biljaka, izazivaju veliki broj žrtava, ekološke probleme, ekonomske gubitke (uništavanjem ili kontaminacijom poljoprivrednih proizvoda i stoke koji se eliminišu iz lanca ishrane), a time i socijalne i političke poremećaje. Osnovu globalnog pristupa pitanju biološkog i toksičnog oružja za masovno uništenje čine Ženevski protokol iz 1925. godine i Konvencija o zabrani razvoja, proizvodnje i skladištenja bakterijskog (biološkog) i toksičnog oružja i o njihovom uništenju – skraćeno Konvencija o biološkom oružju (*Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*, BWC) iz 1975. godine. Njome su uspostavljene redovne Konferencije o reviziji (tzv. *RevCons*), koje se održavaju na svakih pet godina, i na kojima se razmatraju najnoviji globalni izazovi i pitanja iz oblasti BWC. Do sada su 162 države ratifikovale Konvenciju, dok ju je 12 samo potpisalo.

Na Drugoj konferenciji o reviziji BWC koja je održana 1986. u Ženevi definisani su važni mehanizmi za funkcionisanje BWC. Utvrđena je procedura za rešavanje nedoumica oko usaglašenosti (poštovanja), poznata kao „Formalni konsultativni proces“, i uspostavljene su godišnje razmene informacija, Mere za izgradnju povrenja (*Confidence-building Measures*, CBMs). Problem bioterorizma uveden je u okvire Konvencije budući da je u Finalnom dokumentu potvrđeno da se Konvencija odnosi na sve nacionalne, međunarodne i nedržavne aktere. Svetskoj zdravstvenoj organizaciji (*World Health Organization*, WHO) data su značajna ovlašćenja – da koordinira merama za reagovanje u vanrednim situacijama kada se sumnja da je upotrebljeno biološko oružje.¹¹

Seriya incidenata sa pismima koja su u sebi sadržala spore antraksa tokom 2001. godine, doprinela je podizanju globalne svesti o potencijalnoj pretnji od bioterorizma, i neophodnosti uspostavljanja stalne komunikacije između dva zasedanja Konferencije o reviziji. Stoga je na Petoj konferenciji 2002. godine

⁹ Ibidem, p. 48.

¹⁰ Ibidem, pp. 4–5.

¹¹ The Final Document of the Second Review Conference, BWC/CONF.II/13 (Part II), Internet, http://www.opbw.org/rev_cons/2rc/docs/final_dec/2RC_final_dec_E.pdf.

uspostavljen tzv. Intersesioni proces (*Inter-Sessional Process*), mehanizam koji se sastoji od godišnjih sastanaka predstavnika država potpisnica BWC, kojima prethode sastanci eksperata između dve konferencije, i na teme zadate zaključcima prethodne Konferencije.¹²

Teme od primarnog interesa koje su definisane bile su: 1) usvajanje neophodnih nacionalnih mera, uključujući kaznene odredbe, koje omogućavaju sprovođenje zabrana iz BWC; 2) uspostavljanje i održavanje bezbednosti i nadzora nad patogenim mikroorganizmima i toksinima na nacionalnom nivou; 3) jačanje nacionalnih i međunarodnih institucionalnih napora i mehanizama za nadzor, detekciju, dijagnostiku i suzbijanje infektivnih bolesti ljudi, životinja i biljaka; 4) poboljšanje međunarodnih mogućnosti da se reaguje na navodnu upotrebu biološkog oružja ili pojavu sumnjive epidemije, da se sprovede istraga i ublaže posledice.¹³ Praćenje i primena novih dostignuća u nauci i tehnici koja su relevantna za BWC prepoznati su kao konstantna aktivnost od vitalnog značaja za primenu Konvencije.

Sedma konferencija o reviziji BWC održana je 5–22. decembra 2011. u Ženevi, uz učešće predstavnika 109 država (od čega su 103 države članice), nevladinih organizacija, inistucija UN, kao i brojnih međunarodnih i nadnacionalnih organizacija koje su dobile status posmatrača (uključujući i EU). Konferencija je pozvala zemlje članice da poboljšaju domaću regulativu (zakonodavnu, sudsku, administrativnu itd.) u cilju sveobuhvatnije implementacije Konvencije na nacionalnim nivoima, kako u cilju poboljšavanja bezbednosti bioloških agenasa i toksina u laboratorijama i prilikom transporta, tako i u prevenciji zloupotrebe. Države članice su pozvane da se u što većem broju uključe u primenu mera za jačanje poverenja, koje su ovom prilikom revidirane i poboljšane.¹⁴ Tehnološki naprednije države pozvane su da usvoje mere za promociju transfera tehnologija i međunarodnu saradnju sa zemljama koje su manje razvijene u ovoj oblasti, u cilju ispunjavanja svrhe BWC, a i radi izgradnje kapaciteta i podrške u nadzoru, identifikovanju, dijagnostikovanju i borbi protiv infektivnih bolesti koje pogađaju ljude, životinje i biljke.

Konferencija je zadržala postojeći model intersesionalnih programa, i za period 2012–2015. odredila obavezne teme za godišnje sastanke grupa eksperata: saradnja i međusobna pomoć (sa posebnim fokusom na član 10 BWC); pregled napretka u tehnologiji i nauci u oblastima koje obuhvata BWC; jačanje primene BWC u državama članicama. Obavezne teme godišnjih sastanaka država članica biće: izazovi i prepreke za međunarodnu saradnju, pomoć i razmena u oblasti bioloških nauka i tehnologije; rad na usavršavanju

¹² O intersesionom procesu detaljno u: Piers Millett (ed.), *Improving Implementation of the Biological Weapons Convention: The 2007–2010 Intersessional Process*, UN Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2011.

¹³ Sixth Review Conference of BWC, Final Document BWC/CONF.VI/6, 2006, Internet, <http://www.opbw.org/>.

¹⁴ Mere za unapređenje poverenja uspostavljene su 1986. godine na Drugoj konferenciji o reviziji.

kadrova iz oblasti nauke i tehnologije kroz zajedničke programe država članica, a sa posebnim akcentom na zemlje u razvoju.¹⁵

Obnovljen je mandat Jedinici za podršku (*Implementation Support Unit*, ISU) u periodu 2012–2016, tročlanom telu koje je uspostavljeno na Šestoј konferenciji za reviziju u cilju podrške i pomoći državama članicama u nacionalnoj implementaciji, podršci sprovođenju i promociji Mera za jačanje poverenja. Odlučeno je da se uspostavi sistem baze podataka, kako bi se lakše sprovodili zahtevi i ponude za saradnju i pomoć između država članica, i upravljanje bazama podataka povereno ovoj Jedinici za podršku. Takođe, kako bi se pomoglo i ojačalo prisustvo država u razvoju koje su članice BWC, uspostavljen je dobrovoljni program sponzorstva, u kojem učestvuju druge države članice. Konačno, sve države članice pozvane su da aktivno, kroz bilateralne i multilateralne aktivnosti promovišu univerzalnost principa na kojima počiva BWC, a posebno kod zemalja koje je nisu ni potpisale ni ratifikovale.

Poslednji sastanak eksperata održan je jula 2012. godine.¹⁶ Predstoji sastanak zemalja članica 10–14. decembra 2012. godine, na kojem će se osim uobičajene agende naći i stalna tema koja se postavlja na dnevni red svake druge godine: kako omogućiti potpunije učešće u merama izgradnje poverenja.¹⁷

Nuklearno oružje za masovno uništenje

Nuklearno oružje je zasnovano na primeni reakcija fisije ili fuzije u cilju nekontrolisanog oslobađanja nuklearne energije. Ovo je najrazornije oružje ikada upotrebljeno, i ostavlja trajne posledice na teritoriju koja je pogođena eksplozijom. Posle katastrofalnih efekata nuklearnih bombi bačenih u Drugom svetskom ratu, i velikog broja nuklearnih proba koje su posle njega usledile, međunarodna zajednica je pristupila ograničavanju nuklearnih aktivnosti. Ugovorom o zabrani testiranja nuklearnog oružja u atmosferi, svemiru i podvodno (*Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water – Partial Test-Ban Treaty*, PTBT) od 1963. zabranjene su bilo kakve nuklearne probe.

Najvažniji međunarodni ugovor koji se odnosi na nuklearno oružje je Ugovor o neproliferaciji nuklearnog oružja (*Treaty on the Non-Proliferation of*

¹⁵ Final Document of the Seventh Review Conference, Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, Geneva, 5–22 December 2011, p. 21.

¹⁶ Meeting of Experts (16–20 July 2012), materijali dostupni na: Internet, [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/26E4793F76DAF81EC1257A87002C4700?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/26E4793F76DAF81EC1257A87002C4700?OpenDocument).

¹⁷ Dokumenti pripremljeni za Meeting of the State Parties dostupni su na: Internet, [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/F837B6E7A401A21CC1257A150050CB2A?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/F837B6E7A401A21CC1257A150050CB2A?OpenDocument).

Nuclear Weapons, u daljem tekstu: NPT) koji je zvanično stupio na snagu 1970. godine. Inicijalno je bio sklopljen na pet godina, sa mogućnošću produžetka svakih pet godina, da bi 1995. godine na Konferenciji za reviziju i proširenje NPT (*Review and Extension Conference*, NPTREC) bio produžen na neodređeni vremenski period. Cilj ugovora je da spreči širenje nuklearnog oružja i tehnologije, da promoviše saradnju u mirnodopskom korišćenju nuklearne energije i da podstakne nuklearno razoružanje sa krajnjim ciljem kompletnog razoružanja. NPT je pristupilo 190 zemalja, više nego bilo kom drugom ugovoru o ograničenju naoružanja i razoružavanju.

Države potpisnice NPT, koje su osvojile tehnologiju nuklearnog oružja i izvršile nuklearne probe, a istovremeno su i stalne članice Saveta bezbednosti UN – SAD, Rusija, Francuska, Kina i Velika Britanija – obavezale su se da neće prenositi nuklearno oružje i druge eksplozivne nuklearne uređaje, kao ni tehnologiju za njihovu izradu, ostalim državama (eng. *non-nuclear weapon states*). Takođe su preuzele i obavezu da počnu pregovore o efikasnim merama za obustavljanje trke u naoružanju, postepenom smanjenju svojih arsenala, i o ugovoru o generalnom i potpunom razoružanju pod čvrstom i efikasnom međunarodnom kontrolom.

Veruje se da nuklearno naoružanje poseduju i Indija, Pakistan i Izrael, države koje nisu potpisnice NPT, dok je Južnoafrička Republika prijavila arsenal, ali ga je demontirala i stavila pod međunarodnu kontrolu. Severna Koreja je potpisala NPT 1985. godine, ali se povukla 2003, da bi 2005. objavila proizvodnju nuklearnog oružja i izvela nuklearnu probu 2006. godine.

Države koje ne poseduju nuklearno oružje obavezale su se da ga ne nabavljaju niti proizvode. Predviđeno je da moraju da potpišu ugovor sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju – MAAE (*International Atomic Energy Agency*, IAEA), u skladu sa njenim sistemom zaštitnih mera (IAEA *Safeguards System*).¹⁸ Njime se obavezuju da će svoje nuklearne materijale staviti pod kontrolu ove agencije, kako bi se osiguralo da se oni koriste isključivo u miroljubive svrhe (*Agreement between the Member State and the IAEA on the Application of Safeguards in connection with the NPT*). Ovaj sistem funkcioniše kao mera za jačanje poverenja, mehanizam za rano upozoravanje i okidač za druge mere reagovanja međunarodne zajednice ukoliko se za to ukaže potreba. Mehanizmi za verifikaciju uključuju inspekcije nuklearnih objekata i materijala, stalni nadzor i evaluaciju. Mere su postale još oštrije i omogućile su MAAE bolje mogućnosti za inspekciju, kako je formulisano u *Dodatnom protokolu*, dokumentu koji dopunjuje sveobuhvatne sporazume o primeni garancija o neširenju nuklearnog naoružanja.¹⁹

¹⁸ The Agency's Safeguards, International Atomic Energy Agency, INFCIRC/26, Vienna, 30 March 1961, Internet, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc26.pdf>.

¹⁹ Model Protocol additional to the Agreement between Member State and IAEA for the application of Safeguards INFCIRC/540 (Corrected), Internet, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1997/infirc540c.pdf>.

Iako je sveobuhvatna zabrana nuklearnih proba bila izražena u preambuli NPT kao krajnji cilj primene konvencije, politička klima za pregovore stvorena je tek 1993. godine, na talasu optimizma po okončanju Hladnog rata i uspeha u donošenju Konvencije o hemijskom oružju. Ugovor o sveobuhvatnoj zabrani nuklearnih proba (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization* – CTBT) pregovaran je 1994–1996, a do februara 2012. potpisale su ga 183 zemlje, dok ih je 157 ratifikovalo, uključujući SAD, Rusiju i Veliku Britaniju.²⁰ Međutim, za stupanje na snagu potrebno je da ga potpišu i ratifikuju 44 zemlje koje raspolažu energetske ili istraživačkim nuklearnim reaktorima (navedene u Aneksu 2 CTBT), od kojih još osam to nisu učinile.

Posebno je važno što su potpisnice prihvatile način verifikacije CTBT koji je globalnog karaktera i veoma striktan. Uključuje Internacionalni monitoring sistem (IMS) od 327 stanica širom planete, kao i inspekcije na lokacijama nuklearnih objekata.

Poslednja NPT Konferencija o reviziji održana 2010. godine u Njujorku trajala je mesec dana. S obzirom da je konferencija iz 2005. godine smatrana za svojevrсни neuspeh, očekivanja su bila visoka. Diskusije su se vodile o povlačenju Severne Koreje iz NPT, nuklearnim probama, nepoštovanju Ugovora od strane Irana, planovima za zonu slobodnu od OMU na Bliskom istoku i dalji nastavak razoružanja.

Zaključci sa Konferencije donose akcione planove za neproliferaciju, razoružanje i mirnu upotrebu nuklearne energije, te predlažu korake za implemetaciju Rezolucije NPTREC iz 1995. godine koja poziva na stvaranje zone slobodne od OMU na Bliskom istoku.²¹ Neke analize naglašavaju da su i sami akcioni planovi značajno dostignuće.²² Naime, navodi se da po prvi put postoje specifične i merljive akcije koje se traže od država u cilju podrške tri stuba NPT: neproliferaciji, razoružanju i mirnodopskoj upotrebi nuklearne energije. Planovi su pripremljeni da služe kao instrument za merenje napretka kako bi na budućim sastancima države morale da preuzmu odgovornost za svoje postupke u prethodnom periodu. Transformacija ne tako konkretnih ciljeva iz NPT debata u opipljive akcije je realan napredak.

Po prvi put se svet bez nuklearnog oružja definiše kao cilj politike razoružanja. Nuklearne sile su se obavezale da nastave da rade zajedno kako bi ubrzale konkretan napredak u razoružanju. Pokušaj da se za to definiše vremenski okvir nije uspeo, međutim akcioni plan uključuje vremenski okvir u kome nuklearne sile treba da podnesu izveštaj o svojim

²⁰ Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), Internet, <http://www.ctbto.org/the-treaty/treaty-text/>.

²¹ Final Document, 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 2010.

²² Deepti Choubey, Understanding the 2010 NPT Review Conference, Carnegie Endowment for International Peace, Internet, <http://carnegieendowment.org/2010/06/03/understanding-2010-npt-review-conference/4rcg>.

aktivnostima razoružanja na sastanku NPT Pripremnog odbora 2014. godine. Takođe, pomenute države se podstiču da redovno podnose izveštaje kao način da izgrade međusobno poverenje.

Iako mirnodopska upotreba nuklearne energije nije predmet ovog rada, potrebno je pomenuti da je u posmatranom periodu došlo i do velikog incidenta u japanskoj nuklearnoj centrali Fukušima. Ova tragedija iz marta 2011. godine rezultirala je dodatnim proverama i pooštavanju sigurnosnih procedura u postojećim postrojenjima, kao i obnovom pokreta koji se protive izgradnji nuklearnih elektrana.

Jedna od karakteristika savremenog sveta je i intenzivna regionalna saradnja. Dva ugovora koja uspostavljaju regionalne zone bez oružja za masovno uništavanje stupila su na snagu 2009. godine. Ugovor iz Pelindabe, kojim je stvorena Afrička zona slobodna od OUM ima čak 28 ratifikacija i još 23 potpisnice koje tek treba da ratifikuju ugovor, dok su potpisnici Ugovora iz Semeja, kojim je stvorena Centralnoazijska zona: Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan.

Pitanje zone slobodne od OMU na Bliskom istoku aktuelno je još od 1995. godine, kada su potpisnice NPT dogovorile da se ugovor produži na neodređeno vreme. U okviru tog sporazuma data je podrška arapskim državama za stvaranje slobodne zone. Od tada je, međutim, malo postignuto. Naime, Izrael je odbacio predloge sa Konferencije iz 2010, a deo problema bila je i sama formulacija u finalnom dokumentu gde je Izrael izdvojen, dok se Iran i ne pominje, a sve zbog bojazni da bi mogao da blokira usvajanje dokumenta.

Odnosi u ovom tradicionalno nestabilnom regionu u međuvremenu su dodatno usložnjeni procesima demokratizacije u okviru „Arapskog proleća“, spoljašnjom vojnom intervencijom u Libiji, sukobima u Siriji, kao i između Izraela i Palestinaca. Konferencija o uspostavljanju zone slobodne od OMU na Bliskom istoku trebalo je da bude održana do kraja 2012. godine u Helsinkiju. Dve ključne države kada je reč o nuklearnom naoružanju, Iran i Izrael, dovodile su prethodnih nekoliko godina u pitanje svoje učešće na ovoj Konferenciji, kojoj je trebalo da prisustvuju i SAD, Velika Britanija i Rusija. Bez ove dve učesnice, Konferencija ne bi imala smisla i pretpostavke su da je Obamin kabinet, uprkos optužbama od strane Republikanaca, u izbornoj godini u SAD popustio pod pritiscima Izraela i nije insistirao na održavanju Konferencije. S obzirom na to da je događaj zakazan za decembar ove godine, još postoji šansa da će biti održana, odnosno da će ova konferencija biti pomerena za početak 2013. godine.²³ Istovremeno, Iran je pod velikim pritiskom ne samo IAEA, već i Saveta bezbenosti UN, na osnovu čije Rezolucije 1929 iz juna 2010. godine su Iranu pooštrene sankcije zbog

²³ O pitanju Konferencije o uspostavljanju zone slobodne od WMD na Bliskom istoku videti: W.P.S. Sidhu, Bruce Jones, Colette Jaycox, Preparing for a Constructive 2012 Conference on the Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone, Center on International Cooperation, New York University, 2011, Internet, http://www.cic.nyu.edu/engagement/docs/wmd_book.pdf.

nepoštovanja prethodnih rezolucija kojima je zahtevano da se potvrdi da iranski nuklearni program služi samo u miroljubive svrhe.²⁴

Međunarodni terorizam i uloga ne-državnih aktera u proliferaciji

Opasnost od proliferacije OMU koju vrše tzv. nedržavni akteri, odnosno pojedinci i organizovane grupe, dovela je do donošenja Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1540.²⁵ Rezolucijom se državama zabranjuje podrška nedržavnim akterima u težnji da *razviju, nabave, proizvedu, poseduju, transportuju ili prebace* OMU. Ovim su prvi put uspostavljene obaveze članica UN, pod paragrafom VII Povelje UN, da preduzmu i učvrste mere protiv proliferacije OMU, raketa za njihovo lansiranje i potrebnih materijala.

Države se pozivaju da usvoje izmene zakonodavnih rešenja kojima se grupe koje deluju mimo država sprečavaju u ovim težnjama i da ih zatim efikasno primene u praksi, kao i da preduzmu i ojačaju domaće mere nad proliferacijom OMU. Kako bi pomogao primenu odredbi ove rezolucije, SB UN je osnovao *ad hoc* Komitet 1540 sa mandatom od dve godine, kome je zatim dva puta bio produžavan mandat rezolucijama 1673 i 1810 SB UN, da bi konačno Rezolucijom SB UN 1977 postojanje ovog komiteta produženo do 2021. godine.

Komitet 1540 se sastoji od stalnih članova imenovanih od strane izabranih zemalja UN, nekoliko radnih grupa i grupe eksperata. Nametnuo se kao nezaobilazni faktor za pitanja neproliferacije OMU, kao i radioaktivnih i nuklearnih materijala, prvenstveno za širu implementaciju odredbi na nivou država. Broj zemalja koje nastoje da primene odredbe ove rezolucije ubrzano se povećava: po okončanju inicijalnog dvogodišnjeg perioda rada Komiteta 2006. godine, zakonska rešenja kojima se zabranjuje proliferacija OMU imalo je 65 država, a krajem 2011. godine već 140 država. U istom periodu, od početne 32 države koje su usvojile preporučeni zakonodavni okvir za proizvodnju nuklearnih materijala, njihov broj se popeo na 120 krajem 2011. godine.²⁶ U svojim aktivnostima Komitet se oslanja na nadnacionalne i međudržavne organizacije, uz pomoć kojih ostvaruje bolju komunikaciju sa pojedinačnim državama i obezbeđuje zatraženu pomoć nekima od njih u procesu implementacije odredbi Rezolucije 1540. U ovom procesu posebno se ističe EU.

²⁴ Radi se o rezolucijama 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), i 1887 (2009). Brazil i Turska su glasali protiv, a Liban je bio uzdržan prilikom donošenja Rezolucije 1929 (2010). Dostupno na: Internet, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>.

²⁵ Security Council Resolution 1540 (2004), Security Council United Nations, New York, 2004.

²⁶ Report of the Committee established pursuant to Security Council Resolution 1540 (2004), S/2011/579, Security Council United Nations, New York, 14 September 2011, p. 2.

Komitet je od svog osnivanja podneo tri izveštaja o napretku, 2006, 2008. i 2011. godine. U izveštaju iz 2008. godine, Komitet precizira konkretne korake koje države moraju da preduzmu kako bi pravilno sprovele Rezoluciju 1540.

Izveštaji zemalja koje su već sprovele neke od mera dali su jasniju sliku o napretku primene, kao i o problemima koji su se iskristalisali do tog perioda. U izveštaju od 2008. godine zaključeno je da države članice moraju da urade daleko više na sprovođenju Rezolucije 1540. Između ostalih preporuka, Komitet je naglasio da bi trebalo da ojača svoju ulogu i pomogne državama kojima je to potrebno, dalje prilagodi dijalog sa i među državama kako bi se identifikovale njihove potrebe i pokrene projekte pomoći na osnovu tog dijaloga. Takođe je navedeno da je nužno da se u sledećem periodu razmotre opcije za razvijanje postojećih finansijskih mehanizama u cilju izgradnje kapaciteta za implementaciju Rezolucije 1540. Naglašava se i potreba da Komitet saraduje sa globalnim i regionalnim međuvladinim organizacijama, unutar i izvan sistema UN, u podsticanju razmene iskustava, stvaranju foruma za diskusiju i razvoj inovativnih mehanizama da bi se postigla potpuna primena Rezolucije.²⁷

U izveštaju iz 2011. godine primećuje se značajan napredak u pogledu uloge i uključenosti Komiteta u sprovođenju Rezolucije. Komitet ističe da je u prethodnom periodu uspeo da ostvari bolju povezanost sa vladama država članica, kao i sa međuvladinim organizacijama i specijalizovanim agencijama, što je dovelo do veće svesti o problemu, veće ugradnje odredbi Rezolucije u nacionalna zakonodavstva, do poboljšanja graničnih kontrola i efikasnije regionalne saradnje. Ipak, naglašava se da pretnje ostaju ozbiljne i realne, što je i osnovni razlog za produženje mandata Komiteta na još deset godina kako bi i nadalje podsticao kako države, tako i civilno društvo i industriju da se uključe u sveobuhvatnu i dugoročnu primenu ciljeva iz Rezolucije.²⁸

Za borbu protiv nuklearnog terorizma važna je i Globalna inicijativa (*Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*, GICNT), koja predstavlja partnerstvo 82 države i četiri zvanična posmatrača - IAEA, EU, INTERPOL i UNDOC. Misija ove inicijative, kojoj su kopredsedavajući SAD i Rusija, je da se globalni kapaciteti za prevenciju, detekciju i odgovor na nuklearni terorizam jačaju putem multilateralnih aktivnosti koje jačaju planiranje, politike, procedure i interoperabilnost država u okviru partnerstva. Sedmi plenarni skup ove inicijative održan je u Dajenu, Koreja, juna 2011, do kada je sprovedeno gotovo 50 multilateralnih aktivnosti, a inicijativa je otvorena za sve države koje su posvećene zajedničkom radu na osnovu principa nuklearne bezbednosti koje dele.

²⁷ Report of the Committee established pursuant to Security Council Resolution 1540 (2004), S/2008/493, Security Council United Nations, New York, 30 July 2008, p. 2.

²⁸ Report of the Committee established pursuant to Security Council Resolution 1540 (2004), 2011, op. cit., p. 3.

Inicijativa osam zemalja protiv širenja materija za masovno uništavanje – *Global Partnership Against the Spread of Materials of Mass Destruction, G-8 GP* – je 2011. godine odlučila da ne obustavi svoje delovanje, prvobitno planirano za period 2002–2012. Grupu pored osam najmoćnijih zemalja sveta, čine Koreja, Australija, Belgija, Češka, Danska, Finska, Irska, Holandija, Norveška, Poljska, Švedska, Švajcarska, Ukrajina i EU. Ovo partnerstvo razvijalo se uz raspolaganje sumom od 20 biliona USD koja je korišćena za smanjenje rizika od ovog materijala u Ukrajini i Rusiji, da bi se širilo i na ostale zemlje.

Proliferacija OMU i radioaktivnih i nuklearnih materijala i Evropska unija

Razvijanjem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i u njenom okviru Zajedničke odbrambene i bezbednosne politike, EU se profilisala kao značajan akter i u pitanjima vezanim za WMD i nuklearne i radioaktivne materijale.

Evropski savet je 2003. godine usvojio Deklaraciju EU o neproliferaciji OMU. Zasnivajući se na Evropskoj bezbednosnoj strategiji (donetoj u isto vreme), Deklaracija naglašava opasnost od moderne pretnje međunarodnom miru i bezbednosti koja se ogleda u rizicima da terorističke grupe dođu u posed hemijskih, bioloških, radioaktivnih ili nuklearnih materijala, kao i da određene države razviju sopstveno oružje za masovno uništenje, uprkos ukupnom smanjenju njegove količine na globalnom nivou zahvaljujući poštovanju međunarodnih ugovora.²⁹ Kamen-temeljac za neproliferaciju OMU Evropska unija nalazi u efikasnom multilateralizmu kombinovanom sa promocijom stabilnog međunarodnog i regionalnog okruženja, bliskoj saradnji sa ključnim partnerima i odlučnosti u delovanju protiv proliferatora. Ovi ciljevi postavljeni su u širi, globalni kontekst, a Deklaracija o OMU, kao deo prve Evropske bezbednosne strategije, simbol je izrastanja EU u globalnog bezbednosnog aktera.³⁰ EU je uspostavila i ličnog predstavnika za pitanja OMU, koji je delovao do 2010. godine.³¹

Neproliferacija je prema strategiji trebalo da bude najvećim delom integrisana u spoljne odnose (tačnije, trgovinu i razvojnu saradnju), međutim, malo aktivnosti je prebačeno na Komisiju, te je neproliferacija OMU uglavnom ostala stvar odnosa između vlada država članica.³² Od 2003. godine, Komisija je podnosila izveštaje o OMU svake dve godine, a EU je

²⁹ EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, The Council of the European Union, Brussels, 10 December 2003, p. 2.

³⁰ Oba dokumenta nastala su kao rezultat unutrašnjih političkih rascepa u EU izazvanih intervencijom SAD u Iraku. Tokom svoje istorije EU je imala tendenciju da iz kriznih situacija napreduje ka većem stepenu integracije.

³¹ Lina Grip, "The Role of the European Union in delivering Resolution 1540 Implementation Assistance", *Nonproliferation Papers*, No 22, SIPRI, October 2012, p. 16.

³² Lina Grip, "Mapping the European Union's Institutional Actors Related to WMD Non-proliferation", *Non-Proliferation Papers*, No. 1, May 2011, p. 2.

prilagođavala svoje prioritete u toj oblasti redovno i u odnosu na globalne trendove. Savet EU je 2006. godine odlučio da će EU pomagati i drugim državama u sprovođenju obaveza prema Rezoluciji 1540, a 2008. da finansijski pomaže Komitet za 1540. Evropska unija je donela Zajedničke strategije za sprovođenje Konvencija koje zabranjuju biološko (maj 2009. – decembar 2011) i hemijsko oružje (mart 2007), koje su utemeljene na Deklaraciji o neproliferaciji oružja za masovno uništenje.³³

Evropska služba za spoljne poslove (*European External Action Service*, EEAS), oformljena je 2010. godine kako bi koordinirala i objedinila spoljnu politiku EU. Međutim, politika kontrole naoružanja i neproliferacije i dalje je podeljena između Komisije koja se bavi unutrašnjim, i EEAS koja se bavi spoljašnjim aspektima. Bolja koordinacija i više zajedničkih aktivnosti su neophodne, s obzirom na multilateralne obaveze koje EU preuzima. To podrazumeva da države članice razviju poverenje u EU i njenu sposobnost da se nosi sa novim izazovima.³⁴

Uloga EU u sprovođenju Rezolucije SB UN 1540 takođe je podeljena između EU kao celine i država članica, a sprovođenje ove Rezolucije ne uklapa se uvek idealno u okvire u kojima EU operiše (u smislu propisa, mandata, budžeta ili stručnosti). Interakcija sa Komitetom zaduženim za 1540 trebalo bi da se poboljša kako bi sprovođenje i naponi EU bili efikasniji, uključujući sveobuhvatno i transparentno izveštavanje o postojećim programima pomoći, i odlučivanje Saveta o održivom načinu finansiranja Komiteta.³⁵

Strategija EU o neproliferaciji OMU je politička deklaracija i nema pravno obavezujući status, pa u tom kontekstu treba sagledati realne mogućnosti delovanja na nivou Unije. EU je od donošenja ove strategije postala veliki finansijer programa i agencija koje se bave neproliferacijom. Međutim, posle početne euforije oko objavljivanja ovog dokumenta, bilo je jasno da države članice nisu dovoljno spremne da se posvete koordinaciji, a naročito da prenesu neke od svojih ingerencija na nivo EU.³⁶ EU se javno obavezala da će učestvovati u zaustavljanju iranskog nuklearnog programa, što se može smatrati testom za efikasnost njene OMU strategije. Preuzimanjem tako teškog slučaja, EU rizikuje da njena politika multilateralizma i ekonomskih sankcija izneveri očekivanja, i ne pokaže delotvornost pred celokupnom međunarodnom zajednicom.

³³ European Union Joint Action in Support of the Biological Weapons Convention; Council Joint Action on support for OPCW activities in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Council of the European Union, 2007/185/CFSP, Brussels, 19 March 2007.

³⁴ Peter Van Ham, "The European Union's WMD Strategy and the CFSP: A Critical Analysis", *Non-Proliferation Papers*, No. 2, September 2011, p. 14.

³⁵ Lina Grip, "The Role of the European Union in delivering Resolution 1540 Implementation Assistance", *Nonproliferation Papers*, No 22, October 2012, p. 16, Internet, <http://www.sipri.org/research/disarmament/euconsortium/publications/Nonproliferation-paper-22>.

³⁶ Ibidem, p. 10.

Zaključak

Na globalne trendove post-hladnoratovskog perioda – neprestani napredak tehnologije, porast značaja energetske bezbednosti i povećanu aktivnost nedržavnih aktera, poslednjih godina se nadograđuju novi elementi koji dodatno usložnjavaju bezbednosne izazove, rizike i pretnje. Razorne terorističke akcije 2001. godine pokazale su da najzlokobniji scenariji nisu više samo hipotetički, i dovele do slabljenja dominacije SAD i začinjanja multipolarnog međunarodnog sistema. U posmatranom periodu nova bezbednosna dinamika razvija se u kontekstu globalne finansijske krize, dešavanja u okviru takozvanog „Arapskog proleća”, odnosno promenom niza režima u nestabilnom regionu Bliskog istoka, vojnom intervencijom u Libiji, i tekućim sukobima u Siriji, kao i između Izraela i Palestinaca. Uz dugotrajnije probleme sa potpunim uključivanjem u međunarodne režime Irana i Severne Koreje, sve ovo pojačava potrebu neprestanog revidiranja strategija i kapaciteta u vezi sa OMU na globalnom i nacionalnom nivou, jačanja i proširivanja postojećih aranžmana u vezi sa sigurnošću svih tipova oružja za masovno uništavanje, i preispitivanja sposobnosti da se odgovori na široki opseg mogućih scenarija terorističkih napada.

Posledice zloupotrebe različitih kategorija OMU koje uključuju biološke, hemijske, nuklearne ili radioaktivne naprave u terorističkom napadu se u osnovi razlikuju, ali zajedničko im je da izazivaju veliki broj žrtava, ekološke, ekonomske i socijalne poremećaje koji su dugotrajni, prevazilaze granice pojedinačnih država, i mogu imati interkontinentalni domet i efekte. Zbog toga se ovim problemima mora pristupiti sveobuhvatno, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou. Međutim, globalna organizacija posvećena održanju mira i bezbednosti – Organizacija Ujedinjenih nacija – i sama je u svojevrsnoj krizi, sa slabim izgledima za rapidnu reformu. Karakteristično je jačanje regionalnih vidova saradnje, koji u oblasti OMU demonstriraju između ostalog i stvaranje afričke i centralnoazijske zone bez oružja za masovno uništavanje 2009. godine – Ugovor iz Pelindabe (afrička zona) i Ugovor iz Semeja (centralnoazijska zona). Takođe, *ad hoc* grupisanje posebno zainteresovanih zemalja, tipično i za neke druge globalne probleme, razvija se i u vezi sa borbom protiv proliferacije, produženjem rada Globalne inicijative protiv nuklearnog terorizma (GICNT) i G-8 Globanog partnerstva protiv širenja materija za masovno uništavanje (G-8 GP).

Razvoj nauke i tehnike, posebno u oblasti biotehnologije, povećava broj potencijalno opasnih agenasa i njihovu dostupnost, što stvara dodatne mogućnosti za zloupotrebu i otežava pravovremeno i efikasno reagovanje. Postojeće konvencije, ugovori i sporazumi o neproliferaciji stoga se preispituju i prilagođavaju kako bi odgovorili na promene u percepiranim bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama. Uspostavljaju se novi ili unapređuju postojeći mehanizmi za sprovođenje i unapređivanje konvencija, zaštita konferencije o reviziji daju dobru polaznu osnovu. Broj država potpisnica konvencija u vezi sa OMU je u porastu, ali je evidentno da one imaju različit pristup osnovnim ciljevima konvencija, kao i

tumačenju progressa u njihovoj implementaciji. Ovo se posebno odnosi na pooštavanje mera verifikacije i inspekcije. Tako su čak i u slučaju Konvencije koja se uspešno primenjuje, CWC, iskazane značajne razlike u pristupu država potpisnica u vezi sa pitanjem neproliferacije. U slučaju NPT učinjen je pomak, u smislu definisanja specifičnih i merljivih akcija koje se traže od država u cilju podrške tri stuba NPT: neproliferaciji, razoružanju i mirnodopskoj upotrebi nuklearne energije.

Iako je EU od donošenja svoje Strategije o neproliferaciji OMU postala veliki finansijer programa i agencija koje se bave neproliferacijom, u pitanju je ipak politička deklaracija koja nema pravno obavezujući status. Javno obavezivanje EU da će učestvovati u zaustavljanju iranskog nuklearnog programa, predstavljaće test delotvornosti ove njene strategije.

Bibliografija

1. *A Secure Europe in a Better World – EU Security Strategy*, EU, Brussels, 12 December 2003.
2. Bluth, Christoph, et al, "Correspondence – Proliferation of Nuclear Weapons", *International Security*, volume 35, issue 1, summer 2010.
3. Choubey, Deepti, *Understanding the 2010 NPT Review Conference*, Carnegie Endowment for International Peace, Q & A, 3 June 2010.
4. *Council Joint Action on support for OPCW activities in the framework of the implementation of the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Council of the European Union, 2007/185/CFSP, Brussels, 19 March 2007.
5. *Combating Illicit Trafficking in Nuclear and other Radioactive Material*, IAEA Nuclear Security Series No. 6 – Technical Guidance, International Atomic Energy Agency- IAEA, Vienna, 2007.
6. *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, The Council of the European Union, Brussels, 10 December 2003.
7. Ferguson, Charles D., Tahseen Kazi, Judith Perera, *Commercial Radioactive Sources: Surveying the Security Risk*, *Occasional Papers* No 22, Center for Nonproliferation Studies – Monterey Institute of International Studies, Washington, January 2003.
8. *Final Document of the Seventh Review Conference*, Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, Geneva, 5–22 December 2011.
9. *Final Document*, 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 2010.
10. *Final Document of the Second Review Conference*, BWC/CONF.II/13 (Part II), Internet, http://www.opbw.org/rev_cons/2rc/docs/final_dec/2RC_final_dec_E.pdf.
11. Grip, Lina, "Mapping the European Union's Institutional Actors Related to WMD non-Proliferation", *Non-Proliferation Papers*, No. 1, May 2011.

12. Grip, Lina, "The Role of the European Union in delivering Resolution 1540 Implementation Assistance", *Nonproliferation Papers*, No 22, SIPRI, October 2012.
13. *Joint ministerial statement on the CTBT*, Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization – Preparatory Commission, New York, 27th September 2012.
14. Meier, Oliver, "CWC Review Conference Avoids Difficult Issues", *Arms Control Today*, Arms Control Association, May 2008.
15. Millett, Piers (ed.), *Improving Implementation of the Biological Weapons Convention – The 2007–2010 Intersessional Process*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2011.
16. Model Protocol additional to the Agreement between Member State and IAEA for the application of Safeguards INFCIRC/540 (Corrected), International Atomic Energy Agency, September 1997.
17. *Resolution 55/33GS*, UN General Assembly, 69th plenary meeting, New York, 2000.
18. *Report of the Second Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention*, 7–18 April 2008, Second Review Conference, 18 April 2008.
19. *Report of the Disarmament Commission*, United Nations –General Assembly, Official Records Fifty-fourth session, Supplement No. 42 (A/54/42), New York, 1999.
20. *Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004)*, S/2011/579, Security Council United Nations, New York, 14 September 2011.
21. *Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004)*, S/2008/493, Security Council United Nations, New York, 30 July 2008.
22. *Security Council Resolution 1540 (2004)*, Security Council United Nations, New York.
23. *Security Council Resolution 1929 (2010)*, Security Council United Nations, New York, 2010.
24. Sidhu, W.P.S, Bruce Jones, Colette Jaycox, *Preparing for a Constructive 2012 Conference on the Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone*, Center on International Cooperation New York University, 2011.
25. Sixth Review Conference of BWC, Final Document BWC/CONF.VI/6, 2006.
26. *The Agency's Safeguards*, International Atomic Energy Agency, INFCIRC/26, Vienna, 30 March 1961, Internet, www.iaea.org/Publications/Documents/Infcirc/Others/infcirc26.pdf.
27. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, United Nations Disarmament Agency – UNODA, Internet, <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>.
28. United Nations office in Geneva, *European Union Joint Action in Support of the Biological Weapons Convention*, Internet, <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/059BF41BEB2114D2C12575E40036A8E6?OpenDocument>.
29. Van Ham, Peter, "The European Union's WMD Strategy and the CFSP: A Critical Analysis", *Non-Proliferation Papers – EU Non-Proliferation Consortium*, No. 2, September 2011.

30. Working Group for the Preparation of the Third Review Conference, *Note by the Technical Secretariat Review of the Operation of the Chemical Weapons Convention since the Second Review Conference*, OPCW, 5 October 2012.

Svetlana Đurđević-Lukić, MA
Dragana Nikolić, Ph.D.

GLOBAL TRENDS IN PREVENTION OF WEAPONS OF MASS DESTRUCTION PROLIFERATION

ABSTRACT

The paper has systematised multilateral endeavours to limit proliferation of weapons of mass destruction as well as biological, chemical, radioactive and nuclear materials and agents in the last five years. Along with the thematic fields mentioned above, the author has also analysed activities concerning non-state actors or actually the implementation of the Resolution No. 1540 as well as the acting of the European Union. The global security context is determined by the „Arab Spring“, military intervention in Libya, conflicts in Syria as well conflicts between the Palestinians and the Israelis, insufficient integration of Iran and especially of North Korea in the existing WMO regimes as well as the financial crisis. Continuous technological progress and an important role of non-state actors intensify the need to re-examine strategies, procedures and institutions at the global and national levels, strengthening and expansion of the existing agreements concerning the safety of all types of weapons of mass destruction and to re-examine the ability to respond to all possible scenarios of terrorist attacks. Although the number of states signatory to WMD conventions has been on the increase, it is evident that their approaches to the basic goals of the conventions are different, this especially concerning the intensification of measures of verification and inspection.

Key words: Weapons of mass destruction, chemical weapons, biological and toxin weapons, nuclear weapons of mass destruction, proliferation, United Nations, European Union.

UDK: 336.711(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 40-51.
Izvorni naučni rad
Primljen: 14. septembar 2012. godine

Prof. dr Slobodan ZEČEVIĆ¹

Uloga Evropske centralne banke u institucionalnom sistemu Evropske unije

SAŽETAK

Imajući u vidu ekonomsko ustrojstvo federalne države gde je jedinstveno tržište nadgrađeno jedinstvenom valutom (Sjedinjene Američke Države, na primer), tvorci Ugovora o Evropskoj uniji iz Maastrichta iz 1993. godine ustanovili su program za uvođenje Evropske monetarne unije zasnovane na zajedničkoj evropskoj valuti „evru“. Prethodno pomenutim ugovorom predviđeno je i osnivanje organa poput Evropske centralne banke i Sistema evropskih centralnih banaka, koji su nadležni da upravljaju zajedničkom valutom. Organi Monetarne unije su u ugovoru o Evropskoj zajednici bili odvojeni od drugih glavnih institucija. Prethodno izložen pristup radikalno je promenjen Lisabonskim ugovorom o Evropskoj uniji iz 2009. godine. Naime, u ovom tekstu Evropska centralna banka se navodi u III glavi Ugovora o Evropskoj uniji na spisku njenih glavnih institucija uz Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisiju, Sud pravde i Oračunski sud. Organi Evropske centralne banke su Direktorijum, Savet guvernera i upravni odbor. Evropska centralna banka je po prirodi nadnacionalan, nezavisan organ te njeni rukovodioci ne mogu da primaju niti da traže uputstva od institucija Unije, vlada država članica ili drugih organizacija. Ovlašćenja Evropske centralne banke su veoma značajna, i ogledaju se pre svega u njenom pravu da emituje i daje odobrenja za emisiju novca nacionalnim centralnim bankama, da vodi politiku kursa i određuje visinu kamatnih stopa.

Ključne reči: Evropska unija, Evropska centralna banka, Institucije EU

¹ Autor je redovni profesor na predmetima Pravo Evropske unije i Poslovno pravo Evropske unije I i II na Evropskom univerzitetu u Beogradu. E-mail: vzecevic@eunet.rs

Uvod

1) Razlozi za uvođenje jedinstvene evropske valute

Unutrašnje evropsko tržište je sa razvojem evropske integracije postalo prostor na kojem živi oko 500 miliona potrošača i u okviru kojeg je ostvarena sloboda kretanja robe, ljudi, kapitala i pružanja usluga. Istorijski gledano, jedna od poslednjih prepreka procesu evropske ekonomske integracije bilo je postojanje različitih nacionalnih valuta država članica. Uvođenje jedinstvene evropske valute trebalo je da doprinese zaokruživanju procesa ekonomske integracije, ali i ostvarivanju sledećih ciljeva.² Sa jedinstvenom evropskom valutom nestali bi troškovi konverzije kako za pojedince, tako i za preduzeća. Naime, stanje pre uvođenja jedinstvene valute bilo je takvo da bi pojedinac koji bi u svakoj od država članica menjao 1.000 zapadnonemačkih maraka, platio isti iznos na ime bankarskih provizija. Pored toga, evropska valuta trebalo je da zaštiti pojedince i preduzeća od devalvacija nacionalnih valuta. Imajući u vidu prethodno izneto preduzeća su prilikom izvoznih poslova a u cilju sopstvene komercijalne zaštite uračunavala u cenu proizvoda troškove osiguranja od devalvacije u državi izvoza, što je uticalo na povećanje cena. Dalje, cene robe izražene u jedinstvenoj valuti zbog bolje čitljivosti za potrošače trebalo je da pospeše razmenu unutar Unije i povećaju konkurenciju među preduzećima. Naposljetku, jedinstvena valuta trebalo je da ulaganje kapitala na evropsko finansijsko tržište učini atraktivnijim za strane investitore (recimo, američke i japanske penzione fondove), s obzirom na to da je bilo zamišljeno da evropski novac počiva na zdravim ekonomskim osnovama. Usled povećanja obima stranih ulaganja i količine novca na evropskom finansijskom tržištu stvorili bi se uslovi za odobravanje povoljnijih kredita preduzećima, što bi opet posredno doprinelo oživljavanju proizvodnje, investicija i većoj zaposlenosti.

2) Istorijski pregled razvoja monetarne integracije

Izvorno, članom 107 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine postavljeno je načelo da „države članice vode svoju politiku u oblasti kursa valute kao problem od zajedničkog interesa”. Sa produbljivanjem ekonomske integracije rasla je i potreba za zajedničkom Evropskom monetarnom politikom u cilju obezbeđivanja valutne stabilnosti, koju su ugrožavale monetarne krize (devalvacija franka 1968. i 1969. godine i devalvacija dolara koji više nije imao zlatnu podlogu 1971. godine).³ Stoga je na osnovu izveštaja „Werner” 21. marta 1972. godine stvorena tzv. „monetarna zmija” u okviru koje su se šest država članica dogovorile da ograniče fluktuacije njihovih valuta jedne prema drugoj u razmeri od +/- 2,25 odsto u odnosu na

² Serge Marti, Vanessa Ragot, *L' euro en poche*, La documentation Française, Paris, 1997, pp. 44 i dalje.

³ L. Cartou, *L' Union européenne*, Dalloz, 2 édition, Paris, 1996, p. 526 i dalje; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998, p. 118 i dalje.

zvanični kurs. Cilj je bio da se državama članicama nametnu stroge obaveze u monetarnoj sferi ne bi li Zajednica postala područje monetarne stabilnosti. Nešto ambiciozniji i celovitiji pristup monetarnom problemu učinjen je osnivanjem Evropskog monetarnog sistema 15. marta 1979. godine. Njime je predviđeno da svaka valuta ima pivot kurs prema evropskoj obračunskoj jedinici „ekiju“, kao i marže fluktuacije u odnosu na pivot kurs od kojih država članica ne sme da se udaljava. U cilju održanja sistema osnovan je i Fond monetarne solidarnosti, tj. „Evropski fond za monetarnu saradnju (EFMS)“ čiji je zadatak bio da dodeljuje državama kratkoročnu pomoć u vidu kredita radi stabilizovanja kursa. I pored solidnih rezultata (1989. godine u EMS ulazi španska pezeta, a 1990. godine i britanska funta), Evropskom monetarnom sistemu je zamereno da u suštinu predstavlja područje nemačke marke, jer su ostale države članice morale da vode računa da se njihova valuta ne udalji od kursa ove prve. Dominacija marke bila je prouzrokovana značajem nemačke privrede kao ekonomski najjače, stabilnošću marke, rigoroznom antiinflationom politikom „Bundesbanke“, itd. Ujedinjenje Nemačke 1989. godine dovelo je do potrebe za većim investiranjem u Istočnoj Nemačkoj i inflatornih tendencija protiv kojih se Bundesbanka borila povećanjem kamata. Rast kamatnih stopa je pak usporio privrednu aktivnost u čitavoj Zapadnoj Evropi.

Stvaranjem „unutrašnjeg tržišta“ putem ukidanja poslednjih barijera za protok robe i kapitala, integrisano evropsko tržište postalo je jedinstven prostor otvoren prema svetu, što opet znači da je bilo podložno svetskim ekonomskim i monetarnim krizama. Imajući u vidu prethodno izneto, za Zajednicu je u ekonomskom smislu bilo najsvrsishodnije rešenje oživljavanje ideje o ekonomskoj i monetarnoj uniji, tj. o stvaranju Evropske centralne banke i jedinstvene evropske valute. U političkom smislu, jedinstvena evropska valuta se smatrala ključnim korakom ka federalizaciji Zajednice koja je trebalo da doprinese sprečavanju pojave dezintegracionih tendencija i nacionalizma. Stoga je još na sastanku Evropskog saveta održanom u Madridu od 26. do 27. juna 1989. godine doneta odluka o početku rada na ostvarivanju Ekonomske i monetarne unije.⁴

Ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta iz 1993. godine bilo je predviđeno da će Ekonomska i monetarna unija biti realizovana u tri faze. Na sastanku Evropskog saveta u Madridu 1995. godine odlučeno je da naziv evropske valute bude „evro“.⁵

Države članice su kroz prizmu Ekonomske i monetarne unije videle način da zadovolje pojedine nacionalne interese.⁶ Tako je Francuska težila Evropi sa jačim identitetom koja bi imala jedinstvenu valutu, zajedničku

⁴ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 500.

⁵ Le Monde, lundi 18 decembre, 1995, H. de Bresson, PH. Lemaitre, Les 15 baptisent "euro" la future monnaie unique. Francuskoj je bio bliži naziv "eki", ali na insistiranje kancelara Nemačke Kola koga je podržala većina šefova država ili vlada članica usvojen je naziv "evro."

⁶ Ph. Moreau Defarges, op. cit., p. 121.

spoljnu politiku i odbranu, ali se i nadala da će preko svojih predstavnika u Evropskoj centralnoj banci uticati na monetarnu politiku, umesto da se ravna kao do tada prema rigoroznoj politici „Bundesbanke“. Nemačka je želela da sistem na kojem počiva „Bundesbanka“ proširi na ostale države, dok su pak Britanci odbacili proces „federalizacije“ i samim tim i jedinstvenu evropsku valutu.

Ugovorom iz Mاستrihta iz 1993. godine Evropskoj zajednici su dodeljena nova ovlašćenja radi ostvarivanja Ekonomske i monetarne unije. Predviđen je program sa više stanica čiji je krajnji cilj bio uvođenje jedinstvene evropske valute koja će u potpunosti izbaciti iz opticaja nacionalne valute država članica (marku, franak, liru, pezetu, itd.).⁷ Prva pripremna faza započela je na neformalnoj osnovi pre potpisivanja ugovora iz Mاستrihta i trajala je od 1. jula 1990. do 31. decembra 1993. godine. U ovom razdoblju vršeno je usklađivanje ekonomskih politika država članica i to na sledeći način: usvajanjem zakonskih propisa kojima se obezbeđuje slobodan protok kapitala; zabranom monetarnog finansiranja javnog deficita; ukidanjem obaveznih pozajmica finansijskom sektoru; zabranom davanja državnih garancija za finansiranje javnih subjekata; uspostavljanjem programa koji omogućavaju praćenje usklađenosti ekonomskih politika država članica. U prvoj fazi je osnovan Monetarni komitet kao konsultativni organ. Druga faza je trajala od 1. januara 1994. do 31. decembra 1998. godine, a označena je kao predoperativna. U tom razdoblju nastavljeni su naporu ka usklađivanju i smanjivanju javnog deficita država članica i osnovan je Evropski monetarni institut kao embrion buduće Evropske centralne banke. Treća faza bila je operativna, odnosno završna, i započela je 1. januara 1999. godine. U ovoj fazi je „proradio“ Sistem evropskih centralnih banaka i Evropska centralna banka i uspostavljena je jedinstvena evropska valuta *evro*. Uslovi koje su države članice morale da zadovolje da bi učestvovala u trećoj fazi Monetarne unije bili su strogi. Nivo inflacije nije mogao da bude viši od 1,5 odsto od proseka inflacije triju najuspešnijih država Unije; nivo dugoročnih kamatnih stopa nije mogao da bude viši od 2 poena u odnosu na srednji nivo triju najuspešnijih država; budžetski deficit nije trebalo da prelazi 3 odsto od nacionalnog bruto proizvoda; javni dug je morao da bude niži od 60 odsto u odnosu na bruto nacionalni proizvod. U skladu sa odlukom Evropskog saveta od 2. maja 1998. godine uslove za učešće u trećoj fazi Monetarne unije ispunile su sledeće države: Francuska, Nemačka, Holandija, Belgija, Luksemburg, Italija, Španija, Porugalija, Austrija, Irska i Finska. Velika Britanija i Danska⁸ nisu učestvovala iz političkih razloga iako su ispunjavale tražene uslove, dok Grčka i Švedska⁹ u to vreme nisu

⁷ Ph. Manin, op. cit., 2 édition, Paris, 1996, p. 106 i dalje.

⁸ Velika Britanija i Danska su prema Ugovoru iz Mاستrihta dobile pravo da naznače da ne žele da učestvuju u trećoj fazi ekonomske i monetarne unije i pored toga što ispunjavaju tražene kriterijume.

⁹ Švedska nije uzela učešća u mehanizmu valutne stabilnosti koji je bio predviđen Evropskim monetarnim sistemom već je ostavila da njena valuta fluktuiru u odnosu na druge evropske valute.

zadovoljavale neke od propisanih kriterijuma.¹⁰ Grčka je međutim uspjela da ispuni tražene uslove i ušla je u zonu evra od 1. januara 2001. godine. Slovenija je uvela evro 1. januara 2007, a Kipar i Malta su to učinili 1. januara 2008. godine.¹¹ Slovačka je ušla u zonu evra 1. januara 2009, čime je postala šesnaesta članica „evro-grupe“.

Stupanjem treće faze realizacije Monetarne unije na snagu, jednoglasnom odlukom država članica koje u njoj učestvuju, a koja se donosi na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropske centralne banke, određen je nepovratni kurs između valuta država učesnica i kurs *evra* prema nacionalnim valutama. Time je evro postao valuta u pravom smislu te reči, a nacionalne valute njegovi „pododeljci“.¹² U razdoblju 1999–2002. godine, nacionalne valute su još bile u opticaju, ali je predviđena mogućnost bezgotovinskog plaćanja u evrima (čekom, kreditnom karticom i na račun).¹³ U razdoblju između 1. januara 2002. i 1. januara 2002. godine plaćanja su se vršila paralelno u evropskim i nacionalnim novčanicama, s tim što su nacionalne valute postepeno povlačene iz optičaja. Od 1. jula 2002. godine u opticaju je isključivo evro, s tim što je građanima omogućeno da u bankama još izvesno vreme zamene nacionalne valute za evropsku.

I Evropska centralna banka

Imajući u vidu ekonomsko ustrojstvo federalne države gde je jedinstveno tržište nadgrađeno jedinstvenom valutom (Sjedinjene Američke Države, na primer), tvorci Ugovora o Evropskoj uniji iz Mاستrihta iz 1993. godine ustanovili su program za uvođenje Evropske monetarne unije zasnovane na zajedničkoj evropskoj valuti „evru“. Prethodno pomenutim Ugovorom predviđeno je i osnivanje organa poput Evropske centralne banke i Sistema evropskih centralnih banaka koji su nadležni da upravljaju zajedničkom valutom.¹⁴ Organi Monetarne unije su međutim bili odvojeni od drugih institucija, a njihova nezavisnost bila je zajamčena kako u odnosu na prethodno pomenute, tako i u odnosu na države članice. Tako se u Ugovoru o Evropskoj zajednici Evropska centralna banka nije pominjala u III delu Ugovora posvećenom institucijama, već u III delu posvećenom politikama Zajednice i to posebno u glavama 2, 3 i 4 vezanim za ekonomsku i monetarnu politiku. Pored toga, Statut Evropske centralne banke i Sistema evropskih centralnih banaka bio je regulisan protokolom br. 3 aneksiranim za Ugovor o Evropskoj zajednici.

Prethodno izložen pristup radikalno je promenjen Lisabonskim ugovorom o Evropskoj uniji iz 2009. godine. Naime, u ovom tekstu

¹⁰ Ph. Moreau Defarges, op. cit., p. 122; Ph. Manin, op. cit., 4 editon, Paris, 1998, p. 130.

¹¹ Internet, <http://www.europa.eu>, 30/10/2008.

¹² Ph. Manin, op. cit., p. 131.

¹³ S. Marti, V. Ragot, op. cit., pp. 10 i 11.

¹⁴ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 323.

Evropska centralna banka se navodi u III glavi Ugovora o Evropskoj uniji na spisku njenih glavnih institucija uz Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisiju, Sud pravde i Obračunski sud.¹⁵

Evropska centralna banka počela je sa radom sa stupanjem na snagu treće faze ostvarivanja Ekonomske i monetarne unije 1. januara 1999. godine, onako kako je i bilo predviđeno ugovorom iz Maastrichta.¹⁶ U prethodnim pripremnim fazama od decembra 1993. do 31. decembra 1993. godine ulogu specijalizovanog monetarnog organa imao je Evropski monetarni institut, koji je ukinut sa stupanjem u funkciju Evropske centralne banke. Sedište Evropske centralne banke nalazi se u Frankfurtu, u Nemačkoj.¹⁷

Organi Evropske centralne banke su Direktorijum, Savet guvernera i Upravni odbor.

1. Organi Evropske centralne banke

A) Direktorijum

Direktorijum Evropske centralne banke čine predsednik, potpredsednik i četiri člana koje imenuju zajedničkim dogovorom šefovi država ili vlada članica zone „evra“, na preporuku Saveta, a po konsultovanju Evropskog parlamenta i Saveta guvernera Evropske centralne banke.¹⁸ Članovi direktorijuma moraju da budu državljani država članica kojima je evro nacionalna valuta. Članovi se biraju na osam godina (mandat nije obnovljiv) u funkciji profesionalnog iskustva i stručnosti u oblasti bankarstva i finansija.¹⁹ Članovi direktorijuma se smenjuju isključivo odlukom Suda pravde, a po zahtevu Saveta guvernera ili direktorijuma. Predsednik Direktorijuma predsedava Savetom guvernera Evropske centralne banke i pozvan je da učestvuje u radu Saveta (bez prava glasa) kada ovaj odlučuje o pitanjima vezanim za Sistem evropskih centralnih banaka.²⁰ Iz prethodno iznetog proističe, da predsednik Direktorijuma zapravo ima ulogu predsednika banke.

Imenovanje predsednika Evropske centralne banke je za države članice isto toliko važno kao i imenovanje predsednika Komisije.²¹ Međutim, postupak imenovanja predsednika Evropske centralne banke je u potpunoj nadležnosti država članica, bez prava učešća Evropskog parlamenta.

¹⁵ Član 13 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁶ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, op. cit., p. 507; Ph. Manin, op. cit., p. 323.

¹⁷ Ph. Manin, ibidem, p. 327.

¹⁸ Nekadašnji član 112 stav 2 Ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 283 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁹ Nekadašnji član 112 stav 2 b Ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 283 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²⁰ Predsednik Evropske centralne banke je francuz Žan Klod Triše.

²¹ Ph. Manin, op. cit., p. 326.

Direktorijum je zadužen za operativno rukovođenje bankom u skladu sa pravcima delovanja u oblasti monetarne politike koje je odredio Savet guvernera.²² Direktorijum daje uputstva nacionalnim centralnim bankama.

B) Savet guvernera

Savet guvernera Evropske centralne banke je njen rukovodeći organ sačinjen od rukovodioca Evropske centralne banke (direktorijuma) s jedne, i od guvernera centralnih banaka država članica koje su usvojile evro kao zajedničku valutu, s druge strane.²³ Savet guvernera odlučuje po pravilu prostom većinom glasova, dok je za kvorum potrebno prisustvo dve trećine njegovih članova. U slučaju podele glasova odlučuje glas predsednika Evropske centralne banke. Zbog pristupanja država članica čija je ekonomska snaga slaba, a da bi se sprečila mogućnost da ove preglasaju ekonomski najjače članice Unije, Savet okupljen na nivou šefova država ili vlada članica Evropske unije je 21. marta 2003. godine usvojio odluku koja bi trebalo da promeni način glasanja u okviru Saveta guvernera.²⁴ Novi sistem predviđa složen model stvaranja manjih skupova država članica sastavljenih u funkciji visine njihovog bruto nacionalnog proizvoda. Zatim je predviđena rotacija u pogledu korišćenja prava glasa između prethodno pomenutih skupova, dok članovi Direktorijuma imaju stalno pravo glasa. Predsedavajući Saveta i jedan član Komisije mogu da prisustvuju sednici Saveta guvernera bez prava učešća u odlučivanju.

Savet guvernera određuje monetarnu politiku i utvrđuje operacije u cilju njenog sprovođenja. Ove operacije zatim izvršava Direktorijum Evropske centralne banke.²⁵ Iz prethodno iznetog izvodi se zaključak da Savet guvernera odlučuje o visini kamatnih stopa. U vezi sa ovim pitanjem moguće su tenzije između onih članova Saveta guvernera koji su za podizanje kamatnih stopa u cilju borbe protiv inflacije i onih koji bi naprotiv, da spuste kamate u cilju oživljavanja privredne aktivnosti.²⁶

C) Upravni odbor Evropske centralne banke

Pored navedenih organa, Statut Evropske centralne banke predviđa i uspostavljanje Upravnog odbora banke koji čine predsednik, potpredsednik banke i svi guverneri nacionalnih centralnih banaka država članica.²⁷ Upravni odbor ima zadatak da doprinese ostvarivanju ciljeva Evropske

²² L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, op. cit., p. 508.

²³ Član 283 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije; L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, ibidem, p. 509.

²⁴ Ph. Manin, op. cit., p. 326. Odluka u kojoj je reč je ratifikovana u državama članicama i stupila je na snagu 1. juna 2004. godine. Za njenu primenu potrebno je da 15 država članica uđe u zonu evra. Za sada ih ima 13.

²⁵ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, op. cit., p. 509; Ph. Manin, op. cit., p. 325.

²⁶ S. Marti, V. Ragot, op. cit., p. 59.

²⁷ Ph. Manin, op. cit., p. 327.

centralne banke. U praksi osnovni zadatak Upravnog odbora je da ispita ekonomsko stanje u državama članicama koje ne učestvuju u trećoj fazi monetarne Unije i da o tome dostavi izveštaj Savetu. Na osnovu ovog izveštaja, doneće se eventualna odluka o uključivanju države koja je pod režimom odstupanja u monetarnu Uniju.

2. Nadležnosti Evropske centralne banke

Evropska centralna banka je po svom statusu nadnacionalni organ u institucionalnom sistemu Evropske unije. Radi se o banci koja ima status pravnog lica,²⁸ sopstveni kapital, službenike i nadležnost za usvajanje pravne regulative (uredbe, odluke, preporuke i mišljenja).²⁹ Kapital Evropske centralne banke čine sredstva u visini od 5 milijardi evra koja su uložile nacionalne centralne banke, u skladu sa prethodno utvrđenim kriterijumima, a koji zavise od visine bruto nacionalnog proizvoda.³⁰

Evropska centralna banka je po prirodi nezavisan organ te njeni rukovodioci ne mogu da primaju niti da traže upustva od institucija Unije, vlada država članica ili drugih organizacija.³¹ Unija i vlade države članica su dužne da ne vrše pritisak na Evropsku centralnu banku.

Ovlašćenja Evropske centralne banke su veoma značajna, i ogledaju se pre svega u njenom isključivom pravu da emituje i daje odobrenja za emisiju novca nacionalnim centralnim bankama.³² Evropska centralna banka emituje jedinstvenu valutu potpuno nezavisno u odnosu na političku vlast i nacionalne banke država članica. Ona je ključna institucija koja bi trebalo da jemči stabilnost cena, što znači da je prinuđena da podiže kamatne stope u slučaju inflatornih tendencija.³³ Međutim, treba imati u vidu da i pored toga što je monetarna vlast u rukama evropskih organa, drugi segmenti ekonomske politike i dalje ostaju u nadležnosti država članica kao što je, recimo, budžetska potrošnja (mada ne treba zaboraviti Evropska pravila u pogledu budžetskog deficita kao ni „pakt o stabilnosti i razvoju“).

²⁸ Nekadašnji član 107 Ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²⁹ Ph. Manin, op. cit., 4 édition, Paris, 1998, p. 227; L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, op. cit., p. 510.

³⁰ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, ibidem.

³¹ Nekadašnji član 108 Ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

³² Nekadašnji član 106 Ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

³³ S. Marti, V. Ragot, op. cit., p. 58.

II SISTEM EVROPSKIH CENTRALNIH BANAKA

Sistem evropskih centralnih banaka čine Evropska centralna banka i centralne banke država članica čija je nacionalna valuta evro.³⁴ U vezi sa prethodno iznetim potrebno je imati u vidu da je Evropska centralna banka organ Evropske unije, a da su nacionalne centralne banke ostale nacionalni organi. Stoga je ugovorima o osnivanju predviđeno postojanje Sistema evropskih centralnih banaka koji nije organ u pravom smislu te reči, već predstavlja strukturu kojom se omogućava integrisanje nacionalnih centralnih banaka u sistem Evropske unije.³⁵ Stvaranjem Monetarne unije, monetarna politika je izašla iz sfere nacionalne nadležnosti i ušla u polje nadležnosti Evropske centralne banke pod čijom vlašću su i centralne banke država članica.³⁶ U tom smislu nacionalne centralne banke dužne su da deluju u skladu sa upustvima Evropske centralne banke, kao i da dostave Savetu guvernera Evropske centralne banke sva tražena obaveštenja, jer prema njemu ne važi načelo „bankarske tajne“. Nacionalne centralne banke mogu da nastave sa vršenjem funkcija u okviru svojih država, ali samo ako one nisu u suprotnosti sa ciljevima Sistema evropskih centralnih banaka.

Status nacionalnih centralnih banaka regulisan je nacionalnim normama, s tim što se određena pravila Unije odnose i na ovu oblast. Tako je određeno da su:³⁷

- nacionalne centralne banke nezavisne u odnosu na političku vlast u svojim državama;
- guverneri nacionalnih centralnih banaka pravno zaštićeni: guverner ne može da bude smenjen za vreme trajanja mandata koji iznosi 5 godina, sem u slučaju ozbiljne greške u radu ili ako više ne ispunjava uslove za obavljanje dužnosti; smenjeni guverner ili Savet guvernera Evropske centralne banke može da prosledi odluku o smenjivanju Sudu pravde koji proverava njenu valjanost, što praktično znači da Sud proverava ispravnost nacionalnih pravnih akata što predstavlja novinu u komunitarnom sistemu.³⁸

Prema članu 282 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije najvažniji cilj Sistema evropskih centralnih banaka je da održi stabilnost cena. Organ o kome je reč vodi kursne operacije, drži i upravlja zvaničnim kursnim rezervama država članica i stara se o funkcionisanju sistema plaćanja.

Prilikom vršenja svojih nadležnosti Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke mogu da obavljaju sledeće operacije.³⁹ One

³⁴ Nekadašnji član 107 Ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije; Ph. Manin, op. cit., N 6, Paris, 2005, p. 324.

³⁵ Ph. Manin, op. cit., 4 édition, Paris, 1998, p. 227.

³⁶ S. Marti, V. Ragot, op. cit., p. 57.

³⁷ Ph. Manin, op. cit., N 6, Paris, 2005, p. 324 i 325.

³⁸ Ph. Manin, op. cit., 4 édition, Paris, 1998, p. 226.

³⁹ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, op. cit., p. 513.

imaju pravo da otvaraju račune kreditnim i javnim ustanovama kao i ostalim učesnicima na finansijskom tržištu. Pored toga iste mogu da kupuju i prodaju finansijske proizvode ili dragocene metale, kao i da pozajme ili pozajmljuju sredstva. Evropska centralna banka je nadležna da nametne kreditnim ustanovama polaganje obavezne rezerve kod nje same ili kod nacionalne centralne banke, u funkciji monetarne politike koju sprovodi.

Ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine nije suštinski menjan položaj Evropske centralne banke. Ipak, predviđeno je da Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke čija je valuta evro čine „Evro-sistem” i vode monetarnu politiku Unije.⁴⁰ Ugovori iz Lisabona i dalje predviđaju postojanje Sistema evropskih centralnih banaka kojim zapravo rukovode organi Evropske centralne banke.⁴¹

Evropska centralna banka i Sistem evropskih centralnih banaka imaju potpunu nadležnost da vode evropsku monetarnu politiku, te njihove odluke imaju odlučujući uticaj na odnos kursa evra prema drugim „velikim međunarodnim” valutama kao i na ekonomske tokove unutar Evropske unije.⁴² S obzirom na to da je stepen privrednog rasta u Evropskoj uniji od 2003. godine bio niži nego u Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji, predsednik Evropske centralne banke i njen Savet guvernera bili su na meti kritika jer su sprovodili restriktivnu monetarnu politiku visokih kamatnih stopa. Evropska centralna banka je pak smatrala da je održanje stabilnosti cena u skladu sa nekadašnjim članom 105 Ugovora o Evropskoj zajednici osnovni cilj Sistema evropskih centralnih banaka. Ovaj cilj je predviđen i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona.⁴³

Zaključna razmatranja

Tok evropske integracije u ekonomskoj sferi započeo je potpisivanjem Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik u Parizu 1951. godine, a zatim i Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Zajednici za atomsku energiju u Rimu 1957. godine. Oblast ekonomije bila je najpogodniji teren za pokretanje integracionih procesa, jer je doprinosila razvoju ratom opustošenih evropskih država dok je istovremeno u manjoj meri ugrožavala državni suverenitet. Institucionalni model predviđen ugovorima o osnivanju zajednica trebalo je da zadovolji dva po prirodi suprotstavljena cilja. Da se ustanove institucije ujedinjene Evrope nadležne u različitim oblastima privrednog i društvenog života koje bi bile u stanju da efikasno donose odluke, a da se pri tome ne obezvlaste i ne marginalizuju stare evropske države i nacije.

⁴⁰ Član 282 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁴¹ Član 282 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁴² Ph. Manin, op. cit., N 6, Paris, 2005, p. 328.

⁴³ Član 282 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Osnovni institucionalni četvorougao uspostavljen Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine, koji su činili Evropski parlament i Komisija kao nadnacionalni, Savet ministara kao međudržavni i Sud pravde kao sudski organ, postoji i u današnjoj Evropskoj uniji. Međutim, sistem o kojem je reč je u proteklom vremenu bio podvrgnut periodičnim reformama koje su dovele do njegovog evoluiranja. U tom kontekstu može da se posmatra širenje nadležnosti Zajednice/Unije na monetarnu oblast. Evropska unija je ustanovila jedinstvenu valutu kojom rukovodi Evropska centralna banka a koja je postala konkurentna valuta američkom dolaru na svetskim finansijskim tržištima. Stvaranjem Monetarne unije, monetarna politika je izašla iz sfere nacionalne nadležnosti i ušla u polje nadležnosti Evropske centralne banke pod čijom vlašću su i centralne banke država članica. Evropska centralna banka je po prirodi nadnacionalan, nezavisan organ, te njeni rukovodioci ne mogu da primaju niti da traže upustva od institucija Unije, vlada država članica ili drugih organizacija. Ovlašćenja Evropske centralne banke su veoma značajna, i ogledaju se pre svega u njenom pravu da emituje i daje odobrenja za emisiju novca nacionalnim centralnim bankama, da vodi politiku kursa i određuje visinu kamatnih stopa. Dakle, kako u oblasti ekonomije uopšte tako i u monetarnoj sferi, jasno je izražena tendencija ka federalizaciji institucionalnog sistema Evropske unije. Ipak, reč je o specifičnom evropskom procesu federalizacije. Naime, Evropska unija dozvoljava državama članicama da suvereno odluče da li će da učestvuju u integracionim procesima i zajedničkim programima od suštinske važnosti kao što je Monetarna unija, što je opet nezamisliv nivo dezintegracije sa stanovišta klasične federalne države.

Bibliografija

1. Boulouis, J., *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
2. Cartou, L., *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris, 1996.
3. Cartou, L., J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006.
4. Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
5. Manin, Ph., *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998.
6. Manin, Ph., *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005.
7. Marti, S., Ragot, V., *L' euro en poche*, La documentation Française, Paris, 1997.
8. Moreau Defarges, Ph., *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
9. Pecheul, A., *Le traite de Lisbonne - La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
10. Rideau, J., *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994.
11. Sauron, J-L., *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gaulino editeur, Paris, 2008.

12. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997.
13. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.

Slobodan Zečević, Ph.D.

ROLE OF EUROPEAN CENTRAL BANK IN EU INSTITUTIONAL SYSTEM

ABSTRACT

Bearing in mind the economic organisation of the federal state where the single market includes the single currency (for example, the United States of America) the creators of the Treaty on European Union, which was adopted in Maastricht in 1993, established the programme for introducing the European Monetary Union based on the common European currency called „euro“. Prior to the treaty mentioned above, the establishment of the bodies like the European Central Bank and the European System of Central Banks had been provided for with the task of managing the common currency. According to the Treaty Establishing the European Community, the bodies of the European Monetary Union were separated from other Union's main institutions. The approach presented above was radically changed by the Lisbon Treaty that was adopted in 2009. Actually, the European Central Bank is mentioned in Chapter III of the Treaty on European Union together with its main institutions such as the European Parliament, European Council, Council, Commission, Court of Justice and the Court of Auditors. The bodies of the European Central Bank are the Executive Board, the Governing Council, and the General Council. By its nature, the European Central Bank is a supranational, independent body and its executives can neither receive nor ask for instructions from Union's institutions, government of member countries or other organisations. The powers of the European Central Bank are very significant and are reflected, above all, in its right to issue and approve money issuing, to pursue the exchange rate policy and fix interest rates.

Key words: European Union, European Central Bank, EU Institutions.

UDK: 327(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 52–66.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. septembar 2012. godine

Mr Srđan PETKANIĆ¹

Neofunkcionalistički teorijski pristup i proces evropskih integracija

SAŽETAK

Ideja stvaranja Evropske unije predstavlja rezultat hiljadugodišnjeg procesa integracije jedinstvenog evropskog tla. Celokupan istorijski, geopolitički i ekonomski razvoj našeg kontinenta prožet je idejom stvaranja unifikacionog generatora asocijacije identiteta celovite i samožive Evrope i predstavlja najviši stepen zajednice država na dobrovoljnoj osnovi.

Praktična formulacija evropske integracione ideje u stvarnost počela je da se realizuje odmah po završetku Drugog svetskog rata kada je fokus ekonomskog i političkog zajedništva, kohabitacije i korisne saradnje nadvladao koncepte konfrontacije, rata i nemaštine.

Ključne reči: Evropska unija, proces evropskih integracija, neofunkcionalizam, pretakanje.

Uvod

Teorijske osnove stvaranja jedinstvene Evrope bile su verna pratilja i izraz pluralizma mišljenja na evropskom tlu. Pojava i razvoj institucija ekonomske integracije u Evropi posle Drugog svetskog rata stvorili su povoljne uslove ne samo za primenu postojećih teorija već i za nastanak i razvoj novih teorijskih dostignuća. Njihova praktična primena doživela je punu aplikaciju već od samog stvaranja Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZC) 1951. godine i zaključivanja Rimskih ugovora 1957. godine o formiranju Evropske ekonomske zajednice (EEZ). Time su po prvi put u istoriji uvedeni sistemi odlučivanja sa elementima nadnacionalnosti.

¹ Srđan Petkanić je istraživač – saradnik u Institutu za evropske studije, Beograd. E-mail: psergio1@yahoo.com. Rad je rezultat rada na projektu 179014 koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

Supranacionalni fenomen pratile su i teorije evropskih integracija. One od samog početka integracionih procesa postavljaju u središte svog interesovanja nekoliko krucijalnih pitanja koja se tiču uzroka nastanka nadnacionalne vlasti, uslova pod kojima se razvijaju, opsega političke integracije, pozadine procesa integracija i granica ovog procesa.

Pokazalo se da je šest prvobitnih država članica poslužilo kao test na kome se supranacionalni identitet počeo graditi u mnogo širem obimu nego što se očekivalo. Granice Evrope su definitivno prevazišle granice onoga što se u prethodnom periodu smatralo Evropom i univerzalna dinamika regionalnih integracija mogla je da uzme maha na mnogo širem opsegu i u mnogo kraćim vremenskim intervalima nego što se to pre pojave integracionih teorija moglo naslutiti. Integracione teorije su tako postale kamen-temeljac budućeg integrativnog razvoja, ploča na kojoj je sve bilo upisano, bez tačke, a sa mnogo zarezova.

Integracione teorije su veliki deo svog „rečnika“ pozajmилe iz discipline međunarodnih odnosa tako da postoji nasleđena terminološka koincidencija. Razlog za terminološku povezanost leži u činjenici da su integracione teorije u prvim godinama posle Drugog svetskog rata stavljale akcenat na međudržavni sistem i odnose između država. Tada su odnosi države i pitanje rata, tj. post-nacionalni oblici organizacije, i mira, zaokupljali pažnju integracionih teorija tako da se predmet interesovanja u velikoj meri poklapao sa disciplinom međunarodnih odnosa. U tom periodu su stvorene prve federalističke i funkcionalističke teorije o mehanizmima koji doprinose stvaranju zajednica. Neofunkcionalistička reakcija stiže vrlo brzo. Grupa elitnih američkih politikologa dokazivala je da iskustvo stvaranja EZC i EEZ treba proširiti po regionalnom principu u obliku ekonomskih fuzija, čime je označen početak najznačajnije evolucije u razvoju teorijskog aparata u procesu evropskih integracija.

Teorija i integracija Evrope

„Svaka analiza započinje određenom pretpostavkom koja određuje tip pitanja koje želi da se postavi, a samim tim i odgovor koji želi da se dobije. Teorije su kao igračke – vozovi na različitim kolosecima, koji putuju sa različitim početnih stanica do različitih, predodređenih destinacija, a da pritom jedna drugoj ne ulaze u put.“²

Postoji više definicija teorije i teorijske rasprave. Teorijska rasprava može da se definiše kao sukob o različitim načinima prihvatanja i davanja informacija. Neophodnost teorijskog pristupa u cilju istraživanja predstavlja fundamentalnu naučnu determinantu u okviru društvenih nauka. U slučaju postojanja teorijskog vakuuma nema naučnog progressa, a društveni fenomeni u takvim situacijama ostaju neistraženi. Voleli mi to ili ne, teorijske perspektive nas sve informišu čak i kad javno ne prihvatamo teorijski pristup.³ Ovaj rad

² S. Strange, S., *States and Markets*, Pinter, London, 1994, p. 16.

³ Na ovakav zaključak možemo doći na osnovu: Axford et al., *Politics: an introduction*, Routledge, London, 1997.

ima cilj da istraži glavni diskurs u sferi evropskih integracionih teorija: neofunkcionalizam. On je proistekao iz funkcionalističkih premisa, i često je, bez razloga, bio osporavan da služi aspiracijama spoljne politike SAD, naročito u prvim godinama posle Drugog svetskog rata.⁴ Set teoretskih pretpostavki neizbežno je povezan sa relevantnim događajima u evolutivnoj istoriji Evropske unije. To se posebno odnosi na usvajanje Jedinštenog evropskog akta 1986. godine, čime je proces evropske integracije doživeo značajan zaokret u smislu konvergencije politika najmoćnijih evropskih država i postizanja konsenzusa oko bazičnih pretpostavki funkcionisanja Unije i učvršćivanja nadnacionalnih identiteta.

Teorija je od samog početka bila utkana u evropsku arhitekturu i postoji neraskidiva povezanost teorije i integracionih procesa od samog početka kreiranja jedinstvene Evrope. Teoretske pretpostavke ni u kom slučaju ne služe kao maska za političku i ekonomsku integraciju kontinenta već su vremenom postale srž i model na kome se ceo proces počeo zasnivati.

Teoretski doprinosi prihvatanju neoliberalnih načela i ekonomskih principa slobodnog tržišta od neprocenjivog je značaja za formiranje savremenog identiteta Evropske unije. Najbitnije teorijski doprinose u pogledu decentralizacije državne moći i povećanja moći privatnih aktera u ekonomskoj sferi služe kao osnova globalnog progressa politike Evropske unije i njenog učvršćivanja kao jednog od relevantnih subjekata u globalnoj političko-ekonomskoj areni. Značaj usvajanja Jedinštenog evropskog akta još je kontroverzna tema u savremenim teorijskim razmatranjima što daje još veću potvrdu tezi da različitost početnih teoretskih tvrdnji predstavlja osnovu funkcionisanja Evropske unije.

Pojam evropskih integracija

Pojam integracije je novijeg datuma i njegovo korišćenje otpočelo je oko 1950. godine kako bi označio do tada nezabeleženi proces međunarodne saradnje i prateće institucionalizacije. Sistem Novog svetskog poretka predviđa prilagođavanje, dinamičnu upotrebu i konformaciju termina integracija u standardni vokabular, budući da globalizacija predstavlja sveobuhvatan i dugotrajan proces koji prevazilazi do sada poznate granice međunarodne ekonomske i političke saradnje. Integracija sve više postaje i višedimenzionalan proces budući da je u pitanju korenita transformacija društva pri kojoj se kao „finalni proizvod” stvara super-država koja će imati supremaciju u odnosu na uske okvire nacionalnih država. Integracija tako pobija istorijsku opravdanost postojanja nacionalnih država, budući da država nastoji da ostvari celokupnu kontrolu svoje teritorije i infiltrira se u sve pore društva bez pravog opravdanja. Taj fenomen se iz ugla evropskih integracionih teorija i prihvaćenih

⁴ Teoretičari Milvord i Sorensen zastupaju tezu da su neofunkcionalisti trojanski konj koji služi aspiracijama spoljne politike SAD. Oni smatraju da neofunkcionalistička teorija predstavlja projekat koji daje legitimitet stvaranju federalne Evrope kroz integraciju nacionalnih ekonomija pod dirigentskom palicom SAD.

demokratskih standarda počeo shvatati kao uzurpacija ili zloupotreba moći proistekla iz monopolskog položaja države. Ishod integrativnog procesa u „monopolskim“ uslovima bio bi neizostavno usporen, a sam karakter integracije bio bi određen međuvladinim odnosima ili bi većina preferenci u integrativnom procesu bila izražena kroz volju najmoćnijih država. To nije integracija kojoj se teži, pa, prema tome, neizostavno je pojavljivanje uticajnih aktera u svetskoj političkoj areni koji mogu na liberalan način da vode poslove iz domena svojih aktivnosti i koji nisu povezani sa državnim strukturama.

Kao rezultat novog tumačenja tekućih integrativnih procesa moglo bi se zaključiti da integrativna teorija doprinosi stvaranju novih međunarodnih odnosa gde racionalno postaje dominantno, gde kvalitet dolazi do izražaja, gde generalni progres postaje vodilja i gde nacionalno nema nikakav uticaj na formiranje krajnjih preferenci. Teorija je u integrativnom procesu postala moćno oruđe koje oblikuje sam karakter integracije koja sve više postaje verni sledbenik svog teorijskog opusa. Integracija je na taj način zakoračila u naredni korpus ljudske samobiti koji stvara pogodno tlo za razvoj reprezentativnih elitnih struktura, izdvajanja najkvalitetnije i najperspektivnije arhitekture nasuprot iracionalnosti i konzervativizmu koji proizvode zabunu i udaljavaju nas od odgovora na pitanja: koji su integrativni kvaliteti kojima se teži, šta je zaista vredno i kakva integrativna efikasnost predstavlja vodilju u procesu stvaranja supranacionalnih identiteta.

Teorija nesumnjivo služi kao najsnažniji oslonac za formiranje integrativnih procesa. Dokaz za to su dalekosežni dometi teoretskih dostignuća koji vrše jak uticaj i oblikuju integrativni proces. Haas,⁵ jedan od najvećih teoretičara procesa evropske integracije, definiše proces integracije kao „voljno stvaranje većih političkih jedinica“⁶ koji karakteriše samosvest o nužnosti uzdržavanja u upotrebi sile u odnosima između institucija koje učestvuju u integrativnom procesu. Haas smatra da se bez rešenja problema *zavisne varijable* ne može na pravi način pristupiti razmatranju procesa stvaranja institucija i integracije.

On smatra da: „(...) zadatak selekcije i opravdavanja zavisnih faktora i objašnjenje hipotetičke prirode njihove međusobne zavisnosti, ne može da se ostvari bez dogovora o mogućim uslovima do kojih se očekuje da će proces dovesti. Ukratko, nama je potrebna *zavisna varijabla*“.⁷ Ovako postavljen teoretski okvir nameće nam čitav niz komplementarnih i opravdanih pitanja kao što su: 1) da li je priroda integracije politička ili ekonomska?; 2) ako je to ekonomski proces, koliki stepen međusobne zavisnosti između nacionalnih ekonomija treba da bude postignut da bi se one smatrale integrisanim?; 3) da li je krajnji cilj ekonomske integracije stvaranje carinske unije, zajedničkog tržišta, ili potpuna ekonomska i monetarna unija?; 4) da li ekonomska integracija

⁵ E. B. Haas, „The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing“, u: L. N. Lindberg i S. A. Scheingold, *European Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1971.

⁶ Ibidem, p. 26.

⁷ Ibidem, p. 18.

podrazumeva političku integraciju?; 5) koji nivo institucionalizacije treba ostvariti na ekonomski integrisanom prostoru?; 6) ako integraciju posmatramo kao politički fenomen, da li ovaj proces dovodi do raspadanja nacionalnih vlasti na određenom geografskom prostoru?

U savremenoj teoretskoj misli, bez obzira na to da li su pristupi konstitutivni⁸ ili kritički,⁹ teorija se fragmentirala u nekoliko glavnih grupacija u odnosu na predmet interesovanja.

Skot Burčil¹⁰ je napravio šestodelnu klasifikaciju kriterijuma pomoću kojih teorija može biti evaluirana. Burčilova maestralna klasifikacija danas predstavlja usvojeni međunarodni standard evaluacije generalnih teorijskih dostignuća. Pri evaluaciji teorija mora se voditi računa:

- u kojoj meri teorija utiče na *razumevanje* procesa ili predmeta interesovanja;
- o teoretskoj moći *objašnjavanja* teorija;
- u kojoj meri teorija poseduje *moć predviđanja* događaja;
- da li teorija sadrži intelektualnu *konzistentnost* i *koherentnost*;
- kakav je *domašaj* teorija;
- o mogućnosti teorije da izvrši *kritičku samorefleksiju* i intelektualnu *utakmicu* sa suprotstavljenim teorijama.

Teorijski nosioci procesa evropskih integracija

Različite teoretske perspektive pratile su proces integracije u Evropi od samog začetka. One su nastojale da objasne prirodu, višedimenzionalni karakter i smisao procesa integracije, kako u samom njegovom nastanku, tako i u kasnijim fazama, kada je proces uzeo maha. Među mnoštvom teoretskih doprinosa čiji je cilj da objasne smisao procesa evropske integracije mogu se izdvojiti teorije Karla Dojča i Ričarda Higota, mada se i doprinos drugih teoretičara ne može zanemariti. Gore napomenuta dva teoretičara razlikuju se od drugih jer su od samog početka procesa integracije na jasan način prikazala glavne odrednice integrativnog razvoja ulazeći u samu suštinu celokupnog procesa. U isto vreme, njihov rad predstavlja najbolji dokaz narastajućeg interesovanja za fascinantnu pojavu evropske integracije i pokušaja da se pronikne suština nastanka i razvoja ovog fenomena.

Karl Dojč predstavlja jednog od rodonačelnika teorije evropske integracije koji je između 1950. i 1960. godine, onda kada je bilo najpotrebnije, dao izvanredan doprinos njenom oformljavanju kao i definiciji bazičnih

⁸ Više u: S. Burchill, "Introduction", u: S. Burchill, A. Linklater sa R. Devetak, M. Paterson i J. True, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1996.

⁹ R. W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Milenium: Journal of International Studies* 10, 1. Jun 1981, pp. 126-155, SAGE, London.

¹⁰ S. Burchill, *Theories of International Relations*, op. cit., p. 24.

postavki.¹¹ On je bio specifičan u svom pristupu verujući da se suština integracije ogleda u kreiranju bezbednosnih zajednica ili mirovnih zona između država u regionu. Definicija pojma integracija kod Dojča ne uključuje prelazak formalnih granica koje zadiru u državni suverenitet. Suverenitet je kod Dojča ostao neokrnjen, ili bolje rečeno, nespomenut, ali je njegov rad imao veliki uticaj na pojavu kasnijih teorijskih postavki koje zahtevaju minimalizaciju ili opštu redukciju monopola države. On je po prvi put spomenuo integraciju kao proces u kojem se državna suverenost ili monopol državne vlasti ne stavlja u prvi plan, tako da su kasnije integrativne teorije proširile njegove teze o stvaranju bezbednosnih zajednica i isključile državu kao glavnog aktera integrativnih procesa na eksplicitan način. U tome je doprinos Dojča ostao neizmeran.

Ričard Higot polazi od stava da evropske integracije imaju višedimenzionalni karakter.¹² Po njemu formalna i neformalna integracija predstavljaju nužan ali ne i dovoljan preduslov da bi se objasnio smisao procesa integracije. On zato pravi razliku između *de facto* strukturalne regionalizacije i *de jure* insitucionalne ekonomske kooperacije. U oba slučaja radi se o kategorijama iz oblasti političke ekonomije koje nastoje da prikažu odnos između političkih i ekonomskih procesa u aktuelnim promenama. Higot, međutim, uključuje moguće permutacije u svoju *de facto* i *de jure* teoriju. Do takvih pojava može doći u određenim slučajevima u toku neformalne ekonomske integracije kada je vlada primorana da ostvari saradnju kroz izgradnju političkih institucija koje imaju zadatak da kontrolišu ekonomske procese. On smatra da ovakva situacija ne treba da bude uobičajena već da do nje može doći u krajnjim slučajevima kada vlada nema alternative. Pri permutacijama regionalna politička integracija postaje direktna posledica regionalne ekonomske integracije. Higot smatra da se ekonomska integracija može ostvariti u slučajevima kada država vodi politiku koja omogućava narastanje neformalne ekonomske aktivnosti koja prevazilazi granice država. On smatra da je to kulminacija procesa integracije u kome dolazi do pojave ključnih dilema: da li činioci koji utiču na pojavu integracije mogu da objasne dugotrajnost i prirodu integrativnog procesa i da li različiti periodi integracije zahtevaju različite teoretske pristupe? To su još uvek aktuelna pitanja na koja integrativne teorije pokušavaju da daju odgovor i ona su utkana u sam fokus interesovanja svih značajnih teorija evropske integracije.

Kao što možemo primetiti, smisao i sam pojam integracije pretrpeo je snažnu evoluciju od nastanka integrativnog procesa do danas. U početku je integracija shvatana dosta suženo i to najviše u vojno-bezbednosnom smislu, da bi postepeno dobijala političko-ekonomsku konotaciju. Razlog za

¹¹ K. W. Deutsch, Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichterman, M. Lindgren, R. E., Loewenheim F. L., i Van Wangeren, R. W., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.

¹² R. Higgott, "De facto and De jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific", *Global society*, No. 2, 1997, pp. 165-197.

ovakvo shvatanje integracije leži u datim ekonomsko-političkim okolnostima koje su varirale zavisno i od prioriteta koji su se u takvim okolnostima stvarali. Teoretska dimenzija integracije bila je verni izraz društvenih preferenci tako da je na kraju došlo do oštrog razmimoilaženja teorija ekonomske i političke integracije. Novije teoretske škole evropske integracije potpuno odvojeno razmatraju ekonomsku i političku integraciju, što dokazuje potpuno odvojena literatura i zasebni naučni diskursi integrativnih modaliteta.

Osnovi neofunkcionalističkog pristupa

Neofunkcionalizam se može posmatrati kao pokušaj da se postavi teorija o strategijama osnivačkih elita posleratne Evrope. Pojave kao što su Žan Mone i Robert Šuman bile su prilično određene kada se radilo o njihovoj viziji puta ka integrisanoj Evropi. Njihov pristup je predstavljao direktno odbacivanje idealizma federalističkog pokreta. Izgleda da su federalisti do ranih pedesetih izgubili raspravu o putu ka posleratnoj uniji. Iako je ishod koji je podrazumevao federaciju još mogao biti krajnji cilj, on se nije mogao postići traženjem racionalnog objašnjenja i naprednog konstitucionalnog oblika, već strateškim sredstvima. Za mnoge, „teorija integracije” i „neofunkcionalizam” predstavljaju zapravo sinonime. Ovakav pristup je bio sastavni deo izučavanja Evropske unije u drugoj polovini dvadesetog veka. Neki od najboljih naučnika tog vremena iz oblasti politike definisali su, testirali, preformulisali i ponovo procenjivali glavne premise ovog pristupa. Nbrojeni doktoranti koristili su neofunkcionalistički šablon za sprovođenje istraživanja o Evropi i drugim pretpostavljenim primerima regionalne integracije i kooperacije. Uprkos najvećim naporima njenih najboljih praktičara da ovu teoriju proglase zastarelom,¹³ neofunkcionalizam je poslednjih godina pokazao zadivljujuće sposobnosti opstanka i revitalizacije. Iako možda nema mnogo fundamentalnih neofunkcionalista u savremenoj političkoj nauci, sigurno je veliki broj onih koji u svojim analizama koriste elemente neofunkcionalističke logike i neofunkcionalističkog rečnika.

Stoga, želeli mi to ili ne, ne možemo razmišljati o analizi evropskih integracija bez suočavanja sa neofunkcionalizmom. Ali postoje još dva bitna razloga zbog kojih je funkcionalizam važan. Prvo, literatura o neofunkcionalizmu otkriva mnogo o teoriji, građenju teorije i važnosti određenih događaja u nauci za načine proučavanja društvenih pojava. Dok federalizam i funkcionalizam duguju svoj nastanak pre svega nastojanju grupa intelektualaca da se krene ka mirnijem obliku svetske politike, neofunkcionalizam je – kao i transakcionalizam – bio proizvod novih naučnih pogleda o društvu koji su se pojavili u Sjedinjenim Državama posle Drugog svetskog rata i dostigli zrelost kasnih pedesetih i tokom šezdesetih godina. Kao što pokazuje ovo poglavlje, većina neofunkcionalističke literature nosi u sebi

¹³ E. B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies, Berkeley, 1975.

potrebu da objasni, klasifikuje i stvori hipoteze kojima bi se rukovodila dalja praktična istraživanja. Drugo, neofunkcionalistički projekat je usko povezan sa strategijama osnivača EZ. Ne postoji očigledna sličnost između „Moneovog metoda“ integracije i predloga koje su razvili autori neofunkcionalizma kao što je Ernst Has. Ovde se suočavamo sa međusobnim uticajem teorija – praksa koji je, naravno, deo svih društvenih teorija. Ipak, pri proučavanju neofunkcionalističke teorije integracije može se otkriti jedan posebno zanimljiv primer koji se čak može opisati i kao „autorizovana verzija“ evropske integracije.

Neofunkcionalizam i tvorci Evropske unije

Neofunkcionalisti postavljaju teoriju osnivačkih elita Evrope kroz uvećavanja i strateška sredstva, što je do tada bio nezabeležen slučaj u istoriji teorija evropskih integracija. Ovaj pristup opisan je kao tehnokratski i funkcionalistički, ne samo od strane Ernesta Hasa, najvažnijeg zagovornika neofunkcionalizma. Za Hasa, Moneov metod je zasnovan na analizi zajedničkih sklonosti i tvrdokornih sopstvenih interesa političkih činilaca u Evropi. Takođe vredi spomenuti i Hasovo apostrofiranje važnih političkih činilaca:

Zajednički ekonomski ciljevi ugrađeni u birokratski, pluralistički i industrijski život moderne Evrope predstavljali su najveći podstrek. *Njihov razvoj potpomagali su ekonomski tehničar, planer, industrijalista inovator i sindikalac a ne političar, naučnik, pesnik, pisac.*¹⁴

Ova strategija za stvaranje evropskih zajednica mogla bi se izraziti sledećim predlozima:

1. U prvom trenutku izvršiti umerenu integraciju u oblastima „niže politike“, ali voditi računa da se obuhvate strateški ključne privredne grane (ugalj i čelik, na primer);

2. Stvoriti instancu više vlasti bez zadiranja u nacionalne interese, koja bi nadgledala proces integracije, i osposobiti je da deluje kao organizator budućih integracija;

3. Integracija određenih privrednih grana među nacijama izvršiće funkcionalni pritisak za integraciju srodnih privrednih grana. Ovakav sled događaja će se nastaviti, posebno sa vodećom ulogom i presijom više vlasti. Posledica je postepeno i progresivno preplitanje nacionalnih privreda;

4. Dublju integraciju neće organizovati samo viša vlast. Postupno, društveni interesi, čija je lojalnost do tada bila usmerena ka nacionalnim vlastodršcima, počće da uviđaju pomak kada je u pitanju mesto na kojem se nalaze značajni nosioci vlasti. Oni će preneti svoju lojalnost i preusmeriti svoje aktivnosti u skladu sa tim, tražeći najefikasniji način za ispunjenje svojih materijalnih interesa. Ovi interesi postaju deo evropskog sistema sa rađanjem novog nadnacionalnog poretka;

¹⁴ Za više pogledati: E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, drugo izdanje, Stanford University Press, 1968.

5. Produbljivanje ekonomske integracije stvorice potrebu za daljom evropskom institucionalizacijom pošto ce skuplje integracije zahtevati vecu slozenost regulative;

6. Drugim recima, politicka integracija je manje-vise neizbezna posledica ekonomske integracije;

7. Iz toga proizilazi da je ova postepena ekonomska integracija zajedno sa određenim stepenom nadnacionalne institucionalizacije efikasan put do stvaranja jednog dugotrajnog mirovnog sistema u Evropi.

Stepen do kojeg se ovaj „metod zajednice“ može direktno pripisati razmišljanjima Žana Monea je diskutabilan i još se raspravlja da li o Moneu treba razmišljati kao o federalisti, funkcionalisti ili nekoj mešavini ova dva pravca. Izgleda da je Mone najviše zagovarao funkcionalnu organizaciju po sektorima kao što je slučaj sa ECSC (*European Coal and Steel Community* – Evropska zajednica za uglj i čelik) i Euratom. S obzirom na to, nije mu se mogla svideti dominantna uloga EEZ tokom prve decenije postojanja Zajednice. Uprkos tome, njegov biograf tvrdi da Monea treba smatrati „ocem Zajednice“.¹⁵ Njegov „metod je bio da se potpuno svesno promeni pozadina u odnosu na koju se posmatra konflikt da bi se izašlo iz ćorsokaka i promenio tok događaja“.¹⁶ On je takođe podrazumevao i podsticanje dinamičkih procesa tako da se nikad ne izgubi zamah suštinske transformacije. Logika onoga što je Mone nazivao „dinamičkom ravnotežom“ bila je očigledno prisutna u Šumanovoj Deklaraciji od 9. maja 1950. godine – koja je bila temelj ECSC koja je osnovana Pariskim ugovorom iz 1951. godine. Ovde navodimo duži citat iz Šumanove Deklaracije:

„Evropa neće biti stvorena odjednom niti samo prema jednom planu. Biće izgrađivana kroz konkretna ostvarenja koja prvo teba da stvore *de facto* solidarnost. Stvaranje zajedništva među evropskim nacijama zahteva uklanjanje vekovima stare suprotstavljenosti između Francuske i Nemačke. Prve aktivnosti koje će biti preduzete moraju se odnositi na ove dve zemlje. Francuska vlada predlaže momentalno angažovanje na rešavanju jednog ograničenog ali odlučujućeg pitanja. Ona predlaže da se francusko-nemačka proizvodnja uglja i čelika u celini stavi pod zajedničku višu vlast, unutar okvira otvorenog za učešće drugih evropskih zemalja. *Udruživanje proizvodnje uglja i čelika bi trebalo odmah da omogući stvaranje zajedničkih osnova za privredni razvoj kao prvi korak ka federalizaciji Evrope...* Osnivanje ove moćne proizvodne jedinice, otvorene prema svim zemljama koje žele da uzmu učešće, čiji je krajnji cilj obezbeđivanje osnovnih elemenata za industrijsku proizvodnju svim državama članicama pod istim uslovima, *položice kamen temeljac njihovog ekonomskog jedinstva.*“¹⁷

¹⁵ F. Duchene, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, Norton, New York, 1994, pp. 392–404.

¹⁶ Ibidem, p. 375.

¹⁷ D. Weigall, P. Stirk, *The Origins and Development of the European Community*, Leicester University Press, 1992, pp. 58–59.

Sasvim je jasno da su kreatori posleratne integracije imali na umu, kao krajnji cilj, neku vrstu političke unije između država na evropskom kontinentu – ili u najmanjoj meri neki dogovor koji bi omogućio integraciju Zapadne Nemačke u glavne tokove Zapadne Evrope i sprečio povratak francusko-nemačkih sukoba.¹⁸ To je trebalo postići ne toliko primenom nekog velikog plana koliko neprimetno. Političko jedinstvo, pa prema tome i mir, bile bi krajnje posledice ekonomskog preplitanja. Ali to se ne bi moglo postići bez stvaranja *svrsishodnih* institucija. One bi trebalo da budu napravljene sa specifičnom namerom da rukovode procesom integracije. Nadnacionalne institucije bi se takođe razvile u skladišta znanja da bi se osigurao dalji zamah integracije i trajnost njenih rezultata. Za Monea, institucije bi mogle da oličavaju ideje i uvode ih u područje realne politike i tako promovišu stvarne i trajne promene.

Bez obzira na sve, bilo bi suviše pojednostavljeno posmatrati događaje posle 1951. godine kao posledicu uspešne primene Mone-Šumanove strategije. Period od šest godina između Pariskog i Rimskog ugovora može se posmatrati kao konačan vrhunac ekspanzivne logike integracije kada je usko zasnovan EZC zamenio nešto širi EEZ. Sem toga, dugoročna tranzicija od zajedničkog tržišta ka opšteprihvaćenoj monetarnoj uniji, sa pratećom institucionalizacijom i „pomeranjem” funkcija vlasti na evropski nivo, mogu se posmatrati na isti način. Neki analitičari bi požurili da ukažu na postojanje dogovora između vlada pojedinih zemalja tokom tog procesa. Na primer, Dezmond Dinan pripisao je Šumanovu deklaraciju „usko definisanom nacionalnom interesu”,¹⁹ a francusko-nemačku trgovinsku razmenu pogodbom dveju vlada u situaciji rastuće američke dominacije svetskim sistemom. Iz ove perspektive, za ljude kao što je Mone moglo bi se reći da su igrali tipičnu igru političke moći, koristeći pomodnu retoriku nadnacionalizma i Evropske unije. Drugačije objašnjenje bi, međutim, bilo da je strateška manipulacija materijalnim ili nacionalnim interesima bila jedini način da se krene ka integraciji privreda i politika Zapadne Evrope. Nijedno od ovih objašnjenja ne zadovoljava osećanja jednog idealiste.

Reč je o jednoj važnoj i još prisutnoj raspravi i prikloniti se jednoj strani u toj diskusiji značilo bi prihvatiti određeno teoretsko stanoviše kao i favorizovati određenu interpretaciju nekih istorijskih događaja. Međutim, ono što ovde treba naglasiti odnosi se na neoborivo postojanje veza i preklapanja između (a) političkih govora i aktivnosti „evropeiziranih elita” iz ranih pedesetih godina, (b) procesa koje su inicirali i kojima su upravljali, i (c) dominantnih teorijskih objašnjenja koja su se razvila.

¹⁸ Videti: F. Duchene, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, 1994.

¹⁹ D. Dinan, *Sve bliža Unija? Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 27.

Zaključna razmatranja

Sveobuhvatna suština integracionih teorija, bez obzira sa kog teoretskog aspekta gledaju na problematiku stvari, sastoji se iz seta pretpostavki o načinu na koji se integracioni procesi iniciraju, evoluiraju i doživljavaju različite pojavne varijetete i fragmentacije u postpojavnim razvojjima. Početni teoretski modeli predstavljaju iskustva na kojima se učilo, a stvaranje kasnijih supranacionalnih identiteta predstavlja racionalni i logični ishod inicijalnih teoretskih dostignuća i zaključaka do kojih se došlo. Samo teoretsko razgraničenje pojmova kojima se ovaj rad bavi doprinosi sveobuhvatnijem shvatanju i prihvatanju principa na kojima se temelji stvaranje Evropske unije, a u isto vreme govori zašto je integrativni proces uzeo širokog maha i postao prihvaćen i poželjan čak i izvan granica Evrope.

Neofunkcionalizam je nastao kao pokušaj da se objasne dinamički procesi integracije u Evropi, ali je Evropa posmatrana kao predmet proučavanja onih vrsta procesa koji se mogu javiti u bilo kojoj regionalnoj sredini. Pitanja lojalnosti i empirijskog iskustva evropske integracije šezdesetih godina takođe se javljaju i u kontekstu proširivanja zadatka neofunkcionalističkih teorija integracije na praćenje analognih procesa u drugim delovima sveta. Dela vodećih neofunkcionalista odnosila su se na iskustva država koje su inicirale nastanak procesa evropskih integracija. Širenje analitičkog dometa neofunkcionalizma predstavlja neizbežan razvoj osnovnih karakteristika neofunkcionalizma koji je doveo do stvaranja hipoteza za širu primenu izvan Evrope kao jedinog predmeta proučavanja. Ova teorija primenjena na samo jedan slučaj postala bi samo malo više od sofisticiranog opisa tog jednog slučaja. Sem toga, jedna od izrazitih osobina neofunkcionalističke analize bila je njena tvrdnja da do integracije može doći unutar neograničenih teritorijalnih regiona.²⁰ I zaista, ranih šezdesetih je izgledalo da postoje realni pokazatelji da se regionalna integracija razvija u jedan svetski trend sa ozbiljnim predlozima za stvaranje slobodnih trgovinskih zona širom sveta. S obzirom na očiglednu bliskost neofunkcionalizma sa trendovima integracije u Zapadnoj Evropi, bilo je jasno da bi sa javljanjem literature o međunarodnim odnosima koja se bavila novim trendovima u regionalizaciji, ona trebalo da istraži sposobnost neofunkcionalizma da pravi predviđanja izvan svog domaćeg evropskog domena. Zaista, veći deo su pisali oni koji su svoje neofunkcionalističke zube oštrili na istraživanju evropskih integracija.

Neofunkcionalistički diskurs pretpostavlja da je širenje integracionih projekata dobra stvar. Regionalni blokovi su imali potencijal da budu osnovi saradnje koja bi mogla da izgradi most ka svetskom miru. Za neofunkcionaliste je ovo bilo dvostruko pitanje: za koje „propratne uslove“ se može reći da vode integraciji i, još određenije, kakve pouke bi trebalo izvući iz evropskog iskustva sa EZC i ranom EEZ? Kao što se može videti, neofunkcionalisti su ustanovili da postoje tri sporedna uslova koji su bili

²⁰ Funkcionalizam je pre svega bio teorija *posle-teritorijalne* vlasti, dok je neofunkcionalizam bio jedna rana teorija *regionalizma*.

faktori uspešne integracije: pluralističke društvene strukture, znatan ekonomski i industrijski razvoj i zajednički ideološki obrasci učesnika. Sve je to postojalo u Zapadnoj Evropi i evropsko iskustvo je takođe predstavljalo pouku da se zamah integracije može održati tamo gde su nadnacionalnim posrednicima dati zadaci da olakšaju podizanje zajedničkih interesa na viši stepen. Pored toga, brza integracija i maksimalan potencijal za pretakanje dogodiće se u situacijama gde su većinski interesi sadržani u specifičnim zadacima odabranim za program integracije, a posebno tamo gde se ovi zadaci bave rešavanjem manjkavih kompromisa na nacionalnom nivou. Konačno, kontrola procesa integracije od strane racionalnih, urbanih industrijskih elita koje slede svoje interese doneće najviše u smislu pozitivnih ishoda integracije.²¹

Pitanje sporednih uslova postalo je najvažnija preokupacija pokušaja neofunkcionalista da razviju rani teorijski okvir za istraživanje onoga što bi se danas zvalo „komparativni regionalizam”.²² Jedno gledište je bila tvrdnja da je integracija manje-više neizbežan nus-proizvod modernizacije. Sa postepenom industrijalizacijom i urbanizacijom, pokrenuti su trendovi koji su kulminirali u međunarodnoj političkoj integraciji. Dok su neofunkcionalisti možda bili naklonjeni elementima ove premise o modernizaciji, njihovo interesovanje za političkog posrednika navelo ih je da odbace linearnije ili određenije elemente takvih tvrdnji, čak i ako im je pitanje „automatizma” procesa integracije ostalo bitno. Pitanje propratnih uslova formalizovali su Haas i Šmiter (1964) koji su, podstaknuti javljanjem predloga za stvaranje Slobodne trgovinske zone Latinske Amerike (LAFTA), postali zainteresovani za propratne uslove koji su neophodni za stvaranje pretakanja od ekonomske integracije ka političkom jedinstvu. Haas i Šmiter napravili su model od tri faze koji je omogućavao ispitivanje uslova koji su postojali tokom ovog procesa integracije. Ustanovljavanje stanja različitih uslova omogućilo bi da se predvide izgledi za „automatsku politizaciju”.

Na osnovu rada Haasa i Šmitera počeli su da se razvijaju načini na koje se mogu meriti pojave povoljne ili nepovoljne za integraciju. Međutim, oni su i dalje smatrali da do integracije u svim slučajevima dolazi kroz politizaciju tehničko-ekonomskih zadataka putem mehanizama pretakanja. I zaista, naredni pokušaji da se ustanove kriterijumi za operacionalizaciju različitih „promenljivih uslova”²³ direktno su usmeravani ka ustanovljavanju komparativne osnove za proučavanje dinamike političkog pretakanja. S druge strane, kao što je istakao Džozef Naj, pretakanje ne mora biti jedina integrativna dinamika, te stoga traženje povoljnih uslova za politizaciju može biti u najboljem slučaju pogrešno. Dakle, Naj je tvrdio da je pretakanje jedno

²¹ E. B. Haas, *International Integration: The European and the Universal Process*, 1961, pp. 377–378.

²² C. Pentland, *International Theory and European Integration*, poglavlje 5, 1973.

²³ Izraz „promenljivi uslovi” karakterističan je za M. Barrera i E. B. Haas, *The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, International Organization 23, Routledge, London, 1969.

ograničeno sredstvo za objašnjavanje, čak i u slučaju Zapadne Evrope. Strukturni uslovi uključivali su stepen simetričnosti jedinica (država) koje učestvuju u programu integracije, sposobnost država članica da reaguju i da se prilagode, nivo pluralizma unutar država članica i stepen do kojeg su vrednosti elita koje su rukovodile ekonomskom politikom komplementarne. Najeva razmatranja o perceptualnim uslovima dodala su nove slojeve raspravama neofunkcionalista o posredniku uvođenjem važnosti subjektivne interpretacije objektivnog konteksta. Tri uslova koja navodi Naj bila su potencijalno moćna i prihvatljiva objašnjenja sposobnosti nastavka programa integracije. Prvi se odnosio na percepciju jednakosti raspodele koristi koja proizilazi iz integracije. Široko doživljavanje integracije kao nečega što ne daje pozitivan rezultat može biti osnova za nacionalističko ukopavanje. Političari kao De Gol mogli bi dramatičnije nejednakosti i tako usporiti proces integracije. Drugo, Naj je tvrdio da je važan način na koji učesnici doživljavaju svoju spoljašnju situaciju. Napredak integracije može se objasniti zajedničkim doživljajem spoljašnje pretnje u kombinaciji sa dogovorom o odgovarajućim političkim strategijama. I konačno, ukoliko bi postojao utisak da su troškovi integracije mali ili eksportabilni, postojale su šanse za napredovanje ka dubljoj integraciji. Naj je takođe tvrdio da treba uzeti u obzir i „slučajne“ istorijske činioce. Pitanje koje bi ovde trebalo postaviti jeste da li je Zapadna Evropa bila na neki način poseban slučaj integracije.

Najev rad – iako sličan načinu razmišljanja neofunkcionalista – privukao je neke žestoke kritičare neofunkcionalizma kao što je bio Stenli Hofman. Pored toga, njegova poboljšanja su posebno ukazala na to da neka od uobičajenih sredstava teorije neofunkcionalista mogu imati veoma ograničenu upotrebu u objašnjavanju ne samo promenljivih načina upravljanja evropskom ekonomijom pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka, nego takođe i u objašnjavanju eksperimenata regionalne integracije bilo koje grupe država tog vremena. Rasprava o komparativnom regionalizmu, u kombinaciji sa empirijskim teškoćama koje je pokazalo iskustvo EZ šezdesetih godina, naglasilo je neke suštinske dileme sa kojima se suočavala integraciona teorija neofunkcionalista. Kako pokazuje naredno poglavlje razvoja evropske integracije, to je postalo najvažnije.

Bibliografija

1. Axford, B., Browning, G., Huggins, R., Rosamond, B., Turner, J., *Politics: An Introduction*, Routledge, London, 1997.
2. Barrera, M., Haas, E. B., *The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, International Organization 23, Routledge, London, 1969.
3. Burchill, S., "Introduction", u: S. Burchill, A. Linklater sa R. Devetak, M. Paterson, J. True, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1996.
4. Caporaso, J.A., Keeler, J., "The EU and Regional Integration Theory", u: S. Mazey, C. Rhodes, *The State of the EU, Volume 3: Building a European Polity*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, USA, 1995.

5. Cox, R. W., "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Milenium: Journal of International Studies* 10, SAGE, London, 1. Jun 1981, pp. 126–155.
6. Deutsch, K. W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press of Glencoe, New York, 1963.
7. Deutsch, K. W., "Communication Theory and Political Integration", u: P. E. Jacob, J. V. Toscano, *The Integration of Political Communities*, J. P. Lippencott and Co, Philadelphia, 1964.
8. Deutsch, K. W., *Nationalism and Social Communication*, drugo izdanje, MIT Press, Cambridge, 1966.
9. Deutsch, K. W., *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1968.
10. Deutsch, K. W., Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichterman, M. Lindgren, R. E., Loewenheim F. L., Van Wangeren, R. W., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.
11. Dinan, D., *Sve bliža Unija? Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
12. Duchene, F., *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, Norton, New York, 1994.
13. Haas, E. B., *International Integration: The European and the Universal Process*, International Organization 15, Routledge, London, 1961.
14. Haas, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, drugo izdanje, Stanford University Press, 1968.
15. Haas, E. B., "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", u: L. N. Lindberg, S. A. Scheingold, *European Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1971.
16. Haas, E. B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies, 1975.
17. Harrison, R. J., *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, George Allen and Unwin, London, 1974.
18. Higgott, R., "De facto and De jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific", *Global society*, no. 2, 1997, pp. 165–197.
19. Hodges, M., "Introduction", u: M. Hodges, *European Integration*, Penguin, 1972.
20. Lindberg, L. N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963.
21. Lindberg, L. N., "Integration as a Source of Stress on the European Community System", *International Organization*, vol. 20, mart 1966, pp. 233–265.
22. Lindberg, L. N., Scheingold, S. A., *Europe's Would-Be-Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ, 1970.
23. Milward, A. S., Sorenson, V., "Integration or Interdependence: A National Choice", u: A. Milward et al., *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London, 1993.
24. Mutimer, D., "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered", *Journal of European Integration*, vol. 13, mart 1989, pp. 75–101.
25. Nye, J. S., "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", *International Organization*, vol. 22, issue 04, septembar 1968, pp. 855–880.

26. Nye, J. S., *Peace in Parts: Integration and Conflict in International Organization*, Little Brown and Co, Boston, MA, 1971.
27. Pentland, C., *International Theory and European Integration*, Faber and Faber, London, 1973.
28. Pentland, C., "Political Theories of European Integration: Between Science and Ideology", u: D. Lasok, P. Soldatos, *The European Community in Action*, Bruylant, Brussels, 1981.
29. Prokopijević, M., *Evropska unija – Uvod*, Službeni Glasnik, Beograd, 2009.
30. Scharpf, F., "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, vol. 66, no 2, mart 1988, pp. 239–278.
31. Schmitter, P. C., *Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration*, *International Organization* 23, mart 1969, pp. 161–166.
32. Schmitter, P. C., "A Revised Theory of European Integration", u: L. N. Lindberg i S. A. Scheingold, *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, 1971.
33. Scruton, R., *A Dictionary of Political Thought*, Pan, London, 1983.
34. Strange, S., *States and Markets*, drugo izdanje, Pinter, London, 1994.
35. Tranholm-Mikkelsen, J., "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete", *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 20, issue 1, mart 1991, pp. 1–22.
36. Wallace, W., "Introduction: The Dynamics of European Integration", u: W. Wallace, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, 1990.
37. Webb, C., "Theoretical Prospects and Problems", u: H. Wallace, W. Wallace i C. Webb, *Policy-Making in the European Community*, drugo izdanje, John Wiley and Sons, Chichester, 1983.
38. Weigall, D., Stirk, P., *The Origins and Development of the European Community*, Leicester University Press, 1992.

Srđan Petkanić, MA

THE NEOFUNCTIONAL THEORETICAL APPROACH AND PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATIONS

ABSTRACT

The idea of creating the European Union is the result of a thousand years old integration process of the single European continent. The entire historical, geopolitical and economic development of our continent is permeated by the idea of creating a fully unified Europe. The theoretical bases for the creation of a unified Europe were a common spirit and an expression of pluralism of opinions. The emergence and development of institutions of economic integrations in Europe after World War II had created favourable conditions for the application of the existing theories and the development of new one.

Key words: European Union, European integrations, neofunctionalism, spillover.

UDK: 321.7(612)(569.1)
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 67-79.
Pregledni članak
Primljen: 12. septembar 2012. godine

*Đorđe PAVLOVIĆ*¹

Različito pristupa Evropske unije konfliktima u Libiji i Siriji

SAŽETAK

Autor u ovom radu predstavlja reakciju Evropske unije na krize u Libiji i Siriji koje su se razvile u okviru „Arapskog proleća” 2011. godine. Uočavajući sličnosti i razlike spoljnopolitičkog delovanja EU u ova dva slučaja, autor u završnom delu razmatra razloge takvog postupanja, kao i zaključke u pogledu funkcionisanja institucionalnih novina Lisabonskog ugovora u spoljnopolitičkoj oblasti. Osnovni izvor podataka ovog rada su izvorni dokumenti evropskih institucija, a izlaganje je pretežno hronološko.

Ključne reči: Evropska unija, visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, Savet spoljnih poslova EU, Libija, Sirija, Evropski savet, Evropska komisija, Arapsko proleće.

Uvod

Konflikti u Libiji i Siriji otpočeli u februaru i martu 2011. godine i deo su šireg procesa koji je nazvan „Arapskim prolećem”. Karakteriše ih velika represija režima prema stanovništvu, uz veliki broj poginulih i ranjenih. Međutim, različite reakcije Evropske unije (u daljem tekstu: EU) na te konflikte nameću pitanje zašto se to dešava i da li je taj raskorak prolaznog karaktera. Stoga će u prvom delu rada biti predstavljeno spoljnopolitičko delovanje EU prema libijskom konfliktu, a u drugom prema sirijskom. U zaključku će biti izneti nalazi o sličnostima i razlikama ovih reakcija EU, o razlozima takvog delovanja, kao i o uticaju tih postupaka na globalnu sliku EU kao svetskog aktera.

Zbog svog obima rad neće sadržati opis sleda događaja u konkretnim konfliktima, niti će se baviti uzrocima sukoba, već će opisati delovanje EU

¹ Master politikolog – međunarodne studije, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail: djolepfn@yahoo.com.

prema Libiji i Siriji od početka tih konflikata, pa sve do 24. jula 2012. Iako sirijski konflikt još nije okončan, smatramo da imamo dovoljno činjenica za izvođenje kredibilnih zaključaka. Izlaganje će uglavnom biti hronološko i zasnivaće se na analizi sadržaja brojnih dokumenata kojima je određeno delovanje EU u kontekstu tih kriza, kao što su odluke, regulative, deklaracije, zaključci, izjave i rezolucije.

Evropska unija i konflikt u Libiji

Savet spoljnih poslova prvi put je osudio represivne mere libijskih vlasti u svojim zaključcima od 21. februara 2011. U njima je libijski režim pozvan da prekine sa upotrebom sile protiv demonstranata i da poštuje ljudska prava, a naročito slobodu mirnog okupljanja i slobodu izražavanja. Obema stranama je preporučen nacionalni dijalog koji bi trebalo da odgovori legitimnim zahtevima za reformama.²

Na zahtev visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (u daljem tekstu: visoki predstavnik) i predsedavajućeg Saveta 23. februara Evropska komisija je pokrenula Mehanizam zaštite građana (*Civil Protection Mechanism*), a preko svog Centra za nadgledanje i informisanje koordinisala je evakuaciju građana država članica i repatrijaciju državljana trećih država. Do kraja sukoba uspešno je evakuisano 6.500 državljana država članica EU i preko 31.700 državljana trećih država.³

Posle donošenja *Rezolucije 1970 (2011)* Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: UN) od 26. februara Savet EU doneo je *Odluku 2011/137/CFSP* od 28. februara kojom se sprovede mere navedene u rezoluciji, pooštravajući neke od njih.⁴ Odlukom su uvedeni: embargo na uvoz oružja, embargo na uvoz opreme koja može biti korišćena za unutrašnju represiju, zabrana pružanja određenih usluga, zabrana putovanja ličnosti navedenih u aneksu i zamrzavanje imovine pravnih i fizičkih lica navedenih u aneksu. Pošto deo sankcija potpada pod Ugovor o funkcionisanju EU, Savet EU doneo je i regulativu kojom se bliže definišu pojmovi korišćeni u do tada izrečenim sankcijama, da bi njihova primena bila jednoobrazna u svim državama članicama.⁵ Imajući u vidu da su zemlje članice Evropske unije zahtevale da u tekst *Rezolucije 1970 (2011)* uđe i deo o angažovanju Tužilaštva Međunarodnog krivičnog suda na istrazi da li je u Libiji počinjen neki zločin

² "Council conclusions on Developments in the Southern Neighbourhood", Council of the European Union, Brussels 21 February 2011.

³ "What has the EU been doing to support the Libyan people?", European Commission, Brussels, 22 August 2011; "Factsheet on military assistance for Libya", European External Action Service, Brussels, 7 October 2011.

⁴ "Council Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 58, 3.3.2011.

⁵ "Council Regulation (EU) No 204/2011 of 2 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 58, 3.3.2011.

iz nadležnosti Suda, visoki predstavnik je pozdravio donošenje poternice od strane Međunarodnog krivičnog suda.⁶

Predsednik Evropske komisije je 3. marta dao izjavu kojom je prvi put zatraženo da Gadafi ode sa vlasti.⁷ Prva međunarodna misija za utvrđivanje činjenica upućena u Libiju došla je iz EU, od strane visokog predstavnika 6. marta, a trebalo je da obezbedi najnovije informacije o stanju u toj zemlji, a naročito o humanitarnoj situaciji.⁸ Evropski parlament je 10. marta doneo rezoluciju zahtevajući odlazak Gadafija (*Gaddafi*) sa vlasti i uspostavljanje odnosa sa prelaznim Nacionalnim savetom u Bengaziju.⁹

Kao odgovor na nastavak krize, održani su vanredni sastanci Evropskog saveta i Saveta spoljnih poslova 10. i 11. marta. Evropski savet je doneo odluke da Gadafi mora otići sa vlasti i da se podrži rad prelaznog nacionalnog saveta u Bengaziju kao „političkog sagovornika”.¹⁰ Na sednici održanoj 24. marta Evropski savet je ocenio da su mere preduzete od strane evropskih, arapskih i severnoameričkih zemalja na sprovođenju Rezolucije Saveta bezbednosti doprinele da se izbegne krvoproliće u Libiji i da vojne operacije treba nastaviti sve dok stanovništvo Libije ne bude bezbedno.¹¹

Rezolucijom 1973 (2011) od 17. marta Savet bezbednosti UN uveo je zabranu letova iznad Libije i zabranu letova vazduhoplova registrovanih u Libiji, ili u posedu libijskih državljana. Odlukom Saveta od 23. marta uvedene su zabrane sadržane u pomenutoj rezoluciji, dok su liste osoba kojima se izriče zabrana putovanja i zamrzavaju finansijska sredstva proširene.¹² Odlukama Saveta koje su usledile ove dve liste su naknadno proširene, a ta proširenja su uneta i u regulativu Saveta njenim izmenama. Savet je u tom pogledu 12. aprila doneo odluku o proširenju liste pravnih lica kojima se zamrzava imovina i na sve libijske naftne firme, a poslednja izmena Odluke Saveta 2011/137/CFSP bilo je proširenje njenih sankcija na lučke vlasti priobalnih gradova.¹³

⁶ “Declaration of the High Representative on behalf of the European Union following the ICC decision concerning the arrest warrant for Muammar Abu Minya Gaaddafi, Saif Al Islam Gaddafi and Abdullah Al Sanousi”, Brussels, 27 June 2011.

⁷ “Statement by President Barroso on the situation in North Africa”, Brussels, 2 March 2011.

⁸ “EU High Representative Catherine Ashton sends fact-finding team to Libya ahead of European Council”, Brussels, 6 March 2011.

⁹ Articles 3 and 11 “European Parliament resolution of 10 March 2011 on the Southern Neighbourhood, and Libya in particular”, European Parliament, Strasbourg 10 March 2011.

¹⁰ Paragraphs 7 and 8 “Extraordinary European Council Declaration”, European Council, Brussels 20 April 2011.

¹¹ “Remarks by Herman Van Rompuy President of the European Council following the meeting of the European Council”, European Council, Brussels 24. March 2011.

¹² “Council Decision 2011/178/CFSP of 23 March 2011 amending Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya”, *Official Journal of the European Union*, L 78, 24.3.2011.

¹³ “Council Implementing Decision 2011/236/CFSP of 12 April 2011 implementing Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya”, *Official Journal of the European Union*, L 100, 14.4.2011; “Council Decision 2011/332/CFSP of 7 June 2011 amending Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya”, *Official Journal of the European Union*, L 149, 8.6.2011.

Evropska komisija je od početka libijske krize povećavala iznose određene za humanitarnu pomoć od početnih tri miliona evra, pa sve do sto pedeset dva miliona evra, koliko je bilo donirano do septembra 2011.¹⁴ Takođe, na libijsko-tuniskoj granici raspoređen je i šesnaestočlani tim Evropske komisije koji koordinira pružanje pomoći EU, a pomoć se pruža i na granici sa Čadom.¹⁵

Predsednik Evropske komisije predložio je formiranje *Partnerstva za demokratiju i zajednički napredak* (*Partnership for Democracy and Shared Prosperity*) sa zemljama južnog Sredozemlja kao unapređenje Politike susedstva prema ovim zemljama, što je prihvaćeno od strane Evropskog saveta 11. marta. To partnerstvo podrazumeva da EU ima različit pristup prema svakoj od zemalja ovog partnerstva, koje će se zasnivati na tri elementa: demokratskoj transformaciji i izgradnji institucija, jačem partnerstvu sa ljudima i održivom rastu i ekonomskom razvoju.¹⁶ Evropska komisija je predstavila i unapređenu Evropsku politiku susedstva 25. maja, opredeljujući za nju još 1,24 milijarde evra.¹⁷

Na predlog visokog predstavnika *Odlukom Saveta 2011/210/CFSP* ustanovljena je vojna misija *Eufor Libija* za podršku pružanju humanitarne pomoći, a koja će biti pokrenuta ukoliko to zatraži Kancelarija UN za koordinaciju humanitarne pomoći (*United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs - OSNA*).¹⁸ Misija bi bila realizovana u okvirima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike i podrazumevala bi aktivnosti podrške bezbednom kretanju i evakuaciji raseljenih lica, kao i podršku u radu humanitarnih organizacija.¹⁹ Budžet opredeljen za zajedničke troškove misije iznosi 7.900.000 evra, a misija će trajati najduže 4 meseca, sem ako Savet ne odluči drugačije.²⁰

¹⁴ "Statement by President Barroso on the situation in North Africa", Brussels, 2 March 2011; "Statement by President Barroso following his meeting with Mahmoud Jibril, Chairman of the Executive Board of the National Transitional Council of Libya", Brussels, 13 July 2011; "Responding to the Challenge of Stabilisation in post-conflict Libya", Brussels, 1 September 2011.

¹⁵ "The European Commission's humanitarian response to the crisis in Libya", Brussels, 4 March 2011; „The European Commission raises alarm for the regional dimension of Libya's crisis and calls for humanitarian mobilisation in Chad", European Commission, Brussels, 23. May 2011.

¹⁶ "Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean", European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels 8.3.2011.

¹⁷ "A new and ambitious European Neighbourhood Policy", European Commission, Brussels 25 May 2011.

¹⁸ "Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to crisis situation in Libya (EUFOR Libya)", *Official Journal of the European Union*, L 89, 5.4.2011.

¹⁹ Article 1.2, ibidem.

²⁰ Articles 11.2 and 13.2, ibidem.

Evropski parlament je 11. maja usvojio *Rezoluciju o razvoju Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora*, u kojoj je istaknuto da „žali nespornost zemalja članica Evropske unije da definišu zajednički stav o libijskoj krizi”.²¹ Takođe je izražena i „duboka zabrinutost zbor rizika da se *ad hoc* koalicije voljnih (*coalitions of the willing*) ili bilateralna saradnja smatraju održivim zamenama za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku, budući da nijedna evropska zemlja nema kapacitet da bude značajan bezbednosni ili odbrambeni akter u svetu 21. veka”.²²

Funkcija predstavljanja EU naročito je bila izražena u delovanju visokog predstavnika tokom libijske krize. Visoki predstavnik je prisustvovao sastancima Međunarodne kontakt grupe za Libiju i konferencijama posvećenim Libiji, a 22. maja otvorio je Kancelariju EU u Bengaziju, odgovarajući na ponovljene zahteve Evropskog parlamenta.²³ To je ujedno bila i prva poseta visokog predstavnika Libiji i njegov prvi sastanak sa prelaznim Nacionalnim većem.

Posle ulaska pobunjenika u Tripoli, Evropska komisija otvorila je humanitarnu kancelariju koja se starala o dopremanju lekova, medicinske pomoći i vode, a poslat je i tim Evropske službe spoljnih poslova da pripremi otvaranje Delegacije EU u Tripoliju.²⁴ Od 1. septembra EU je počela da ublažava uvedene sankcije, prvo odmrzavanjem finansijskih sredstava, a potom i ukidanjem zabrane korišćenja vazdušnog prostora i aerodroma na teritoriji država članica EU, sprovodeći Rezoluciju 2009 Saveta bezbednosti UN.²⁵

Program *posleratne obnove* Libije obuhvata pomoć i državnim institucijama (izgradnja državnih institucija i njihovih administrativnih kapaciteta, veće poštovanje ljudskih prava i demokratizacija, reforma sektora bezbednosti, pomoć u zdravstvu i kontroli migracija), ali i pomoć civilnom društvu. Za te svrhe opredeljeno je dodatnih osamdeset miliona evra.²⁶ Delegaciju EU u Tripoliju otvorio je visoki predstavnik 12. oktobra 2011, koji je ujedno bio i prvi strani zvaničnik koji se susreo sa novim premijerom Libije.²⁷ Savet EU je

²¹ Article 9, “European Parliament resolution of 11 May 2011 on the development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty”, Strasbourg 11 May 2011.

²² Ibidem.

²³ “EU High Representative Catherine Ashton opens European Union office in Benghazi”, Brussels, 22 May 2011.

²⁴ “The Commission establishes humanitarian presence in Tripoly and boosts funding for emergency operations in Libya’s capital”, European Commission, Brussels 29 August 2011; “The EEAS mission arrives in Tripoly”, European Union, Brussels 31 August 2011.

²⁵ “EU lifts asset freeze on several Libyan entities”, Council of the European Union, Brussels, 1 September 2011; “EU implements latest UN decisions in support of Libya”, Council of the European Union, Brussels, 22 September 2011; “EU unfreezes Libyan funds”, Council of the European Union, Brussels, 21 December 2011.

²⁶ “Responding to the Challenge of Stabilisation in post-conflict Libya”, Brussels, 1 September 2011.

²⁷ “EU High Representative Catherine Ashton visits Tripoli and opens European Union Delegation”, European Union, Brussels, 12 November 2011.

pozdravio donošenje „Deklaracije o oslobođenju Libije“, imenovanje nove libijske Vlade, ali je izrazio bojazan u pogledu kontrole proliferacije lakog naoružanja i hemijskog oružja u Libiji.²⁸ Naročitu zabrinutost visokog predstavnika izazvala su kršenja međunarodnog humanitarnog prava u vidu ubijanja civila i ratnih zarobljenika, kao i „nezakonita ubistva“ (*extra-judicial killings*) protivnika, koja su počinile obe strane.²⁹ Izbore u Libiji pratio je tim stručnjaka iz EU, a visoki predstavnik ocenio je da su izbori sprovedeni korektno.³⁰

Evropska unija i konflikt u Siriji

Krajem marta 2011. visoki predstavnik je tri puta osudio postupke sirijskih vlasti prema demonstrantima, zahtevajući prekid nasilja, ukidanje vanrednog stanja, oslobađanje političkih zatvorenika i izlaženje u susret zahtevima naroda, što je Evropski savet ponovio u svojim zaključcima sa sednice održane 25. marta.³¹ Evropski parlament je u svojoj rezoluciji od 7. aprila pozvao visokog predstavnika da uvede sankcije Siriji, a sirijske vlasti da ukinu vanredno stanje, oslobode političke zatvorenike, otpočnu reforme, osiguraju prava manjina i dozvole korišćenje mobilne telefonije i Interneta.³²

Odluku 2011/273/CFSP Savet je doneo 9. maja uvodeći Siriji embargo na oružje i sredstva koja se mogu upotrebiti za unutrašnju represiju, zabranjujući putovanja i zamrzavajući finansijska sredstva trinaestoro lica.³³ Za deo sankcija koje potpadaju pod Ugovor o funkcionisanju Evropske unije doneta je i *Regulativa Saveta 442/2011*.³⁴ Liste ova dva dokumenta kasnije su dopunjavane

²⁸ "Council conclusions on Libya - 3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting", Council of the European Union, Brussels, 14 November 2011.

²⁹ "Statement by High Representative Catherine Ashton on allegations of violations committed in Libya", European Union, Brussels, 14 September 2011; „Commissioner Georgieva makes a humanitarian appeal for protection of civilians in Sirte“, European Commission, 7 October 2011; "Statement by High Representative Catherine Ashton on reports of the ill-treatment of detainees in Libya", European Union, Brussels, 31 January 2012.

³⁰ "Statement by High Representative Catherine Ashton on the announcement of preliminary results of Libyan elections", European Union, Brussels, 19 July 2012.

³¹ "Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the crackdown of demonstrations in Syria", Brussels, 18 March 2011; "Declaration by High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the EU on the violent crackdown on the peaceful demonstrators in Syria", Brussels, 22 March 2011; "Statement by High Representative Catherine Ashton on the continued violent crack-down of the demonstrations in Syria", Brussels 24 March 2011; "Statement by High Representative Catherine Ashton on the situation in Syria", Brussels, 26 March 2011; Article 23, "Extraordinary European Council Declaration", European Council, Brussels 20 April 2011.

³² Articles 2, 3 and 7 „European Parliament resolution of 7 April 2011 on the situation in Syria, Bahrain and Yemen“, Strasbourg 7 April 2011.

³³ "Council Decision 2011/237/CFSP of 9 May 2011 concerning restrictive measures against Syria", *Official Journal of the European Union*, L 121, 10.5.2011.

³⁴ "Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria", *Official Journal of the European Union*, L 121, 10.5.2011.

novim licima. Na podsticaj Evropskog parlamenta, visoki predstavnik je 18. maja prekinuo dalje pregovore sa Sirijom u pogledu zaključenja Ugovora o pridruženju i podržao misiju za utvrđivanje činjenica koju je u Siriju poslao Komesar UN za ljudska prava.³⁵ Proširujući listu pravnih i fizičkih lica kojima su zabranjena putovanja i zamrznuta finansijska sredstva, Savet je 23. maja u tu listu uključio i predsednika Sirije, a visoki predstavnik je prvi put 18. avgusta pozvao predsednika Sirije da se povuče sa vlasti.³⁶ Međutim, tek 10. oktobra Savet je zatražio da Asad (*Assad*) ode sa vlasti.³⁷ Evropska komisija sa državama članicama EU opredelila je 90,5 miliona evra za humanitarnu pomoć izbeglicama iz Sirije.³⁸

Kako se situacija na terenu pogoršavala, Savet je pojačavao sankcije prema Siriji uvodeći:

- embargo na sirijsku naftu i naftne proizvode 2. septembra;
- zabranu investiranja u sirijsku naftnu industriju 23. septembra;
- zabranu trgovine sirijskim finansijskim instrumentima, zabranu otvaranja filijala sirijskih banaka u EU, zabranu izvoza ključnih tehnologija za sirijsku naftnu i gasnu industriju, zabranu učestvovanja u izgradnji sirijskih elektrana, zabranu izvoza Siriji softvera i opreme za nadgledanje interneta i telefonskih komunikacija 1. decembra;
- embargo na dijamante i plemenite metale i zabranu kargo letova sirijskih avio-prevoznika ka aerodromima na teritorijama država članica EU 27. februara 2012. godine;
- embargo na robu i tehnologiju koja se može koristiti za unutrašnju represiju, kao i embargo na luksuznu robu 23. aprila;
- obavezu inspekcije plovila i vazduhoplova za koje se sumnja da prevoze oružje ili sredstva za unutrašnju represiju u Siriju, kao i zabranu davanja kredita ili osiguranja za izvoz tih roba u Siriju 23. jula.³⁹

³⁵ "Declaration by the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, on behalf of the European Union, on the unfolding situation in Syria", Brussels, 18 May 2011.

³⁶ "Council Implementing Decision 2011/302/CFSP of 23 May 2011 implementing Decision 2011/237/CFSP of 9 May 2011 concerning restrictive measures against Syria", *Official Journal of the European Union*, L 136, 24.5.2011. "Statement by High Representative Catherine Ashton on behalf of the EU on EU action following the escalation of violent repression in Syria", Brussels 18 August 2011.

³⁷ "Council conclusions on Syria – 3117th FOREIGN AFFAIRS Council meeting", Council of the European Union, Luxembourg, 10 October 2011.

³⁸ "Europe responds to the acute humanitarian needs in Syria", European Commission, Brussels, 23 July 2012.

³⁹ "Council bans import of Syrian oil", Council of the European Union, Brussels, 2 September 2011; "Council bans investment in Syrian oil industry", Council of the European Union, Brussels 23 September 2011; "Council strengthens restrictive measures against Syrian regime", Council of the European Union, Brussels, 1 December 2011; "Council tightens restrictive measures against the Syrian regime", Council of the European Union, Brussels, 27 February 2012; "Council strengthens EU sanctions against Syrian regime", Council of the European Union, Brussels, 23 April 2012; "Council takes steps to limit arms deliveries to Syria", Council of the European Union, Brussels, 23 July 2012.

Na predlog EU, Savet za ljudska prava UN održao je dve sednice u 2011. i jednu u 2012. godini, usvajajući rezolucije kojima se osuđuje nasilje u Siriji i zahteva istraga o kršenju ljudskih prava koju bi sprovela međunarodna komisija.⁴⁰ Visoki predstavnik izrazio je žaljenje zbog tri ulaganja veta od strane Rusije i Kine u Savetu bezbednosti UN. Evropska unija podržala je aktivnosti Arapske lige na rešavanju sukoba u Siriji, kao i napore specijalnog izaslanika Kofija Anana (*Kofi Annan*) i misije UN u toj zemlji.⁴¹ Evropski parlament je u svojoj Rezoluciji o Siriji od 16. februara 2012. godine oštro osudio Rusiju i Kinu zbog zaštite koju pružaju sirijskoj vlasti i pozvao Rusiju, kao glavnog sirijskog snabdevača oružjem, da obustavi njegovu isporuku.⁴²

Zaključak

Iz prethodnog izlaganja mogu se uvideti sličnosti i razlike delovanja EU tokom libijske i sirijske krize. Sličnosti su malobrojnije i svode se na istovetan skup mera u sprovođenju embarga na naftu, oružje i sredstava koja mogu biti upotrebljena za unutrašnju represiju, zabranu putovanja i zamrzavanje finansijskih sredstava određenih lica, kao i zahteve da šefovi država napuste položaj. Međutim, samo u libijskom slučaju imamo: priznavanje pobunjeničkog prelaznog Nacionalnog veća za „političkog sagovornika” i otvaranje Kancelarije EU u Bengaziju, poseban sastanak Evropskog saveta, ogromna sredstva Evropske komisije i država članica EU izdvojena za humanitarnu pomoć i evakuaciju, ponuđenu misiju *Eufor Libija*, zonu zabranjenog leta i optužnice Međunarodnog krivičnog suda. Libijskoj krizi je posvećeno manje dokumenata evropskih institucija, jer sirijski sukob traje duže od libijskog, pa su i liste lica koja su sankcionisana od strane EU mnogo duže u slučaju Sirije (52 pravna i 155 fizičkih lica) nego Libije (6 lučkih vlasti, 49 pravnih i 39 fizičkih lica). EU je izrekla daleko najveći broj restriktivnih mera kao politike uslovljavanja sirijskog režima u poređenju sa ostalim globalnim akterima. Primećuje se da su te mere znatno sporije donošene nego u libijskom slučaju, a i po intenzitetu su bile znatno blaže. Izgleda da EU želi da postupnošću svojih aktivnosti prema sirijskom režimu ostavi sebi dovoljno mogućnosti za buduća delovanja kroz uvođenje novih sankcionih mera. EU je veoma zainteresovana za obnovu Libije, što se može videti iz razrađenosti dokumenata i obimnosti sredstava koja su posvećena tome. Izgleda, međutim, da Sirija neće dobiti istovrsnu pomoć kao i Libija po okončanju sukoba.

⁴⁰ “Human Rights Council decides to dispatch a commission of inquiry to investigate human rights violations in the Syrian Arab Republic”, Internet, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11326&LangID=E>; “Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the outcome of the special session of the Human Rights Council on Syria”, European Union, Brussels, 2 December 2011.

⁴¹ “The European Union and Syria”, European Union, Brussels, 25 June 2012.

⁴² Paragraphs 1 and 3, “European Parliament resolution of 16 February 2012 on the situation in Syria”, European Parliament, Strasbourg, 16 February 2012.

Iz različitih interesa EU u Siriji i Libiji jasno proističe i različita reakcija na konflikte u tim zemljama. Naročit položaj Sirije u odnosima Sjedinjenih Američkih Država i Irana, veća vojna snaga Sirije u odnosu na Libiju, drugačija verska struktura sirijskog stanovništva, manje naftne rezerve Sirije, kao i činjenica da Sirija ne narušava u većoj meri međunarodni poredak – uzrokuju drugačiji odgovor na probleme u toj zemlji. Sirija je uspela da u početku krize uz sebe okupi i čudnu koaliciju susednih zemalja: Saudijsku Arabiju, Izrael i Tursku, ali je Turska kasnije napustila taj tabor.⁴³ Ono što je u velikoj meri opredelilo delovanje EU u sirijskom slučaju su i dve relativno blage rezolucije Saveta bezbednosti UN, dok su u libijskom slučaju rezolucije tog tela dale odrešene ruke za delovanje svetskim akterima, a naročito Severnoatlantskom paktu. Neusvajanju rezolucije koja bi mogla da prekine krvoproliće u Siriji značajno je doprinelo rusko i kinesko protivljenje potaknuto intervencijom u Libiji. Takav splet međunarodnih okolnosti praktično je isključio mogućnost oružane intervencije u sirijskom slučaju pod mandatom UN, prepuštajući pojedini akterima da sami odluče o eventualnim restriktivnim merama.

Evropski udeo u libijskoj ekonomiji, naročito u industriji nafte i gasa veoma je veliki, pa Libija predstavlja značajan izvor energenata za EU. Za razliku od toga, EU za sirijsku ekonomiju pokazuje neznatan interes. Veliki broj izbeglica u EU koji je posledica konflikta u Libiji zabrinuo je EU, dok je u sirijskom slučaju broj izbeglica zanemarljiv. Takođe, opozicija u Libiji je dobila značajnu podršku diplomatske, državne i vojne elite, dok je državni i vojni aparat u Siriji relativno jedinstven u podršci predsedniku.

Ove dve krize mogu značajno doprineti shvatanju delovanja EU u takvim situacijama, a naročito onih mehanizama koje je kao novost doneo Lisabonski ugovor. Možda najznačajniji zaključak je da je EU posvećena *civilnim i humanitarnim*, a ne vojnim misijama, koje se prepuštaju Severnoatlantskom paktu. Deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) potpuno je neupotrebljen – Zajednička odbrambena i bezbednosna politika. Sem ponuđene misije *Eufor Libija*, nije bilo nikakvih inicijativa iz ove oblasti. To je izazvalo komentare da je „ZSBP umrla u Libiji – trebalo bi samo da odaberemo peščanu dinu ispod koje da je sahranimo”, i da je misija *Eufor Libija* bila „prvoaprilaska šala Saveta”.⁴⁴ Lisabonski ugovor je predvideo i mogućnosti oružanih operacija EU ukoliko sve članice ne žele da učestvuju u njima – stalnu strukturisanu saradnju (*permanent structured cooperation*), ali ni taj mehanizam nije upotrebljen u ovim krizama. *EU nije bila spremna ni da predvodi ni da učestvuje u vojnoj akciji, a ni u političkom smislu nije preuzela vođstvo za rešavanje ovih konflikata. Međutim, u libijskom slučaju ona je preuzela posleratnu obnovu celokupnog društva.*

Nove institucije doprinele su određenoj koherentnosti spoljnopolitičkog delovanja EU, ali ipak još nije postignut dobar nivo ujednačenosti nacionalnih

⁴³ Steven A. Cook, *Unholy Alliance: How Syria is Bringing Israel, Iran, and Saudi Arabia Together*, Internet, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/05/unholy-alliance-how-syria-is-bringing-israel-iran-and-saudi-arabia-together/238084/>.

⁴⁴ Citirano prema: Nicole Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence*, Instituto Affari Internazionali Working Papers 1119, July 2011, p. 3; Ana Gomes, *Was Eufor Libya an April fool's joke?*, Internet, <http://euobserver.com/7/32624>.

spoljnopolitičkih postupaka i postupaka EU. Evropska služba spoljnih poslova imala je relativno mali udeo u kriznom delovanju EU, ali ona je još uvek u procesu izgradnje. Visoki predstavnik se često oglašavao i predstavljao EU u svetu kada se raspravljalo o ovim krizama i svojim predlozima doprinosa radu Saveta spoljnih poslova. Evropska komisija reagovala je brzo u slučajevima humanitarne pomoći i evakuacije. Evropski parlament je, očekivano, imao oštrije spoljnopolitičke tonove od Saveta i visokog predstavnika, a prednjačio je u zahtevima za strožim sankcijama i smenama režima. Odluke koje je EU donela u oba slučaja bile su restriktivne mere, dok su opšte smernice Evropskog saveta i odluke Saveta kojima se definišu zajednički stavovi u pogledu rešenja kriza izostali. I pored usaglašenijeg nastupa EU u ovim krizama, ipak se videlo da su Francuska i Velika Britanija bile spremnije u libijskom slučaju da postupaju nezavisno od evropskih institucija i ostalih država članica u početku krize, što dovodi u sumnju pozitivna predviđanja o sjajnoj budućnosti zajedničke evropske spoljne politike.

Iako će rešavanje krize u Siriji potrajati, različitost pristupa EU Libiji i Siriji je očigledna. A da li će posle toga doći do promena u načinu rešavanja kriza od strane EU ili u strateškom razmišljanju, kao posle intervencije u Iraku kada je doneta Evropska strategija bezbednosti, ostaje da se vidi.

Bibliografija

1. "A new and ambitious European Neighbourhood Policy", European Commission, Brussels 25 May 2011.
2. "Commissioner Georgieva makes a humanitarian appeal for protection of civilians in Sirte", European Commission, 7 October 2011.
3. Cook, Steven A., *Unholy Alliance: How Syria is Bringing Israel, Iran, and Saudi Arabia Together*, Internet, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/05/unholy-alliance-how-syria-is-bringing-israel-iran-and-saudi-arabia-together/238084/>.
4. "Council bans import of Syrian oil", Council of the European Union, Brussels, 2 September 2011.
5. "Council bans investment in Syrian oil industry", Council of the European Union, Brussels 23 September 2011.
6. "Council strengthens EU sanctions against Syrian regime", Council of the European Union, Brussels, 23 April 2012.
7. "Council strengthens restrictive measures against Syrian regime", Council of the European Union, Brussels, 1 December 2011.
8. "Council takes steps to limit arms deliveries to Syria", Council of the European Union, Brussels, 23 July 2012.
9. "Council tightens restrictive measures against the Syrian regime", Council of the European Union, Brussels, 27 February 2012.
10. "Council conclusions on Developments in the Southern Neighbourhood", Council of the European Union, Brussels 21 February 2011.
11. "Council conclusions on Libya - 3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting", Council of the European Union, Brussels, 14 November 2011.

12. "Council conclusions on Syria – 3117th FOREIGN AFFAIRS Council meeting", Council of the European Union, Luxembourg, 10 October 2011.
13. "Council Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 58, 3.3.2011.
14. "Council Decision 2011/178/CFSP of 23 March 2011 amending Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 78, 24.3.2011.
15. "Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to crisis situation in Libya (EUFOR Libya)", *Official Journal of the European Union*, L 89, 5.4.2011.
16. "Council Decision 2011/237/CFSP of 9 May 2011 concerning restrictive measures against Syria", *Official Journal of the European Union*, L 121, 10.5.2011.
17. "Council Decision 2011/332/CFSP of 7 June 2011 amending Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 149, 8.6.2011.
18. "Council Implementing Decision 2011/236/CFSP of 12 April 2011 implementing Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 100, 14.4.2011.
19. "Council Implementing Decision 2011/302/CFSP of 23 May 2011 implementing Decision 2011/237/CFSP of 9 May 2011 concerning restrictive measures against Syria", *Official Journal of the European Union*, L 136, 24.5.2011.
20. "Council Regulation (EU) No 204/2011 of 2 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya", *Official Journal of the European Union*, L 58, 3.3.2011.
21. "Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria", *Official Journal of the European Union*, L 121, 10.5.2011.
22. "Declaration by the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, on behalf of the European Union, on the unfolding situation in Syria", Brussels, 18 May 2011.
23. "Declaration by High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the EU on the violent crackdown on the peaceful demonstrators in Syria", Brussels, 22 March 2011.
24. "Declaration of the High Representative on behalf of the European Union following the ICC decision concerning the arrest warrant for Muammar Abu Minya Gaaddafi, Saif Al Islam Gadaffi and Abdullah Al Sanousi", Brussels, 27 June 2011.
25. "EU High Representative Catherine Ashton opens European Union office in Benghazi", Brussels, 22 May 2011.
26. "EU High Representative Catherine Ashton sends fact-finding team to Libya ahead of European Council", Brussels, 6 March 2011.
27. "EU High Representative Catherine Ashton visits Tripoli and opens European Union Delegation", European Union, Brussels, 12 November 2011.
28. "EU implements latest UN decisions in support of Libya", Council of the European Union, Brussels, 22 September 2011.

29. "EU lifts asset freeze on several Libyan entities", Council of the European Union, Brussels, 1 September 2011.
30. "European Parliament resolution of 10 March 2011 on the Southern Neighbourhood, and Libya in particular", European Parliament, Strasbourg 10 March 2011.
31. "European Parliament resolution of 7 April 2011 on the situation in Syria, Bahrain and Yemen", Strasbourg 7 April 2011.
32. "European Parliament resolution of 11 May 2011 on the development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty", Strasbourg 11 May 2011.
33. "European Parliament resolution of 16 February 2012 on the situation in Syria", European Parliament, Strasbourg, 16 February 2012.
34. "Europe responds to the acute humanitarian needs in Syria", European Commission, Brussels, 23 July 2012.
35. "EU unfreezes Libyan funds", Council of the European Union, Brussels, 21 December 2011.
36. "Extraordinary European Council Declaration", European Council, Brussels 20 April 2011.
37. "Factsheet on military assistance for Libya", European External Action Service, Brussels, 7 October 2011.
38. Gomes, Ana, *Was Eufor Libya an April fool's joke?*, Internet, <http://euobserver.com/7/32624>, datum: 1.8.2011.
39. "Human Rights Council decides to dispatch a commission of inquiry to investigate human rights violations in the Syrian Arab Republic", Internet, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11326&LangID=E>, datum: 23.8.2011.
40. "Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean", European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels 8.3.2011.
41. Koenig, Nicole, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence*, Istituto Affari Internazionali Working Papers 1119, July 2011.
42. "Remarks by Herman Van Rompuy President of the European Council following the meeting of the European Council", European Council, Brussels 24. March 2011.
43. "Responding to the Challenge of Stabilisation in post-conflict Libya", Brussels, 1 September 2011.
44. "Statement by High Representative Catherine Ashton on allegations of violations committed in Libya", European Union, Brussels, 14 September 2011.
45. "Statement by High Representative Catherine Ashton on the announcement of preliminary results of Libyan elections", European Union, Brussels, 19 July 2012.
46. "Statement by High Representative Catherine Ashton on behalf of the EU on EU action following the escalation of violent repression in Syria", Brussels 18 August 2011.
47. "Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the crackdown of demonstrations in Syria", Brussels, 18 March 2011.

48. "Statement by High Representative Catherine Ashton on reports of the ill-treatment of detainees in Libya", European Union, Brussels, 31 January 2012.
49. "Statement by High Representative Catherine Ashton on the continued violent crack-down of the demonstrations in Syria", Brussels 24 March 2011.
50. "Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the outcome of the special session of the Human Rights Council on Syria", European Union, Brussels, 2 December 2011.
51. "Statement by President Barroso on the situation in North Africa", Brussels, 2 March 2011 .
52. "Statement by President Barroso following his meeting with Mahmoud Jibril, Chairman of the Executive Board of the National Transitional Council of Libya", Brussels, 13 July 2011.
53. "The Commission establishes humanitarian presence in Tripoly and boosts funding for emergency operations in Libya's capital", European Commission, Brussels 29 August 2011.
54. "The EEAS mission arrives in Tripoly", European Union, Brussels 31 August 2011.
55. "The European Commission's humanitarian response to the crisis in Libya", Brussels, 4 March 2011.
56. "The European Commission raises alarm for the regional dimension of Libya's crisis and calls for humanitarian mobilisation in Chad", European Commission, Brussels, 23 May 2011.
57. "The European Union and Syria", European Union, Brussels, 25 June 2012.
58. "What has the EU been doing to support the Libyan people?", European Commission, Brussels, 22 August 2011.

Đorđe Pavlović, MA

DIFFERENCES IN EU'S APPROACHES TO CONFLICTS IN LIBYA AND SYRIA

ABSTRACT

In this paper, the author presents the EU reaction to the crises in Libya and Syria that developed within the broader frame of "Arab Spring" in 2011. Noticing similarities and differences in the EU external action concerning these two cases, in his final remarks the author considers the reasons for such actions as well as the conclusions on the functioning of institutional novelties of the Lisbon Treaty in the field of external action. The main data source of the paper is official documents of the European institutions and the presentation is predominantly chronological.

Key words: European Union, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Common Foreign and Security Policy, Foreign Affairs Council, Libya, Syria, European Council, European Commission, Arab Spring.

UDK: 336.02(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 80–94.
Izvorni naučni rad
Primljen: 17. oktobar 2012. godine

Dragana RADIČIĆ¹

Fiskalna konsolidacija u postrecesivnoj ekonomiji evrozone

SAŽETAK

Šezdeset godina nakon začetka evropske ideje, Evropska unija je u nevolji. Naime, evrozona doživljava krizu suverenog duga u nekoliko zemalja koja je oslabila poverenje u evropski projekat i ozbiljno pogodila javne finansije jedinstvenog valutnog područja. Kriza ima svoje korene u nagomilavanju suvišnih finansijskih, fiskalnih i ekonomskih neravnoteža u zoni evra. Dalje, budžetska disciplina evrozone nije bila veliki uspeh. Oštro pogoršanje javnih finansija u Evropi još od izbijanja finansijske krize, u kombinaciji sa rastucim javnim dugom u odnosu na bruto društveni proizvod, u mnogim zemljama doprinelo je krhkosti javnih finansija.

Kako bi se sačuvala finansijska stabilnost euro-prostora, postoji potreba da se poboljšaju postojeći mehanizmi krize i unapredi ekonomsko upravljanje kako u evrozoni kao celini, tako i na nacionalnom nivou pojedinih zemalja članica. Fiskalna integracija u Evropi je neophodan i osnovni deo projekta spasavanja evra. Ključna strategija za evropske ekonomije trebalo bi da bude odgovarajući „miks“ fiskalnog zatezanja, ka rastu orijentisane politike i dubljih integracija u zoni evra.

Ključne reči: Kriza suverenog duga, budžetski deficit, fiskalna politika, finansijska stabilnost, fiskalne integracije, javne finansije, fiskalna pravila, održivi rast.

Uvod

Kriza evrozone, koja je počela otkrićem da su državne (javne) finansije pojedinih zemalja članica lošije nego što se isprva mislilo, evoluirala je u začarani krug sporog rasta, tenzija na tržištu kapitala i rada i slabe domaće tražnje i, i dalje, čini se, ne izgleda nadomak pronalaženju održivog spasonosnog ekonomskog modela. Preciznije, bilans stanja

recesije evropske ekonomije, kao posledice prekomerne akumulacije duga, jesu: prezaduženost, manjak konkurentnosti, gubitak poverenja investitora i visoka stopa nezaposlenosti praćena opštim padom životnog standarda.

Čini se da su pojedine zemlje evrozone bile preslabe za dodeljenu ulogu ravnopravnih članica, te su stoga, da bi održale tempo sa ostatkom razvijene Evrope, iako nemoćne da servisiraju prevelike obaveze, ispoljile sklonost ka zaduživanju. Nakon preduzetih mera radi spasavanja ekonomija zemalja Grčke, Irske i Portugala, a docnije i rastuće zabrinutosti oko privreda Španije i Italije, javila su se strahovanja i oko opstanka samog evra. U takvim okolnostima, ekonomisti i kreatori politike ulažu napore u cilju pronalaženja delotvornog rešenja, razlikujući se međusobno u izboru između fiskalnog stezanja i rasta orijentisane politike, sve s namerom da pomognu evropskim ekonomijama kako bi što brže pronašle izlaz iz dužničke krize. Iako ne postoji jedinstveno rešenje primenjivo na (različite) nacionalne ekonomije država članica, glavni fokus trebalo bi da bude usmeren na nadgledanje i nadzor nad fiskalnom politikom i nad budućim kumuliranjem javnih dugova i budžetskih deficita od strane relevantnih institucija Evropske unije. Sem toga, lideri Evropske unije reaguju merama koje imaju za cilj da se obezbedi stabilnost na finansijskim tržištima i ponovo pokrenu tokovi kapitala. Ovo mora biti praćeno strukturnim reformama kako bi se iznova izgradilo poverenje u bankarski sektor i izbeglo ponavljanje krize u vremenima koja su pred nama. S tim u vezi, prisutna je jasna potreba da se ojača sposobnost nacionalnih vlada da upravljaju javnim finansijama, te su u tom pogledu kreatori politike već preduzeli prve važne preliminarne korake s namerom da se upuste u ambicioznu i pravovremenu konsolidaciju javnih finansija i jačanje institucionalnog okvira Unije evropskih država.

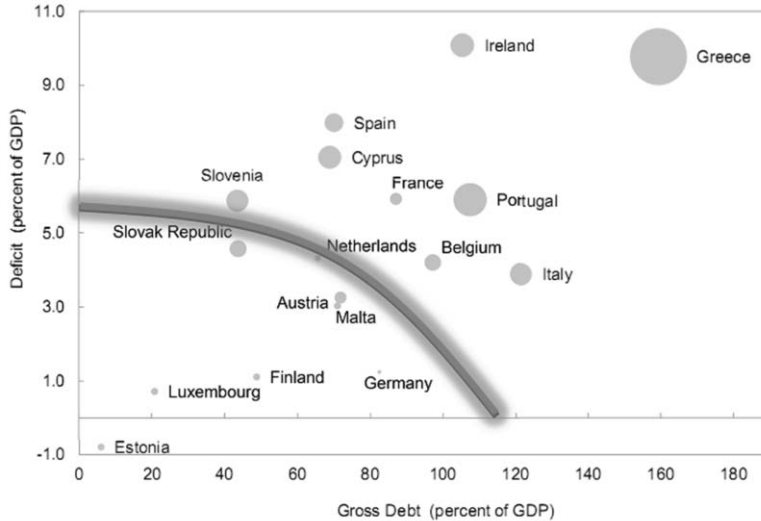
Ovaj rad analizira kako su i u kojoj meri intervencije za izlazak iz recesije imale uticaj na fiskalne pozicije i ugroženu dugoročnu održivost javnih finansija u evrozoni i njenim zemljama članicama. Razmatra i odgovarajući dizajn fiskalne konsolidacije i izlaznih strategija iz krize, a u kontekstu obezbeđenja brzog povratka zdravim i održivim budžetskim pozicijama. Konačno, proučene su i neke od ranih pouka iz krize evrozone za buduća vođenja fiskalne politike.

Fiskalna integracija evrozone

Nakon izbijanja globalne finansijske krize, sredinom septembra 2008. godine, usledila je do sada najozbiljnija ekonomska recesija. Evrozona je iskusila krizu suverenog duga u nekoliko zemalja. Preciznije, nedovoljna kontrola rasta javnih dugova, neodgovorno i nevaljano izveštavanje nadzornih organa o njihovoj visini a potom i problemi njihove otplate, s jedne strane, kao i smanjen iznos budžetskih priliva odnosno porast

budžetskih deficita s druge strane, doprineli su nestabilnosti javnih finansija evrozone.

Slika 1: Budžetski deficit i javni dug u 2011. godini



Izvor: IMF, 2012.

Dužnička kriza, prisutna u Evropskoj uniji, inspirisala je brojne predloge za jačanje njene fiskalne moci. Preciznije, kao rezultat nedavnih nepovoljnih događaja došlo je do značajnog i neophodnog unapređenja fiskalnih institucija Evropske unije.² Najnovija kriza pokazala je, naime, da su fiskalna politika i fiskalna integracija ključni elementi spasonosnog rešenja u svrhu očuvanja evrozona i evra.

Kao i u mnogim drugim delovima sveta, vlade zemalja članica evrozona preduzele su širok spektar hitnih mera u cilju stabilizacije finansijskog sektora i ublažavanja negativnih posledica krize. S tim u vezi, usvajanje kredibilnog plana fiskalne konsolidacije predstavlja nužan deo neophodnih reformi a sve sa svrhom uravnoteženja budžeta, što bi trebalo da dovede do stabilizacije javnog duga i povratka održivim i zdravim javnim finansijama. Sledstveno tome, tokom proteklih nekoliko godina, zemlje evrozona obnovile su napore za jačanje fiskalnog okvira. Mnoge od njih, zarad ograničavanja zaduživanja i akumulacije javnih dugova, usvojile su fiskalna pravila čiji je prosečan broj u poslednje vreme porastao, kako u naprednim ekonomijama tako i u ekonomijama u

² Videti više: Jean Tirole, "The euro crisis: some reflexions on institutional reform", Toulouse School of Economics Public debt, monetary policy and financial stability, Banque de France, *Financial Stability Review*, No. 16, 2012.

nastajanju. Neka „nova generacija“ fiskalnih pravila pokušava da bude fleksibilnija omogućavajući odgovor na ekonomske cikluse. Fleksibilnija fiskalna pravila daju fiskalnoj politici potreban dodatni prostor koji se odnosi na stepen do kojeg zemlje mogu da manevrišu, smanjenjem poreza ili povećanja potrošnje, kada loši ekonomski uslovi zaprete. Fiskalni prostor je blisko povezan sa konceptom fiskalne održivosti, koja i sama zavisi kako od nivoa javnog duga odnosno veličine budžetskog deficita, tako i od stope rasta privrede. Veci dug i deficit uzrokovace više kamatne stope odnosno nižu stopu rasta kao i više ograničen fiskalni prostor. Sem toga, visok nivo državnog duga i deficita na nivou evrozone kao celine, predstavlja rizik za stabilnost cena i stavlja dodatni teret na monetarnu politiku Evropske centralne banke.

Uporno velike fiskalne neravnoteže mogle bi da ograniče prostor za akcije fiskalne politike, dok bi na nacionalnom nivou mogle podstaci akumulaciju i drugih makroekonomskih neravnoteža, koje čini zemlje podložnijim negativnim privrednim šokovima. Štaviše, širok dijapazon razlika u fiskalnim pozicijama unutar evrozone može doprineti ekonomskim divergencijama njenih zemalja članica. Stoga je neophodno preispitati način na koji zemlje pronalaze najdelotvornija rešenja za probleme otplate prekomernih dugova i finansiranje deficita, imajući na umu da smanjenje javne potrošnje i porast poreza guše rast i ne čine mnogo da pomognu milionima nezaposlenih.

Najteže pogođene zemalje – Grčka, Portugalija i Irska – su sve odreda preduzele, bez presedana, fiskalnu konsolidaciju i sprovođenje ambicioznih strukturnih reformi. Lideri Evropske unije su poboljšali fiskalnu upravu i ojačali zaštitni zid dok je Evropska centralna banka obezbedila podršku likvidnosti. Uostalom, zdrave javne finansije jesu preduslov za postizanje i održavanje stabilnosti cena, a time i održivog privrednog rasta zemalja članica i nesmetano funkcionisanje Ekonomske i monetarne unije kao celine. S druge strane, nekontrolisan nastavak visokog zaduživanja javnog sektora bez ikakvih izgleda povratku održivim javnim finansijama može imati ozbiljne i dalekosežne posledice na kamatne stope, ekonomski rast i stabilnost čitave Evropske unije. U tom svetlu, ekonomski ambijent trebalo bi podesiti i iskoristiti kako bi se napravio brži napredak u fiskalnoj konsolidaciji. To bi drugim rečima značilo da dok su u početku krize vlade bile uspešne u jačanju poverenja javnosti putem ekonomske podrške, u fazi recesije poverenje mora biti očuvano putem blagovremenih fiskalnih stimulativnih mera i kredibilne konsolidacije, jer dobro definisane i konsekvantno sprovedene fiskalne strategije od velikog su značaja za smanjenje zabrinutosti tržišta oko fiskalne održivosti, podrške i poverenja javnosti. Sem toga, potreba da finansira velike deficite učinila je da vlade postanu osetljivije na nagle promene tržišnih prilika, što vodi visokim srednjoročnim i dugoročnim kamatnim stopama. Pritisak na kamatne stope rizikuje istiskivanje privatnih investicija sa, dalje, negativnim posledicama po potencijalni rast.

Međutim, iako su u odgovoru na finansijsku i ekonomsku krizu, a potom i recesiju, vlade preuzele aktivniju ulogu u upravljanju

ekonomijom, istorijsko iskustvo pokazuje da tržišni princip ostaje i dalje najbolja osnova za dobro funkcionisanje ekonomskog sistema. S tim u vezi, državna umešanost trebalo bi da bude redukovana, u skladu sa evropskim pravilima državne pomoci, a od strane vlasti intervencija i podrška domacoj tražnji pre izuzetak nego pravilo.³

Nova evropska fiskalna pravila

Ekonomsku politiku Evropske unije odlikuje centralizovana monetarna politika koja je u nadležnosti Evropske centralne banke i decentralizovana fiskalna politika za koju su odgovorne nacionalne vlasti njenih država članica. I upravo zarad te decentralizacije, na nivou Evropske unije definisana su i postavljena zajednička pravila za vođenje fiskalne politike. Ta su pravila ugrađena u odredbe *Ugovora o Evropskoj uniji* iz Mاستrihta i, posebno, u *Paktu za stabilnost i rast*, i predstavljaju trajna ograničenja fiskalne politike a odnose se na fiskalne kriterijume koje zemlje članice moraju zadovoljiti kako bi mogle uvesti evro kao nacionalnu valutu. Potreba uvođenja fiskalnih pravila objašnjava se i činjenicom da se kod većine zemalja članica, nakon pristupanja Evropskoj uniji, javljaju prekomerni deficiti i velik javni dug koji posledično dovode do visokih kamatnih stopa čime neizostavno biva ugrožena stabilnost cena, tržište kapitala odnosno investicije jedne zemlje a kroz efekte preliivanja i druge zemlje odnosno druga tržišta, vodeći ka nestabilnosti jedinstvene Unije. Inače, pravila se mogu naci kako na nacionalnom nivou, tako i na supranacionalnom nivou.⁴

Tokom protekle dve decenije, implementacija fiskalnih pravila raširila se po celom svetu. Godine 1990, samo pet zemalja – Nemačka, Indonezija, Japan, Luksemburg i SAD – imale su fiskalna pravila na nivou centralne vlasti.⁵ No, tokom poslednje dve decenije, a naročito u poslednjih nekoliko godina, broj fiskalnih pravila je porastao, tako da danas postoji 81 zemlja sa nacionalnim i/ili nadnacionalnim fiskalnim pravilima, s namerom da obezbede kredibilnu posvećenost dugoročnoj fiskalnoj disciplini.⁶

Preovlađujuća upotreba nacionalnih fiskalnih pravila odražava odgovore na različite pritiske na javne finansije. Napredne ekonomije su najviše implementirale fiskalna pravila, da bi docnije ova pravila bila

³ Videti više: "Euro area fiscal policies and the crisis", European Central Bank, *Occasional paper*, no. 109, 2010.

⁴ To su tzv. opšta fiskalna pravila ili tzv. mastrihtski kriterijumi konvergencije koji limitiraju granicu od 3 odsto BDP za ukupni fiskalni deficit i 60 odsto BDP za ukupan državni (javni) dug.

⁵ U Japanu i Nemačkoj, fiskalna pravila imaju dugu tradiciju koja datira još od 1947. i 1969. godine respektivno, iako je pridržavanje pravila bilo slabo za vecinu zemalja tokom proteklih godina.

⁶ Videti više: "Fiscal Rules Used in Crisis Response", *IMF Survey Magazine*, IMF Research, Government Debt & Deficits, 2012, Internet, <http://www.imf.org/>.

Slika 2: Države sa fiskalnim pravilima (nacionalnim i supranacionalnim) u 2012. godini



Izvor: National authorities; IMF Staff assessment

usvojena i u jednom broju zemalja u razvoju a svega u nekoliko zemalja sa niskim dohotkom.⁷

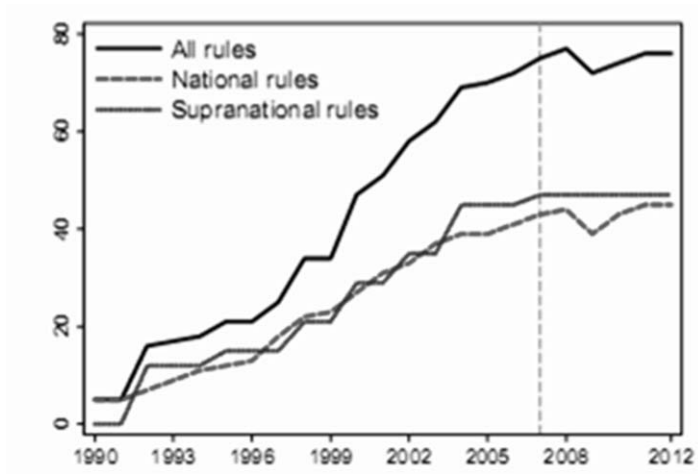
Međutim, ova pravila, ne samo da nisu dovela do značajnijeg smanjenja javnog duga i fiskalnih deficita, već naprotiv, značajno odstupanje od ovih kriterijuma dovelo je do krize javnog duga i naglog porasta deficita u pojedinim zemljama članicama, ugrožavajući stabilnost evrozone pa čak i cele Evropske unije. Kako bi se izbegla akumulacija javnih dugova i fiskalnih deficita, nametnulo se kao neophodno sprovesti kontrolu nad fiskalnom politikom prethodno pomenutom tzv. *sledećom generacijom* fiskalnih pravila, poštujući pri tome principe multilateralnog nadzora budžetskih pozicija i procedura u slučaju prekomernih deficita i visokog nivoa javnog duga, sadržanih u *Paktu za stabilnost i rast* koji bazično predstavlja okvir za koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika radi očuvanja zdravih finansija.⁸

⁷ Faktori koji su motivisali usvajanje fiskalnih pravila kreću se od dužničkih ekscesa koji su rezultat bankarskih i ekonomskih kriza u ranim devedesetim godinama (poput Finske i Švedske), kao i dužničkih kriza u zemljama Latinske Amerike (npr. Brazil, Peru); nužne konsolidacije za kvalifikovanje za članstvo u evrozoni (npr. Belgija); i uopšte pokušaja da se smanje trendovi rasta deficita i dugova (npr. Holandija, Švajcarska). U nekim slučajevima, uvođenje pravila poklopilo se sa velikim fiskalnim prilagođavanjima, u drugima slučajevima (npr. u Finskoj) pratilo je napredak u fiskalnim pozicijama kako bi se obezbedila kontinuirana fiskalna disciplina nakon krize, itd. Više videti: Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, Anke Weber, "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the Next-Generation Rules", *A New Dataset, IMF Working Paper, WP/12/187*.

⁸ Inače, fiskalna pravila u Evropskoj uniji koja su sadržana u mastritskim kriterijumima konvergencije i u Paktu, refleksijsa su stvaranja EMU.

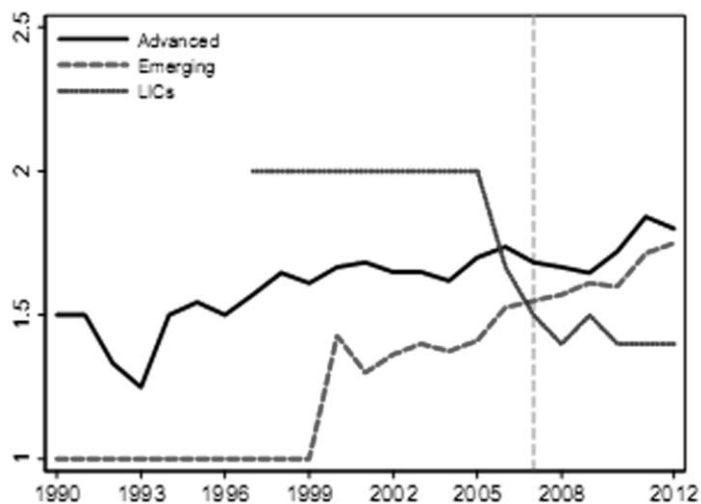
Sem toga, danas sve veći broj zemalja ima fiskalna pravila sa fokusom na jačim nacionalnim fiskalnim pravilima, i čini se da *nova* fiskalna pravila bolje deluju na ekonomske šokove jer su u mnogim privredama bolje prilagođena kao odgovor na krizu.

Slika 3: Broj zemalja sa fiskalnim pravilima



Izvor: National authorities; IMF Staff assessment

Slika 4: Prosečan broj nacionalnih fiskalnih pravila u razvijenim ekonomijama, ekonomijama u razvoju i zemljama sa niskim prihodima



Izvor: National authorities; IMF Staff assessment

Fiskalna konsolidacija i reforme institucionalnog okvira evrozona

Evrozona je zasnovana na jedinstvenom institucionalnom okviru, koji čine jedna monetarna i nekoliko fiskalnih politika njenih zemalja članica. Otkako je ideja o jedinstvenoj evropskoj valuti realizovana, institucionalni okvir evrozona za očuvanje fiskalne održivosti monetarne unije, predmet je žestoke debate kako među ekonomistima tako i među donosiocima političkih odluka. Evrozona je stvorena bez efikasne fiskalne unije. Naime, institucije koje su osnovane da služe kao temelj fiskalne unije – *Mastrihtski sporazum i Pakt za stabilnost i rast* – sa ciljem da disciplinuju i usklade nacionalne fiskalne politike, ne funkcionišu kako je planirano, što je naročito došlo do izražaja tokom poslednje evropske krize a potom i recesije, kada su se fiskalne pozicije većine evropskih ekonomija značajno i nedopustivo pogoršale.⁹ Nedavna kriza naglasila je nedostatke u fiskalnom i finansijskom regulatornom okviru evrozona. Preciznije, osnovni problem fiskalne politike u evrozoni, koji podriva budžetsku disciplinu, funkcionisanje jedinstvenog tržišta, stabilnost i rast, jeste nedostatak efikasnog fiskalnog upravljanja u velikom broju zemalja članica. Rešenje je da se putem institucionalnih reformi, kako na nivou država članica, tako i na nivou evrozona kao celine, poboljša funkcionisanje fiskalnih institucija, njihova nezavisnost, odgovornost i transparentnost. Sledstveno tome, mere koje bi bilo neophodno sprovesti su: proširiti i povećati nadzor i koordinaciju ekonomske politike u evrozoni, ojačati mehanizam finansijske stabilnosti, reformisati finansijska tržišta stvarajući snažan institucionalni okvir za upravljanje krizama unutar finansijskog sektora, te zamišljena pravila implementirati rigorozno a sve to poštujući principe država članica na polju njihovih sopstvenih budžetskih mogućnosti, ograničenja i odgovornosti. Istovremeno, politika evrozona naglašava potrebu za zajedničkim strategijama koje promovišu evropske principe i dugoročne ciljeve, pre svega finansijsku stabilnost odnosno stabilnost cena, budžetsku disciplinu, kao i mere za izbegavanje makroekonomskih neravnoteža.¹⁰

Strategije za izlazak iz krize, a potom i recesije, nameću potrebu da se ojača poverenje javnosti u sposobnost nacionalnih vlada da upravljaju javnim finansijama, kao i nužnost za fundamentalnim remontom relevantnih evropskih institucija. Stoga, vlade zemalja evrozona sve odreda, neke manje, druge više uspešno (planiraju da) sprovode značajne reforme i intervencije, analizirajući uticaj aktuelnih dešavanja na fiskalne pozicije i ugroženu dugoročnu održivost javnih finansija članica

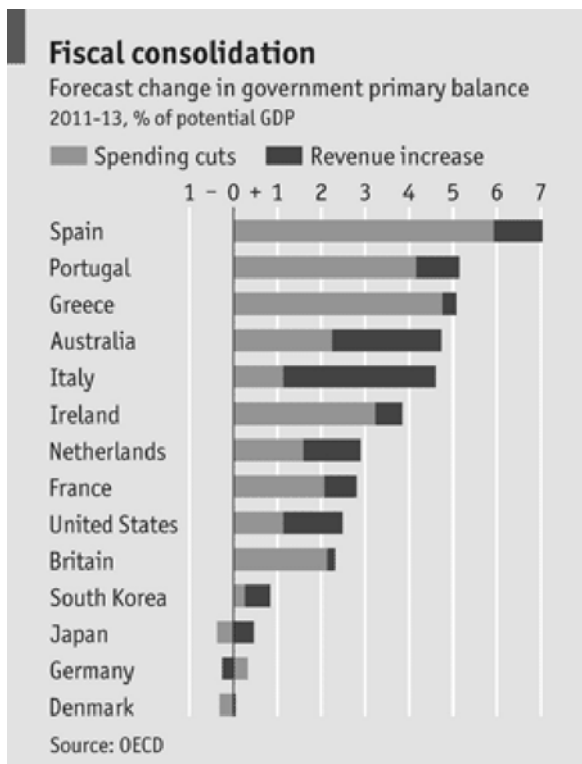
⁹ Više videti: Michael Bordol, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, "A fiscal union for the euro: Some lessons from history", NBER Working Paper, No. 17380, 2011, <http://www.nber.org/papers/w17380>.

¹⁰ Videti više: Jean Pisani-Ferry, "Eurozone governance: What went wrong and how to repair it?", 2010, Internet, <http://voxeu.org/article/eurozone-governance-what-went-wrong-and-how-repair-it>.

evrozone. S tim u vezi, razmatra se odgovarajući dizajn fiskalne politike i optimalni tempo fiskalne konsolidacije.¹¹

Inače, iskustva iz uspješno sprovedenih konsolidacija sugerišu da fiskalno prilagođavanje treba prvenstveno da dolazi iz rashodne strane budžeta, mada neke članice mogu razmotriti, kao izlaznu strategiju, podizanje poreskih prihoda uz istovremenu kontrolu rashoda – sve u cilju uspješne konsolidacije javnih finansija. Ovo je posebno važno za zemlje koje pokazuju neodržive budžetske situacije a u isto vreme imaju prostora za potencijalni rast poreskih prihoda. Fokus je, pri tome, na mogućim permanentnim povećanjima poreskih prihoda s ciljem da se sačuva fiskalna održivost, pre nego na procesu kratkoročne konsolidacije kroz privremena povećanja poreza.

Slika 5: Fiskalna konsolidacija
(smanjenje troškova naspram porasta prihoda, u odabranim zemljama)



Izvor: OECD, 2012.

¹¹ Iako je posljednja kriza pokazala da je fiskalna politika ključni element, države treba da izbegavaju odviše nagla pooštrevanja fiskalne politike, naročito u zemljama koje imaju fiskalni prostor tj. mogu da manevrišu smanjenjem poreza ili povećanjem potrošnje i nisu pod velikim pritiskom tržišta.

Inače, potreba da se povećaju poreski prihodi, podizanjem poreske stope ili uvođenjem novih poreza, može biti kako ekonomski opravdana tako čak i neizbežna u nekim slučajevima.

Poslednja kriza demonstrirala je opasnost od međuzavisnosti unutar evrozone gde kolaps jednog privrednog sistema nužno vodi kolapsu drugih privrednih sistema i povećava krhkost cele zajednice. S tim u vezi, evidentno je da pored jasnih prednosti, finansijska integracija nosi i rizike po finansijsku stabilnost, naročito u odsustvu jakog institucionalnog okvira. Preciznije, finansijska integracija može da stvori uslove za veće nestabilnosti, olakšavajući nagli preokret kapitalnih tokova, širenje zaraze, kao i međudržavnu transmisiju tj. prenos finansijskih šokova. Ovo je posebno tačno kada je institucionalni okvir nekompletan, kao što je slučaj u Evropi danas. Stoga, zarad ponovnog uspostavljanja i očuvanja finansijske stabilnosti evrozone, institucionalni okvir valutne unije mora hitno na preispitivanje. Značajne reforme već su u toku. Naime, okvir ekonomskog upravljanja se remontuje kako na fiskalnoj tako i na makroekonomskoj strani. Pravi tempo fiskalne konsolidacije, nastavak ekspanzivne monetarne politike, povratak zdravim finansijama, smanjeni troškovi pozajmljivanja i solidarnost, posebno u evrozoni, od suštinskog su značaja.

Tokom 2012. godine, tenzije na finansijskim tržištima su popustile u svetlu političkih odluka i nekonvencionalnog obezbeđivanje likvidnosti, fiskalnih konsolidacija, institucionalnih reformi i finansijske pomoci i podrške od strane evropskih relevantnih finansijskih institucija, čak iako poverenje javnosti još nije u potpunosti obnovljeno. Zemlje pod tržišnim pritiskom moraju da, kroz adekvatnu fiskalnu konsolidaciju, sprovode prilagođavanje plata i cena, strukturne reforme kao i dokapitalizaciju banaka gde god je to neizbežno i izvodljivo.

Neretko se nameće pitanje šta bi trebalo da ima prioritet: fiskalna konsolidacija ili institucionalne reforme? Iskustva iz ranijih, sličnih kriznih epizoda sugerišu da rast i veća poreska osnovica koja ga prati daju najbolje izgleda za rešavanje fiskalnih problema ugroženih ekonomija i izlazak iz krize. Preciznije, fiskalna konsolidacija i institucionalne reforme se i dopunjuju i nadomešćuju. Kreatori politike stoga se suočavaju sa kompromisom svesni da i konsolidacija i reforme smanjuju bogatstvo sadašnje generacije i samim tim njihovo konzumiranje.¹² No, uprkos promišljenoj logici u korist reforme, političari su skloni da pribegavaju konsolidaciji.¹³

¹² Postoji mišljenje o granici pada u tekućoj potrošnji do određenog nivoa koji je koristan za rešavanje fiskalnih problema jedne zemlje.

¹³ Videti više: Coen Teulings, "Fiscal consolidation and reforms: Substitutes, not complements", 2012, Internet, <http://www.voxeu.org/article/fiscal-consolidation-and-reforms-substitutes-not-complements>.

Implikacije fiskalne konsolidacije na rast

U vreme sadašnje krize, potvrđuje se spremnost i posvećenost evropskih vlada i relevantnih institucija evrozone (Saveta, Komisije i Evropske centralne banke) da se obezbede stabilnost, jedinstvo i integritet u okviru njenih granica. S tim u vezi, uzimajući u obzir date izuzetne, vanredne okolnosti, konsolidacija fiskalne politike je prioritet za sve države članice s namerom da se zadovolje zacrtani fiskalni ciljevi, pre svega preko potrebna održivost javnih finansija.¹⁴

Posebno za razvijene ekonomije, fiskalno prilagođavanje je neophodno i to preko smanjenja potrošnje i povećanja poreza da bi se osigurao dalji napredak ka zdravim finansijama. No, podešavanje može biti bolno, posebno ukoliko se deficiti smanje previše i prebrzo jer se time guši ekonomski rast. Stoga, optimalna fiskalna politika mora zavistiti od toga kolika je dubina reseccije, koliko su visoki nivoi duga i iznosi budžetskih deficita, koliko je kredibilna konkretna vlada i ekonomska politika koju ona sprovodi, kolike su kamatne stope, postoji li fleksibilnost plata i cena, kakav je režim deviznog kursa, kao i ostale ekonomske varijable.

Stežanje fiskalne politike opterećuje privredni rast. Zabrinutost zbog javnih finansija, stabilnosti bankarskog sektora i funkcionisanja Ekonomske i monetarne unije, šteti poverenju potrošača i preduzecima.

Rasprave o štednji naspram rasta naročito su dobile na intenzitetu tokom poslednjih nekoliko meseci. Preciznije, debata koja sučeljava rast naspram štednje je večita. Ne može biti trajnog rasta bez održivih politika, a ta održivost zahteva fiskalnu konsolidaciju. Ali isto tako ne može biti ni održivog prilagođavanja bez rasta. Tako ključan izazov jeste da se osmisli strategija koja je dobra za stabilnost i dobra za rast. Ponovno uspostavljanje fiskalne i finansijske održivosti uprkos niskom i negativnom rastu i visokim kamatnim stopama, predstavlja veliki izazov koji iziskuje vreme. Za evropske zemlje pogođene krizom, održiva strategija rasta trebalo bi da bude kombinacija fiskalnog zatezanja – sa ciljem obnove kredibiliteta ekonomija i pristupa finansijskim tržištima – i strukturnih reformi sa fokusom na finansijski sektor, unapređenje opšteg poslovnog okruženja i formiranje konkurentnijih tržišta rada i proizvoda. Mere, dakle, moraju obuhvatiti i fiskalnu konsolidaciju i institucionalne reforme u cilju poboljšanja budućeg rasta.

¹⁴ Konvencionalna kejnzijanska teorija sugerise da fiskalne konsolidacije mogu biti štetne za rast u kratkom roku, zbog njihovog negativnog uticaja na agregatnu tražnju. Takođe, postoji rizik da će neuspeh konsolidacije podriti dugoročnu fiskalnu održivost. Ovo utiče na donošenje odluke o tome kada početi fiskalnu konsolidaciju i koliko brzo je sprovoditi. No, brojna razmatranja sugerisu da negativni efekti fiskalne konsolidacije na rast ne moraju dominirati.

Sledeći koraci i budući izazovi

Više od četiri godine od kako je počela, senka globalne finansijske krize i dalje se nadvija nad evropskom ekonomijom. Mnogo je učinjeno da se spreči katastrofa u finansijskom sistemu. Nedavni napori u evrozoni smanjili su rizik od implozije suverenih dugova. Međutim, nivo zaduživanja i dalje ostaje neodrživo visok.

U Evropi uočavamo sve veća razilaženja jezgra i periferije. Periferija evrozone, uključujući Italiju i Španiju, suočava se sa teškim prilagođavanjem. Fiskalna konsolidacija je neophodna, ali sa merom, usled njenih značajnih implikacija na rast. Strukturne reforme urodice plodom, samo ukoliko se u budućnosti budu dosledno sprovodile. Banke su okupirane ne samo lošim starim kreditima, već i sve većim brojem nekvalitetnih kredita. U evrozoni se prognozira rast blizu nule odražavajući pozitivan ali nizak rast u ključnim zemljama, kao i negativan rast u većini perifernih zemalja. I najrazvijenije evrozemlje, pre svega misli se na Nemačku i Francusku, suočavaju se sa sličnim problemima, no u znatno manjem obimu. U ovim zemljama na snazi je manja fiskalna konsolidacija jer su banke, u principu, u dosta boljem stanju. Ipak, i rast u ovim zemljama se očekuje da bude nizak – 1% za Nemačku i 0,3% za Francusku u 2012, kao i nešto veći za obe zemlje u 2013. godini. Oporavak svetske privrede se nastavlja ali u odviše sporom tempu. Prognoze za svetski privredni rast su 3,5% za 2012. i 3,9% za 2013. godinu. S druge strane za sledeću godinu, predviđa se rast od 1,3 procenta u Evropskoj uniji i 1,0 odsto u evrozoni. Međutim, veliki dispariteti među zemljama članicama i dalje će ostati.¹⁵

Slika 6: Rast i prognoze rasta u odabranim ekonomijama (prema poslednjim analizama MMF)

	2010	2011	Projections		Difference from April 2012 WEO projections	
			2012	2013	2012	2013
World Output	5.3	3.9	3.5	3.9	-0.1	-0.2
Advanced Economies	3.2	1.6	1.4	1.9	0.0	-0.2
United States	3.0	1.7	2.0	2.3	-0.1	-0.1
Euro Area	1.9	1.5	-0.3	0.7	0.0	-0.2
Germany	3.6	3.1	1.0	1.4	0.4	-0.1
France	1.7	1.7	0.3	0.8	-0.1	-0.2
Italy	1.8	0.4	-1.9	-0.3	0.0	0.0
Spain	-0.1	0.7	-1.5	-0.6	0.4	-0.7
Japan	4.4	-0.7	2.4	1.5	0.4	-0.2
United Kingdom	2.1	0.7	0.2	1.4	-0.6	-0.6
Canada	3.2	2.4	2.1	2.2	0.1	0.0
Other Advanced Economies	5.8	3.2	2.4	3.4	-0.2	-0.1
Newly Industrialized Asian Economies	8.5	4.0	2.7	4.2	-0.6	0.0
Emerging and Developing Economies	7.5	6.2	5.6	5.9	-0.1	-0.2

Izvor: IMF, World Economic Outlook Update, jul 2012.

¹⁵ Krajem godine, naime, očekuje se da se ostvare pozitivan ali nizak rast u ključnim evropskim ekonomijama i negativan rast u većini perifernih zemalja.

Takođe, izazov u postkriznoj eri evrozone jeste podrška međunarodnoj politici saradnje. U stvari, veća saradnja i koordinacija u Evropi biće važan element u prevazilaženju ozbiljnih pretnji za stabilnost i napredak u regionu, kao i za kompletiranje projekta jedinstvenog tržišta. Dosadašnja međunarodna politička saradnja uveliko je pomogla da se spreči mnogo napetiji scenario recesije i, uopšte, od izuzetne je važnosti kada zemlje nastoje da obezbede globalni oporavak i stvore uslove za jak, održiv i uravnotežen rast. Ali, kako se oporavak odvija na različitim putanjama širom sveta, održavanje te politike koherentnom, postaje sve teže. S druge strane, nacionalni odgovori na krizu mogu dovesti do ekonomske i finansijske fragmentacije.

Činjenica da je monetarna politika u potpunosti centralizovana, dok su ostali instrumenti ekonomske politike ostali čvrsto u rukama nacionalnih vlada, ozbiljan je propust u dizajnu evrozone. Evropske zemlje će morati da prihvate značajan gubitak suvereniteta nad korišćenjem ovih instrumenata ukoliko žele da nastave život pod zajedničkim krovom. Uostalom, zajednički njihov interes leži u očuvanju integriteta evrozone, strukturnim reformama i odgovarajućem tempu fiskalne konsolidacije, rastu plata i nižem kursu evra, restrukturiranju duga i investicionim programima koji bi trebalo da budu deo arsenala u borbi za bolju i uspešniju budućnost evrozone.¹⁶

Zaključak

Šezdeset godina nakon nastanka evropske ideje, Evropska unija je u nevolji. Dužnička kriza oslabila je poverenje u evropski projekat svaljujući ozbiljan teret na „pleća“ državnih budžeta. S jedne strane, erozija tržišta tražnje i visok nivo nacionalnog suverenog duga, rezultirali su nižim, od očekivanih, fiskalnim prihodima, dok s druge strane, rashodi su porasli kao posledica velike, i bez presedana fiskalne intervencije, sve sa ciljem da se stabilizuje finansijski i bankarski sektor i podstakne narušena tražnja. Ranjive zemlje članice evrozone krenule su u fiskalnu konsolidaciju i strukturne reforme koje su imale za posledicu izgradnju relativno moćne finansijske brane. No, iako je ostvaren solidan napredak, ima još toga da se uradi, jer se uostalom ni rast duga i deficita nisu dogodili preko noći. Naime, dalja efikasna strategija će se zasnivati na podršci tražnji od strane makroekonomske politike, kao i na strukturnim reformama sa ciljem da se dovrši proces evropskih integracija. Zdrave javne finansije predstavljaju preduslov za oporavak i stvaranje novog snažnog okvira ekonomskog upravljanja kao i trajnog i održivog rasta.

S obzirom na to da je odgovornost za finansijski nadzor i fiskalni suverenitet ostala na nacionalnom nivou, u Evropskoj uniji na vrhuncu finansijske krize, postojala je prirodna tendencija da države članice

¹⁶ Videti više: Zsolt Darvas, “The euro crisis: ten roots, but fewer solutions”, *Bruegel Policy Contribution*, Issue 117/2012.

pribegnu nacionalnim rešenjima. Brojne zemlje su podlegle ovom iskušenju. Zato je jedan od najvažnijih doprinosa od strane postignutih integracija u okviru Unije evropskih država, nastojanje da se politički odgovori na eventualne krizne epizode u budućnosti primenjuju u celoj Evropi – ili bar u evrozoni.

Nacije na periferiji Evrope još veruju u veliku istorijsku svrhu Evropske unije.

Globalni rast i globalna ekonomija sada su usredsređeni na posmatranje šta ce se desiti u evrozoni. Pred nama je dug put pre nego što se evropska ekonomija u potpunosti oporavi.

No, jedno je izvesno: slična dešavanja u vremenima koja su za nama govore nam da finansijske krize nude brojna iskustva za ekonomsku politiku, koja su koliko bolna toliko i poučna.

Bibliografija

1. Aslund, Anders, "Why a Breakup of the Euro Area Must be Avoided: Lessons from Previous Breakups", *Peterson Institute Policy Brief*, No. PB12-20, 2012.
2. Bordo, Michael, Markiewicz, Agnieszka, Jonung, Lars, "A fiscal union for the euro: Some lessons from history", *NBER Working Paper* No. 17380, 2011.
3. Buti, Marco, Carlo Padoan, Pier, "From vicious to virtuous: A five-point plan for Eurozone restoration", European Commission, OECD Centre for Economic policy and Research, *Policy Insight*, 61, 2012.
4. Darvas, Zsolt, "The euro crisis: ten roots, but fewer solutions", *Bruegel Policy Contribution*, Issue 117 / 2012.
5. De Grauwe, Paul, "The governance of a fragile Eurozone", *CEPS Working Document* No. 346, 2011.
6. "Euro area fiscal policies and the crisis", *ECB Occasional paper* No. 109, April, 2010.
7. "Financial integration in Europe", European Central bank, Eurosystem, 2012, Internet, www.ecb.europa.eu.
8. Pisani-Ferry, Jean, "Eurozone governance: What went wrong and how to repair it?", 2010, Internet, www.voxeu.org.
9. Primorac, Marina, "History Offers Tips for Getting a Handle on Public Debt", *World Economic Outlook*, IMF Survey, 2012.
10. Rompuy, Van Herman, "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Report by President of the European Council, Brussels, EUCO 120/2012.
11. Schaechter, Andrea, Kinda, Tidiane, Budina, Nina, Weber, Anke, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules", A New Dastate WP/12/187, *IMF Working Paper*, 2012.
12. Teulings, Coen, "Fiscal consolidation and reforms: Substitutes, not complements", 2012, Internet, www.voxeu.org.
13. Tirole, Jean, "The euro crisis: some reflexions on institutional reform", Toulouse School of Economics Public debt, monetary policy and financial stability, Banque de France, *Financial Stability Review*, No. 16, 2012.

Dragana Radičić, MA

FISCAL CONSOLIDATION IN THE POST-RECESSION EUROZONE ECONOMY

ABSTRACT

Sixty years after the inception of the European idea, the European Union is in trouble. The euro area is experiencing a crisis related to sovereign debt in several countries, which has eroded confidence in the European project and severely hit public finances of the single currency area. The crisis has its roots in the build-up of excessive financial, fiscal and economic imbalances in the euro area. Furthermore, the eurozone budgetary discipline was not a great success. A sharp deterioration in the public finances in Europe since the financial crisis erupted, combined with the increasing debt-to-GDP ratio in many eurozone countries, has contributed to the fragility of the public finances. Therefore, the imperative in many countries is to restore sound public finances. In order to safeguard the financial stability of the euro area there is a need to enhance the existing crisis mechanisms and improve economic governance in the euro area as a whole as well as on national levels of some of its member countries. Fiscal integration within Europe is a necessary and fundamental part of the project designed for saving the euro. The key strategy for the European economies should be the right mix of fiscal tightening, growth-oriented policies and deeper integration.

Key words: Sovereign debt crisis, budget deficit, fiscal policy, financial stability, fiscal integrations, public finances, fiscal rules, sustainable growth.

UDK: 341.218.3:341.24
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 95-114.
Izvorni naučni rad
Primljen: 21. avgusta 2012. godine

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ¹

Kodifikacija pravila o sukcesiji država u odnosu na ugovore

SAŽETAK

Međunarodni ugovori predstavljaju najefikasnije instrumente u stvaranju i obnavljanju međunarodnih odnosa, a time i izuzetne faktore u izgradnji i očuvanju međunarodnog pravnog poretka. Zaključenjem međunarodnih ugovora, država postaje strana u ugovoru, a između ugovora i teritorije stvara se posebna pravna veza (causal nexus). Promenom suvereniteta nad teritorijom postavlja se pitanje održanja pravne veze između međunarodnih ugovora i teritorije. Problem je kontemplativno obuhvaćen pojmom „sukcesije“ koja predstavlja proces zamene država u pogledu odgovornosti za međunarodne pravne odnose teritorije na koju se sukcesija odnosi. U tom smislu, u okviru međunarodnog prava, pravo sukcesije država reguliše inter alia, kao i probleme vezane za prelaz ugovornih prava i obaveza sa države prethodnice na državu sukcesora.

Sve do završetka Drugog svetskog rata, u međunarodnoj praksi primenjivana su partikularna pravila o sukcesiji međunarodnih ugovora. Izgradnjom novog međunarodnog poretka formalno ustanovljenog na Povelji Ujedinjenih nacija, pravila o sukcesiji međunarodnih ugovora dobila su sasvim novi oblik i sadržaj. Konvencijom o sukcesiji država u oblasti ugovora donetom 1978.

¹ Direktor i viši naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Tekst predstavlja rezultat rada na projektu Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije br. 179029: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima – strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“. Tekst predstavlja i deo studije objavljene u naučnoj monografiji autora prof. dr Stevana Đorđevića i dr Duška Dimitrijevića *Međunarodno pravo ugovora*, u izdanju Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

godine, s jedne strane generisana su već postojeća običajna pravila, a sa druge strane, uobličeni su sasvim novi principi koji su postali legitimno sredstvo u konsolidaciji ugovornog stanja nastalog mnogobrojnim državnim promenama izazvanim, pre svega, procesom dekolonizacije i sticanja nezavisnosti. Iako Konvencija nije stupila na snagu sve do 6. novembra 1996. godine, to nije sprečavalo primenu njenih pravila i principa u savremenoj međunarodnoj praksi. Prihvatanje konvencionalnih rešenja obezbedilo je širu mogućnost regulisanja otvorenih pitanja sukcesije međunarodnih ugovora, čime je bio trasiran put daljem progresivnom razvoju međunarodnog prava.

Ključne reči: Međunarodni ugovori, sukcesija država, Bečka konvencija o sukcesiji u odnosu na međunarodne ugovore, kodifikacija.

1. Uvodne napomene

Promene u političkoj, ekonomskoj i socijalnoj strukturi međunarodne zajednice nakon Drugog svetskog rata, zahtevale su i promene u kodifikaciji međunarodnopravnih pravila. Kodifikacija se uopšte uzevši, do tog vremena, svodila na jednostavnu izmenu forme postojećeg međunarodnog prava i legislaciju novih obavezujućih međunarodnopravnih akata. Donošenjem Povelje Ujedinjenih nacija kojom su definisana osnovna načela i ciljevi unapređenja međunarodne saradnje, kodifikacija je, pored progresivnog razvoja, postala i deo širih zadataka međunarodne zajednice. Sistematizacija i promena običajnih pravila u pisana konvencionalna pravila obuhvatila je i sistematsku izradu novih, tzv. razvojnih pravila, iz kojih je proizašlo savremeno međunarodno pravo. Posle diskusije vođene tokom Prvog zasedanja Generalne skupštine u okviru Komiteta za progresivni razvoj i kodifikaciju međunarodnog prava, Generalna skupština je za sprovođenje postavljenih zadataka u vezi sa kodifikacijom i progresivnim razvojem osnovala Komisiju za međunarodno pravo.² Već na njenom prvom zasedanju 1949. godine, u program rada Komisije uključena je materija sukcesije država i vlada.³ Rezolucijom Generalne skupštine 1686 (XVI), od 18. decembra 1961. godine, preporučeno je Komisiji za međunarodno pravo da problematiku sukcesije uzme u prioritetno razmatranje.⁴ S obzirom na različite vidove sukcesije država, Komisija je pre pripreme nacrtu konvencije kojom zvanično započinje kodifikacija međunarodnog prava trebalo da raspravi koja će pravila o sukcesiji država najpre biti kodifikovana? Tim povodom, na zasedanju od 7. maja 1962. godine, Komisija za međunarodno pravo oformila je Potkomitet za pitanja sukcesije čiji je primarni zadatak bio razgraničenje oblasti sukcesije država. Na njegovom čelu nalazio se međunarodni pravnik, Manfred Laha (*Lachs*) iz Poljske. U radu Potkomiteta poseban akcenat stavljen je na proučavanje sukcesije kolonijalnih područja, koja su tokom dekolonizacije

² Milan Šahović, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, teza, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958, str. 42.

³ *Documentation officielles de l'Assemblée générale, quatrième session*, Supplement 10, A/925, p. 3.

⁴ *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1962/ II, p. 210.

stekla nezavisnost.⁵ Na sesijama u Ženevi 1963. godine, Potkomitet je sastavio detaljan pregled daljeg rada. Komisija je ispitala izveštaj Potkomiteta i 18. juna 1963. godine donela odluku kojom je data prednost ispitivanju pravila o sukcesiji država u odnosu na sukcesiju vlada. Sveukupno izučavanje pravila o sukcesiji, međutim, ostalo je i dalje od značaja za kodifikaciju materije i sveobuhvatno usaglašavanje izveštaja Komisije sa izveštajima iz oblasti ugovornog prava i međunarodnopravne odgovornosti država.⁶ Tokom 1963. godine, Potkomitet je na sesijama u Ženevi sastavio detaljan analitički pregled daljeg rada Komisije. Prema planu Potkomiteta materiju sukcesije trebalo je podeliti na tri oblasti: 1) sukcesiju u oblasti nasleđivanja ugovora; 2) sukcesiju u oblasti nasleđivanja prava i obaveza iz izvora drugačijih od ugovora; i 3) sukcesiju u oblasti nasleđivanja članstva u međunarodnim organizacijama.⁷

Na 19. zasedanju Komisije za međunarodno pravo 1967. godine, iznet je podudaran stav sa planom Potkomiteta. Za prve dve oblasti sukcesije, Komisija je utvrdila da postoji značajan interes da se pravila o sukcesiji država kodifikuju u sastav pisanih pravila *de lege ferenda*. Zato je odlučila da se za specijalnog izvestioca u oblasti sukcesije država u odnosu na međunarodne ugovore odredi raniji izvestilac za pitanja prava ugovora Hemfri Valdok (*Humphrey Waldock*).⁸ Za sukcesiju prava i obaveza koje proizilaze iz drugih izvora osim ugovora, određen je profesor Mohamed Bedžau (*Mohammed Bedjaoui*), iz Alžira. Za treću oblast sukcesije, u vezi sa članstvom u međunarodnim organizacijama, odluka Komisije o imenovanju specijalnog izvestioca nije doneta.⁹ Prema mišljenju članova Komisije, oblast nasleđivanja članstva u

⁵ U radu desetočlanog Potkomiteta tokom 1963. godine, istaknutu ulogu imao je i jugoslovenski predstavnik, profesor Milan Bartoš. Videti: *Document de la Commission sur la succession d'États et de Gouvernements, Commission du Droit International*, préparé par Milan Bartoš, A/CN.4/SC.2/WP.5, 1962; *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1963/ II, pp. 231–235.

⁶ Stevan Đorđević, „Rad na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1–3/1972, str. 207–217; Milan Šahović, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Međunarodna politika*, 684/1978, str. 13–15; Momirka Marinković, „Konvencija o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu*, Beograd, 1978, str. 483–490; Kosta Obradović, „Pitanje sukcesije država u svetlosti rada Komisije UN za međunarodno pravo“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1–3/1979, str. 112–113; Duško Dimitrijević, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore SFR Jugoslavije“, *Strani pravni život*, 1–2/2005, str. 1–40.

⁷ Milan Bartoš, „Rad Potkomiteta Komisije organizacije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Međunarodni problemi*, 1/1963, str. 167–169.

⁸ Specijalni izvestilac Hemfri Valdok podneo je pet izveštaja u periodu 1968–1972. godine. Videti: *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1968/ II, p. 88; *Ibid.*, 1969/II, p. 45; *Ibid.*, 1970/II, p. 27; *Ibid.*, 1971/II, p. 151; *Ibid.*, 1972/II, p. 1. Nakon Valdoka, koji je izabran za sudiju Međunarodnog suda pravde – specijalni izvestilac Francis Volat (*Francis Vallat*) izradio je još jedan izveštaj. Videti: *Ibid.*, 1974/II, p. 1.

⁹ Henry G. Schermers, „Succession of States and International Organizations“, *Netherlands Yearbook of International Law*, 1975/VI, p. 110; „Report of the International Law Commission on the Work of its 26th Session“, 6 May–26 July 1974, *General Assembly Official Records*, 29th Session, Supplement n° 10, A/9610/Rev. 1, para. 25.

međunarodnim organizacijama pripada međunarodnopravnoj materiji nasleđivanja ugovora i principima kojima se uređuju odnosi između država i međunarodnih organizacija. Ako se članstvo države u međunarodnim organizacijama ograniči isključivo na ugovorni odnos *intuitu personae* karaktera, taj odnos ne mora biti održiv u slučaju sukcesije država.¹⁰ Dotadašnja međunarodna praksa očigledno nije bila ujednačena, pa je bilo teško pronaći neko pravno valjano utemeljenje u pozitivnom međunarodnom pravu, koje bi ukazivalo na postojanje međunarodnog običajnog pravila. Ma koliko se činilo da je pitanje nasleđivanja ugovora usko povezano sa sukcesijom u odnosu na članstvo u međunarodnim organizacijama, jer su multilateralni međunarodni ugovori ujedno i konstitutivni akti o osnivanju međunarodnih organizacija – nije postojalo neko opšte pravilo međunarodnog prava koje bi išlo u prilog takvoj tezi.¹¹

Na osnovu nacrtu članova koji su prethodno dati na razmatranje vladama država članica Ujedinjenih nacija, Komisija za međunarodno pravo usvojila je finalni projekt sa 39. članova u oblasti sukcesije međunarodnih ugovora 1974. godine.¹² Rezolucijom 3496 (XXX), od 15. decembra 1975. godine, Generalna skupština je odlučila da sazove međunarodnu Konferenciju u cilju utvrđivanja rezultata rada i radi prihvatanja Konvencije i drugih međunarodnih akata. Tačan datum i mesto održavanja Konferencije naznačen je u Rezoluciji 31/18 od 24. novembra 1976. godine. Na diplomatskoj konferenciji Ujedinjenih nacija u Beču 22. augusta 1978. godine, usvojen je konačan tekst Konvencije o sukcesiji država u odnosu na ugovore. Za usvajanje Konvencije glasalo je 76 država, niti jedna država nije glasala protiv, a Francuska, Španija, Švajcarska i Turska su bile uzdržane. Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore ostavljena je na potpisivanje državama do 31. avgusta 1979. godine, u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku.¹³ Bez obzira na to što je Konvencija doneta

¹⁰ Konrad Bühler, "State Succession, Identity, Continuity and Membership in the UN", *Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye*, 1999, p. 3.

¹¹ Sukcesiju članstva u međunarodnim organizacijama valjalo je otuda posmatrati kao izdvojeno pravno pitanje. Videti: Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I, str. 272.

¹² Kod izbora kriterijuma koji bi bili primenjeni *ad casum*, ili formulisanja seta pravila merodavnih za većinu pitanja sukcesije u odnosu na međunarodne ugovore, Komisija za međunarodno pravo opredelila se za ovaj poslednji, čime je međunarodno pravo obogaćeno novim pravnim sadržajima koji predstavljaju svojevrsnu sintezu međunarodnog prava u ovoj oblasti. Videti: *Annuaire de la Commission de Droit International*, (Doc. A/9610), 1974/II, p. 178; Giandonato Caggiano, "The ILC Draft on Succession of States in Respect of Treaties: a Critical Appraisal", *Italian Yearbook of International Law*, 1/1975, pp. 69–98; Hana Bokor Szegö, "Rapport entre la codification sur succession d'États en matière de traités et la codification sur le droit des traités", *Acta Juridica Academia et Scientiarum Hungaricae*, 1980, vol. 22, pp. 77–113.

¹³ Konferencija UN održana je u Novom Hofburgu (*Neue Hofburg*) u Beču u dva navrata. Prvo, od 4. aprila do 6. maja 1977. godine, a potom, i od 31. jula do 23. augusta 1978. Na Konferenciji je u prvom zasedanju učestvovalo 89 država, a u drugom 94 države, dok su status posmatrača imali oslobodilački pokreti (SWAPO i PLO), te međunarodne organizacije i specijalizovane agencije UN. Pored Konvencije usvojen je i Finalni akt i određeni broj rezolucija koje su mu pridodate. Jednoglasnom odlukom Konferencije,

nakon okončanja procesa dekolonizacije i što je stupila na snagu tek 6. novembra 1996. godine, ovo ne znači da pravila u njoj sadržana nisu korišćena u savremenoj međunarodnoj praksi.¹⁴ Štaviše, njene odredbe imale su velikog uticaja na uređenje pravnih odnosa i legitimizaciju političkog stanja nastalog raspadom bivših socijalističkih federacija (Sovjetskog Saveza, SFR Jugoslavije i Čehoslovačke).¹⁵

2. Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore iz 1978. godine

2.1. Opšte odredbe

Potvrđujući da su pitanja prava ugovora, s izuzetkom pitanja do kojih može dovesti sukcesija država, regulisana odgovarajućim pravilima međunarodnog prava koja su uneta u Bečku konvenciju o pravu ugovora iz 1978. godine, Konvencije o sukcesiji država u odnosu na ugovore ukazuje da je njeno dejstvo ograničeno na ugovore zaključene između država (u daljem tekstu: Konvencija). Konvencija ne prejudicira pitanja u vezi sa važnošću nekog ugovora (član 14), i pri tome, njena primena, ako to proizlazi iz pravila međunarodnog prava, ne može biti na štetu ugovora zaključenih između drugih subjekata međunarodnog prava ili u odnosu na međunarodne sporazume koji nisu sklopljeni u pismenoj formi (član 3). Primena kodifikovanih pravila ne odnosi se na ugovore kojima se konstituišu međunarodne organizacije i ugovore koji se usvajaju pod njihovim okriljem (član 4). U tom pogledu izražava se rezerva u vezi sa pravilima o sticanju svojstva člana međunarodne organizacije i drugih odgovarajućih pravila, međutim ne i u pogledu prelaza prava i obaveza sadržanih u ovim ugovorima. Konvencija generalno pravi razliku između država članica i država ugovornica na osnovu činjenice da li je određen međunarodni ugovor stupio ili nije stupio na snagu u odnosu na državu prethodnicu (član 2, stav 1, tačke k. i l.). Ako bi kojim slučajem međunarodni ugovor izgubio pravnu snagu u odnosu na neku

original Finalnog akta deponovan je u arhivi Ministarstva inostranih poslova Austrije. Videti: *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, (Doc. A/CONF. 80/15; A/CONF. 80/31), 1978/III, pp. 151, 191.

¹⁴ "Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties", August 23, 1978, UN Doc. A/CONF.80/31; *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, Doc. F.70. V/5 309. SFRJ je potpisala Konvenciju 6. februara 1979. godine, a potom je i ratifikovala 28. aprila 1980. Videti: *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/1980. SRJ je notifikacijom o sukcesiji od 12. marta 2001. godine nasledila članstvo SFRJ u ovoj Konvenciji. Videti: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General*, Status as at 31. December 2001, 2001/II, p. 292. Konvenciju su ratifikovale ili su joj pristupile, odnosno sukcesijom su nasledile članstvo u Konvenciji 22 države. Videti: United Nation Treaty Collection, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en, 08/02/2012.

¹⁵ Stevan Đorđević, Duško Dimitrijević, *Međunarodno pravo ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, str. 383, etc.

državu usled njene promene, ugovorna prava i obaveze mogu opstati na osnovu kongentnih normi međunarodnog prava (član 5).¹⁶ Krajnja svrha pomenutog rešenja prati pravilo međunarodnog prava kodifikovano u članu 73. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, kojim se ne prejudiciraju pitanja koja bi se mogla postaviti u vezi sa ugovorima zbog nastupanja sukcesije država.

Prema odredbi člana 2. stav 1. tačka b. Konvencije, sukcesija država označava: „Zamenu jedne države drugom u pogledu odgovornosti za međunarodne odnose jedne teritorije“. Pri tome, država sukcesor znači državu koja je zamenila državu prethodnicu prilikom sukcesije država (član 2. stav 1. tačka d.). Konvencija se primenjuje isključivo na „zakonitu sukcesiju“ koja se ostvaruje u skladu sa međunarodnim pravom i principima sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija (član 6). Logično bi bilo da se pravila Bečke konvencije odnose na ispitivanje posledica, a ne akata koji su doveli do izmene teritorijalnog suvereniteta država. Kako izmene suvereniteta na teritoriji posledično vode ka sukcesiji država, u praksi je bilo slučajeva da su izmene uslovljene političkim razlozima koji ne moraju uvek biti u saglasnosti sa međunarodnim pravom. Zbog toga odredbe iz čl. 39. i 40. Konvencije regulišu dejstvo pravila o sukcesiji u odnosu na međunarodne ugovore, koje nije sprečeno usled otvaranja pitanja međunarodnopravne odgovornosti države, otpočinjanja neprijateljstava ili vojne okupacije.¹⁷ Pošto pomenuta pitanja pretpostavljaju primenu drugih pravila međunarodnog prava, Konvencija ni u takvim slučajevima ne odbija primenu usvojenih standarda. Sve promene teritorijalnog suvereniteta, bez obzira na formalne i sadržinske razlike, ne smeju biti van granica međunarodnog prava. *A fortiori*, primena kodifikovanih pravila Konvencije uslovljena je usklađenošću teritorijalnih izmena sa pozitivnim međunarodnopravnim normama.

U vezi sa važenjem odredbi Konvencije *ratione temporis*, utvrđeno je da se njene odredbe primenjuju na sukcesiju do koje bi došlo nakon njenog stupanja na snagu (čl. 7). Države sukcesori imaju mogućnost da se dogovore i o drugačijoj primeni Konvencije, tako da nije isključena retroaktivna primena (*lex retro agit*). To bi bio slučaj kada država sukcesor izrazi pristanak da bude njome vezana, ali i u svakom trenutku kasnije, uz obavezno prihvatanje drugih država ugovornica ili članica Konvencije. Ovaj međunarodnopravni akt sadrži i veoma zanimljivo pravilo o privremenoj retroaktivnosti. Pravilo predviđa da je privremena retroaktivnost moguća na osnovu pismenog pristanka ili potpisivanja teksta Konvencije. Primena pojedinih odredbi Konvencije na sopstvenu sukcesiju je u neku ruku i razumljiva, ako se ima u vidu da države mogu da zakluče da su određena pravila izraz postojeće međunarodne prakse. Navedeno rešenje se svojevremeno obrazlagalo činjenicom da je Konvencija

¹⁶ “Reservation to the Genocide Convention Case”, *International Court of Justice Reports*, 1951, pp. 15, 23; “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide”, *Preliminary Objections, Dissenting Opinion of Judge Kreća*, 1996, *International Court of Justice Reports*, 1996, paras 101, 108, 122, etc.

¹⁷ Doc. A/CONF.80/C.1/L.3.

usvojena sa zakašnjenjem, i da bi, s obzirom na mogućnost odugovlačenja sa njenim stupanjem na snagu, interesi novih nezavisnih država mogli u velikoj meri biti ugroženi. Da ne bi došlo do pomenute situacije, napravljen je ustupak u pogledu vremenskog važenja odredbi Konvencije, što je *in fine*, doprinelo efikasnijem regulisanju pitanja sukcesije međunarodnih ugovora.

Odredbe iz članova 8, 9. i 10. Bečke konvencije utvrđuju načine prenosa međunarodnih ugovora države prethodnice. U tom smislu, član 8, kao jedan od priznatih i primenjivih načina prenosa, predviđa zaključenje tzv. sporazuma o devoluciji ili prelazu međunarodnih ugovora. U prethodnoj međunarodnoj praksi, do zaključenja sporazuma o devoluciji između države sukcesora i države prethodnice uglavnom je dolazilo prilikom sticanja nezavisnosti bivših kolonijalnih poseda Britanske imperije.¹⁸ Sporazumi o devoluciji međunarodnih ugovora države prethodnice (*Devolution agreements*), po pravilu nisu imali automatsko dejstvo u odnosu na druge države članice tih ugovora. Predmetno pravilo proizilazi iz opšteg načela po kojem ugovori vezuju države koje su ih i zaključile. Član 8. Bečke konvencije upravo potvrđuje pomenuto pravilo kada propisuje da: „Obaveze ili prava države prethodnice koji proističu iz ugovora na snazi u pogledu neke teritorije na dan sukcesije država ne postaju obaveze ili prava države sukcesora u odnosu na druge države članice tih ugovora samom činjenicom da su države prethodnice i država sukcesor zaključile sporazum kojim se pomenute obaveze ili prava prenose. Bez obzira da li bi sporazumi o prelazu međunarodnih ugovora bili zaključeni u slučaju nastupanja sukcesije država, za ugovore koji su na datum sukcesije bili na snazi u odnosu na teritoriju na koju se sukcesije država odnosi, važe isključivo kodifikovana pravila Bečke konvencije. Pravila predstavljaju pravila opšteg međunarodnog prava koja usmeravaju ponašanje država i koja su proistekla iz običajnih pravila ili iz prihvaćene međunarodne prakse.”¹⁹

Slično rešenje predviđa i član 9. Bečke konvencije prema kojem obaveze ili prava koja potiču iz međunarodnih ugovora na snazi, ne postaju *ipso jure* prava i obaveze države sukcesora i drugih država članica ugovora na osnovu činjenice da je država sukcesor dala jednostranu izjavu o njihovom prihvatanju. Ako je u međunarodnom ugovoru predviđeno da će u slučaju sukcesije država, država sukcesor imati mogućnost da se smatra članicom ugovora, u najmanju ruku bi bila neophodna njena notifikacija o prihvatanju takvog ugovora (član 10. stav 1). Ako je, pak, ugovorom predviđeno da će se sa sukcesijom država, država sukcesor smatrati članicom ugovora, nužno bi bilo davanje izričite pismene saglasnosti države sukcesora (član 10. stav 2). Analiza dva poslednja načina prelaza međunarodnih ugovora iz Bečke konvencije upućuje na to da država sukcesor koja daje pristanak da bude članica ugovora države prethodnice, to pravo može ostvariti počev od datuma sukcesije, osim

¹⁸ Daniel Patrick O’Connell, “The British Commonwealth and State Succession after Second World War”, *British Yearbook of International Law*, 1949, p. 454, etc.

¹⁹ Renata Szafarz, “Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties: a General Analysis”, *Polish Yearbook of International Law*, 10/1979–1980, pp. 77–113.

ako ugovorom nije drugačije predviđeno. Pomenutim putem, sva tri predviđena načina sukcesije međunarodnih ugovora obuhvaćena su dispozitivnim pravilima Konvencije.

Iako odredbe Bečke konvencije idu u prilog pravila *clean slate*,²⁰ Konvencija ne dovodi u pitanje sukcesiju ugovora o međunarodno priznatim granicama.²¹ Štaviše, Konvencija osnažuje princip o teritorijalnom *statusu quo*. Tako, prema članu 11. Bečke konvencije, sukcesija država ne zadire u pitanje: a) granice utvrđene ugovorom, i b) obaveza i prava utvrđenih ugovorom koja se odnose na režim granice. Međunarodno pravo kroz proces delimitacije granica stvara jedno „objektivno stanje“, koje proizilazi iz širih interesa međunarodne zajednice za očuvanjem međunarodne bezbednosti. Obaveza nove države da poštuje međunarodne granice države prethodnice ne zasniva se samo na kodifikovanom običajnom pravilu sukcesije međunarodnih ugovora, već i na principu kontinuiteta vršenja državnih nadležnosti.²² Unoseći zaštitnu klauzulu generalnog karaktera u pogledu nepovredivosti teritorijalnog integriteta država, Konvencija preuzima rešenje kodifikovano u Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu iz 1969. godine o pravilu *rebus sic stantibus*, sadržanom u članu 62. stav 2. tačka a., prema kome: „Suštinska promena okolnosti se ne može navesti kao razlog za prestanak ugovora ili povlačenja iz njega, ako se radi o ugovoru kojim se određuje granica“.²³ Dejstvo ugovora kojim se povlači granica time je vezano za opšta pravila o tumačenju i primeni međunarodnih ugovora gde odstupanja mogu biti pravljena samo na konsenzualnoj bazi. Imperativna priroda pomenute vrste ugovornih obaveza države prethodnice, vodi ka afirmaciji načela ugovornog kontinuiteta.²⁴

Ako se za polaznu osnovu prihvate načela suvereniteta i nezavisnosti, izgledalo bi da države nisu ničim vezane da trpe ograničenja na sopstvenoj teritoriji. Međutim, ovakvo shvatanje nije tačno ako se bliže pogleda istorijski razvoj međunarodnog prava. Isključivo korišćenje teritorije od strane države koja egzistira u njoj, nije prihvatljiva koncepcija s obzirom na postojanje međunarodnih ugovora o teritorijalnim režimima. Nedostatak sasvim preciznih međunarodnih pravila o međunarodnim ugovorima koji

²⁰ Težeći da ograniče slobodu delovanja bivših kolonijalnih sila u skladu sa njihovim posebnim interesima koji su odgovarali duhu tradicionalnog međunarodnog prava, nove nezavisne države razradile su teorijski koncept o „čistom stanju“ (*clean slate theory*), koji je u javnosti izložio predsednik Tanzanije Julijus Nyerera (*Julius Nyerera*), 30. novembra 1961. godine, u govoru održanom u nacionalnoj Skupštini Tanganjike. Prema iznetoj interpretaciji proizilazi da: „Vlada mora biti uverena da ako međunarodno pravo drugačije ne zahteva, Tanganjika ni u budućnosti neće biti vezana obavezama prethodne države koje nisu spojive sa njenim novim statusom i interesima“. Videti: Yilma Makonen, „State Succession in Africa: Selected problems“, *Recueil des Cours de l'Academie de Droit international de la Haye*, 200/1986/V, p. 122.

²¹ Daniel Patrick O'Connell, *State Succession in Municipal and International Law*, University Press, Cambridge, 1967/II, p. 273.

²² Albert G. Pereira, *La succession d' Etats en matière de traité*, Pédone, Paris, 1969, p. 110.

²³ Shabtai Rossene, *The Law of Treaties, Guide to Legislative History of the Vienna Convention*, Leyden, 1970, pp. 326–327.

²⁴ *Yearbook of the International Law Commission*, 1968/II, pp. 92–93.

proizvode „objektivne pravne situacije“ u odnosu na teritoriju država, doveo je do prihvatanja stanovišta o ugovornom kontinuitetu. Pošto se pomenuti ugovori odnose na prava i obaveza u vezi sa korišćenjem ili ograničenjem prava korišćenja neke teritorije u korist strane države, grupe država ili celokupne međunarodne zajednice, ugovorne stipulacije u korist treće strane deluju isključivo u odnosu na vršenje suvereniteta matične države. Međunarodnopravne kategorizacije ugovora o teritorijalnim režimima mogu biti raznovrsne. Uopšte posmatrajući, ugovori mogu dopuštati ili zabranjivati vršenje suverenih prava na teritoriji. Time deluju permissivno, to jest pozitivno, omogućavajući titularu pravo na neposrednu upotrebu tuđe teritorije (na primer, pravo podizanja postrojenja, pravo ribarenja, pravo uspostave carinarnica, pravo ustanovljavanja slobodnih zona, pravo prolaza oružanih trupa, i dr.), ili restriktivno to jest negativno, obavezujući na određeno nečinjenje ili odricanje od prava (na primer, ugovori o demilitarizaciji oblasti).²⁵ Praktično, svi navedeni ugovori ograničavaju vršenje državnih teritorijalnih nadležnosti implicirajući nastanak prava *erga omnes* karaktera.²⁶

Prema članu 12. Bečke konvencije, sukcesija država ne utiče na: a) obaveze o korišćenju ili ograničenju korišćenja neke teritorije, koje su utvrđene ugovorom u korist bilo koje teritorije neke strane države, grupe država ili svih država, a smatraju se vezanim za dotične teritorije, i b) prava ustanovljena ugovorom u korist neke teritorije, grupe država ili svih država koja se odnose na korišćenje ili ograničenje korišćenja bilo koje teritorije neke strane države, a smatraju se vezanim za dotičnu teritoriju. Zbog strategijskih i političkih razloga Konvencija pravi izvesno odstupanje u pogledu primene pravila na ugovorne obaveze države prethodnice kojim se uspostavljaju strane vojne baze (član 12. stav 3).²⁷ Uobičajeno je da ugovori o vojnim bazama kao *stipulatio pro tertio*, predstavljaju ugovorne aranžmane nametnute teritoriji na koju se odnosi sukcesija država. Prelaz takvih tereta može biti u suprotnosti sa načelom suverene jednakosti država i pravom naroda da raspolažu sami sobom, odnosno međunarodno priznatim pravom suvereniteta nad prirodnim bogatstvima i resursima (član 13).

Na kraju, odredbe Bečke konvencije ne mogu prejudicirati nijedno pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa dejstvom sukcesije država u odnosu na ugovore zbog međunarodne odgovornosti države ili otpočinjanja neprijateljstva između država (član 39), odnosno niti jedno

²⁵ Među ugovorima o teritorijalnim režimima međunarodna doktrina i praksa razlikuju višestrane ugovore o internacionalizovanim teritorijama, zatim dispozitivne, lokalizovane, realne ili radicirane ugovore kojima se ustanovljavaju teritorijalni servituti. Videti: F.A. Vali, *Servitudes of International Law*, London, 1958, pp. 319–322; A.D. Reid, “Les servitudes international”, *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de la Haye*, 45/1933, p. 6. etc; Hersch Lauterpacht, *Private Law, Sources and Analogies of International Law*, New, York, 1927, p. 52; Duško Dimitrijević, *Međunarodnopravno regulisanje teritorije država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 92–115.

²⁶ “Gabčikovo–Nagymaros Project Case”, *Report of International Court of Justice*, 1997, p. 72.

²⁷ “United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties”, *Comments of Governments, A/CONF.80/5*, 1977, pp. 145–173.

pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa ugovorom zbog vojne okupacije neke teritorije (član 40).

2.2. Posebne odredbe

U zavisnosti od tipa teritorijalnih promena, odnosno od činjenice da li se radi o prenosu dela teritorije, nastanku nove nezavisne države, ujedinjenju ili otopljenju dela ili delova teritorije države kroz secesiju ili kroz proces državnog raspada (disolucije), Konvencija utvrđuje pravila o sukcesiji međunarodnih ugovora.

2.2.1. Sukcesija u odnosu na deo teritorije

Odredba iz člana 15. Bečke konvencije predviđa sledeće rešenje: „Kada deo teritorije neke države, ili kada celokupna teritorija čije međunarodne odnose zastupa neka država, koja nije sastavni deo teritorije te države, postane deo teritorije neke druge države: a) ugovori države prethodnice prestaju da budu na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država, računajući od dana sukcesije država, i b) ugovori države sukcesora ostaju na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država, računajući od dana sukcesije država, osim ako iz ugovora ne proizlazi da bi primena ugovora na tu teritoriju bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili da bi bitno izmenila uslove izvršenja ugovora, ili ako drukčije ne bude utvrđeno.” Navedeno rešenje potvrđuje pravilo o promeni granica važenja već zaključenih međunarodnih ugovora (*moving treaty frontiers*). Tradicionalno je ovaj oblik sukcesije država bio zastupljen kod parcijalnog prenosa teritorije (slučajevi cesije, delimične secesije, aneksije, razmene i pripajanja na osnovu sporazuma o ispravkama granica ili odluka arbitraže i Međunarodnog suda pravde).²⁸ Međunarodno pravo danas zabranjuje aneksiju i nasilnu cesiju državne teritorije. Pozitivno utvrđen princip o nepovredivosti teritorijalnog integriteta, ostavlja sve nasilne teritorijalne promene bez pravnog efektiviteta *ab initio*.

2.2.2. Sukcesija u odnosu na države koje su stekle nezavisnost

„Nova nezavisna država” prema Konvenciji predstavlja državu sukcesora, čija je teritorija neposredno pre datuma sukcesije bila zavisna teritorija i za čije je međunarodne odnose bila odgovorna država prethodnica (čl. 2. st. 1. tač. f.).²⁹ U odnosu na ugovore države prethodnice,

²⁸ Komisija za međunarodno pravo u komentaru nacrtu pravila iz člana 15. Bečke konvencije, analizirala je slučaj proširenja važnosti međunarodnih ugovora koje je Srbija zaključila pre stvaranja Jugoslavije. Videti: “United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties”, *Comments of Governments*, A/CONF.80/5, 1977.

²⁹ Navedeno rešenje ne bi bilo pravilno shvaćeno bez objašnjenja dekolonizacije koja nije značila samo jednostavnu secesiju ili cesiju teritorije, već složen pravni postupak čijem su ostvarenju često prethodile jasno utvrđene garancije bivših kolonijalnih sila u pogledu ostvarivanja samoopredeljenja naroda. Videti: *The Effects of Independance on Treaties*, ILA, London, 1965, p. 120; *Interim Reports of the ILA Conferences held at Helsinki*, 1966, pp. 1–12; at Buenos Aires 1968, pp. 589–632; at Hague 1970, pp. 3–5.

Konvencija predviđa sledeće pravilo: „Država koja je stekla nezavisnost nije obavezna da održava na snazi neki ugovor niti da postane članica tog ugovora zbog činjenice da je na dan sukcesije država ugovor bio na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država“. Izneto rešenje prihvata pravilo o „čistom stanju“ (*clean slate*), po kojem države sukcesorke imaju potpunu slobodu ili pravo izbora da odbiju primenu ugovora države prethodnice ili da održe na snazi zaključeni ugovor države prethodnice. Za slučaj kada nova nezavisna država hoće da održi ugovor države prethodnice na snazi, Konvencija razlikuje dve situacije koje se odnose na višestranе ugovore. Prva se odnosi na učešće u višestranim ugovorima koji su na snazi na datum sukcesije gde Konvencija predviđa da država koja je stekla nezavisnost može notifikacijom o sukcesiji uspostaviti svojstvo članice (član 17. stav 1). Druga situacija odnosi se na slučaj kada država koja je stekla nezavisnost notifikacijom uspostavlja svojstvo države ugovornice u višestranom ugovoru koji nije na snazi, odnosno koji stupa na snagu posle dana sukcesije država, ako je na dan sukcesije država, država prethodnica bila država ugovornica u pogledu teritorije na koju se odnosi ta sukcesija država (st. 1. i 2. čl. 18). Predmetne odredbe trpe izuzetke tako da se ne primenjuju ako iz ugovora proistekne ili ako se na drugi način utvrdi da bi primena ugovora na državu koja je stekla nezavisnost bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi bitno izmenila uslove izvršenja ugovora odnosno, ako se smatra da učešće u ugovoru svake druge države zahteva saglasnost ovih članica (st. 2. i 3. čl. 17, st. 3, 4. i 5. čl. 18). Nova nezavisna država može manifestovati volju za prihvatanjem ugovornih obaveza kroz postupak ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja. Ograničenja koja u ovom pogledu postavlja Konvencija odnose se na spojivost sa predmetom i ciljem ugovora kao i postizanjem saglasnosti ostalih ugovornica (član 19). Veoma značajno rešenje uneto u Konvenciju odnosi se na pravilo da država koja je stekla nezavisnost može dati svoj pristanak da bude vezana jednim delom ugovora ili da izvrši izbor između različitih odredaba, pod uslovima predviđenim u ugovoru. Ako država koja je stekla nezavisnost ne izrazi svoj pristanak ili ne izvrši navedeni izbor ili ne povuče niti izmeni pristanak države prethodnice ili izbor koji je ona izvršila, smatra se da zadržava pristanak koji je izrazila država prethodnica ili izbor koji je država prethodnica, u skladu sa ugovorom, izvršila između različitih odredaba u cilju primene ugovora na teritoriju na koju se odnosi sukcesija država (član 21). Za dvostrane ugovore važi pravilo po kome ugovori ostaju na snazi između države koja je stekla nezavisnost i druge države članice ako su se one o tome izričito sporazumele, ili ako na osnovu njihovog ponašanja treba smatrati da su se one o tome sporazumele. Ugovor za koji se smatra da je na snazi primenjuje se od dana sukcesije država, osim ako iz sporazuma strana ne proizilazi druga namera ili ako ta namera ne bude drugačije ustanovljena (član 24). Posebno konvencionalno pravilo propisano je za privremenu primenu ugovora. U tom smislu postoje dve situacije: 1) da je na dan sukcesije država višestranu ugovor bio na snazi u pogledu teritorije na koju se odnosi sukcesija država, i 2) da na dan sukcesije država višestranu ugovor nije još stupio na snagu, ali se privremeno primenjivao na teritoriji na koju

se odnosi sukcesija država. U oba pomenuta slučaja, ako država koja je stekla nezavisnost saopšti svoju nameru da se taj ugovor privremeno primenjuje na njenu teritoriju, ugovor se u tom svojstvu primenjuje između države koja je stekla nezavisnost i svake druge članice koja za to izričito da svoj pristanak ili za koju se, na osnovu njenog ponašanja, može smatrati da je dala svoj pristanak. Isto pravilo važi i za dvostrane ugovore (član 28). Privremena primena višestranog ili dvostranog ugovora može biti okončana prethodnim obaveštenjem koje u razumnom roku dostavi država koja je stekla nezavisnost ili druga zainteresovana država. Razuman rok za prestanak privremene primene prema Bečkoj konvenciji iznosi 12 meseci, računajući od dana prijema obaveštenja (član 29).

2.2.3. *Sukcesija u odnosu na nove nezavisne države obrazovane od dve ili više teritorija*

U vezi sa napred navedenim tipom sukcesije država, Konvencija utvrđuje posebna pravila za sukcesiju međunarodnih ugovora u slučaju sticanja nezavisnosti države obrazovane od dve ili više teritorija (čl. 16–29). Tako, ako je na dan sukcesije država ugovor bio na snazi ili ako je bio dat pristanak da se ugovor primenjuje u odnosu na jednu ili više teritorija, ali ne na sve, ugovor se primenjuje na celu teritoriju te države, izuzev ako iz ugovora ne proističe ili ako drukčije nije utvrđeno da bi primena ugovora na celokupnu teritoriju bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora. Izuzetak postoji takođe u slučaju višestranih ugovora, kod kojih notifikacija o sukcesiji nije ograničena na teritoriju u pogledu koje je ugovor bio na snazi na dan sukcesije država ili u odnosu na koju je pristanak da bude vezana ugovorom dat pre tog datuma. U slučaju višestranog ugovora iz člana 17. stav 3. ili člana 18. stav 4, i dvostranih ugovora, izuzetak postoji ako zainteresovane države postignu drugačiji sporazum.

2.2.4. *Sukcesija u odnosu na ujedinjene države*

Sukcesija država može biti posledica ujedinjenja ili fuzije u novi državnopravni subjekt. Spajanje država u jednu novu državu razlikuje se od formiranja nove nezavisne države od bivših zavisnih teritorija ili od integracije jedne ranije zavisne teritorije postojećoj državi, koja nije država prethodnica. Ujedinjenje podrazumeva različite konstitucionalne oblike država, od unitarnih do federativnih, tzv. kompozitnih ili složenih država. Ujedinjenjem u uniju država u kojoj postoji neki oblik federalnih veza, pitanja sukcesije najčešće se uređuju osnovnim konstitutivnim aktima. U međunarodnoj praksi postoji pravilo da države koje ulaze u sastav nove države mogu zadržati u izvesnoj meri sopstveni ugovorni kapacitet.³⁰ Konvencija pravi distinkciju između sukcesije ugovora koji su bili na snazi i koji nisu bili na snazi na dan sukcesije

³⁰ Daniel P. O'Connell, "State Succession and the Effect upon Treaties of Entry into a Composite Relationship", *British Yearbook of International Law*, 1963, p. 132.

država. U prvom slučaju, kada se dve ili više država ujedine, obrazujući tako državu sukcesora, svaki ugovor koji je na dan sukcesije država bio na snazi u odnosu na bilo koju od tih država ostaje na snazi u odnosu na državu sukcesora. Ugovor koji ostane na snazi primenjuje se samo na deo teritorije države sukcesora u odnosu na koji je taj ugovor bio na snazi na dan sukcesije država.³¹ U slučaju višestranog ugovora koji ne pripada kategoriji predviđenoj u članu 17. stav 3, država sukcesor može da notifikuje da se ugovor primenjuje na njenu celokupnu teritoriju, a može i da postigne sporazum sa ostalim članicama o takvoj primeni, što je rešenje prihvaćeno i kod dvostranih ugovora (član 31). U drugom slučaju, u odnosu na višestranu ugovore koji nisu stupili na snagu, država sukcesor notifikacijom može uspostaviti svojstvo države ugovornice, ako je, na dan sukcesije država, bilo koja od država prethodnica bila država ugovornica u tom ugovoru. Takođe, država sukcesor može notifikacijom uspostaviti svojstvo članice nekog višestranog ugovora koji stupa na snagu posle dana sukcesije država. Kao i u prethodnom slučaju, ako ugovor pripada kategoriji predviđenoj u članu 17. stav 3, država sukcesor može u odnosu na ugovor uspostaviti svojstvo članice ili države ugovornice samo uz saglasnost svih članica ili svih država ugovornica. Svaki ugovor u kome država sukcesor postane država ugovornica ili članica primenjuje se samo na onaj deo teritorije za koji je dat pristanak pre dana sukcesije država, osim višestranih ugovora za koje država sukcesor navede da se primenjuje na celokupnu teritoriju ili za kategoriju ugovora iz čl. 17. tačka 3, država za koje sukcesor i sve članice ili države ugovornice ne postignu drugačiji sporazum (član 32). Ako je pre dana sukcesije država jedna od država prethodnica potpisala višestranu ugovor pod rezervom ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, država sukcesor na koju se odnosi član 31. može ratifikovati, prihvatiti ili odobriti ugovor kao da je ona potpisala ugovor, i tako postati ugovornica ili članica ugovora (st. 1. čl. 33). Predmetne odredbe ne primenjuju se, ako iz ugovora proističe ili ako je na drugi način ustanovljeno da bi primena ugovora u odnosu na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora, ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora.

2.2.5. Sukcesija u odnosu na secesiju delova teritorije

Sukcesija država koja nastupa otcepljenjem dela teritorije otvara mnogobrojna pitanja kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnopravnom planu. U dugoj istorijskoj praksi secesija je često bila način za sticanje državne nezavisnosti (na primer, secesija Belgije od Holandije 1830, Kube od Španije – 1898, i Paname od Kolumbije 1903. godine, Finske od Rusije nakon Prvog svetskog rata, Irske od Velike Britanije 1922, Pakistana od Indije 1947. i Bangladeša od Pakistana 1972. godine). Sve doskora je u međunarodnom

³¹ Pravilo je utemeljeno na relativno konzistentnoj međunarodnoj praksi (npr. u slučaju ujedinjenja Egipta i Sirije 1958. godine, Tanganjike i Zanzibara 1964. godine, Republike Jemen i NR Jemena 1990. godine). Videti: Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2007, str. 277; Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, University Press, Cambridge, 2003, p. 307.

pravu teritorijalni integritet stavljan u prvi plan (na primer, afričke zemlje su se usprotivile secesiji Katange, Bijafre, Južnog Sudana, Eritreje, Batustanskih država). Evolucija međunarodnih odnosa dovela je do situacije da tradicionalni kriterijumi za sticanje državnosti budu upotpunjeni „projektom ljudskih prava”. Na osnovu prava naroda na samoopredeljenje, opravdava se podrška teritorijalnoj secesiji, koja u međunarodnom pravu nije eksplicitno zabranjena. Secesioni akti su uz plebiscitarnu potvrdu i kroz davanje međunarodnog priznanja, postali načini ostvarivanja sukcesije država (na primer, u Africi, kod podele Kameruna, Ruande i Urundija).

Drugi tip sukcesije država koji vodi otcepljenju delova teritorije obuhvaćen je disolucijom ili raspadom država. Poznati su primeri disolucije unije Granade, Venecuele i Ekvadora 1831. (tzv. Velike Kolumbije), potom unije Norveške i Švedske 1905, Austrougarske monarhije 1918, Danske i Islanda 1944, Ujedinjene Arapske Republike 1961, federacije Rodezije i Njase 1963. godine. Savremena međunarodna praksa upotpunjena je sukcesionim slučajevima Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i SFR Jugoslavije. Secesije, razjedinjenja, raspadi i „rastakanja” država, otvaraju vrlo teške probleme razgraničenja prava i obaveza države prethodnice. Prema pravilima Konvencije, proizilazi da opstanak subjektiviteta države prethodnice nije bitan za nasleđivanje međunarodnih ugovora, jer se ne pravi razlika između totalne i parcijalne sukcesije, odnosno sukcesije u slučaju disolucije i sukcesije u slučaju secesije. Opšte pravilo primenjivo kod secesije jeste, da država prethodnica zadržava sva prava i obaveze, dok odvojeni entiteti započinju nov život u okvirima drugih država. Za slučaj raspada, subjektivitet države prethodnice u potpunosti nestaje procesom disolucije, te nijedan deo teritorije bivše države ne može biti preuzet bez srazmernog preuzimanja njenih prava i obaveza.

Konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore u članu 34. polazi od principa ugovornog kontinuiteta koji sledi opštu odredbu člana 29. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, tako da, bez obzira da li država prethodnica i dalje postoji ili ne, svaki ugovor koji je bio na snazi na datum sukcesije država u pogledu celokupne državne teritorije, ostaje i dalje na snazi u odnosu na državu sukcesora.³² Trebalo bi naglasiti da je princip ugovornog kontinuiteta bio dosta diskutabilan u vreme kodifikacije ugovorne sukcesije.³³ Pa opet, sasvim je razumljivo da je iz razloga oportuniteta ovaj princip prihvaćen u cilju zaštite stečenih prava velikih sila u vremenu dekolonizacije.³⁴ Interesi šire međunarodne zajednice, a naročito nesvrstanih zemalja, su se s druge strane kretali u pravcu zaštite državne samostalnosti, jednakosti

³² Giandonato Caggiano, 76.

³³ *Yearbook of the International Law Commission*, 1974/II, pp. 43–45.

³⁴ U međunarodnom pravu sukcesije država smatra se da za neravnopravne ugovore zaključene od strane države prethodnice važi princip – *res inter alios acta*. Pravilo je potvrđeno i u članu 35. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, prema kome: „Ugovorna obaveza za treću stranu nastaje, ako se članice sporazumeju i ako treća država tu obavezu izričito prihvati pismenim putem”. Izmjena i poništenje dozvoljeno je isključivo uz saglasnost ugovornih strana i treće zainteresovane države (član 37).

teritorijalnog integriteta i stalnog suvereniteta nad prirodnim bogatstvima. Pomenuto nastojanje rezultiralo je kodifikacijom i progresivnim razvojem odredaba o sukcesiji novih nezavisnih država. *Inter alia*, kodifikacija je trebalo da dovede do ustanovljavanja jednog stabilnijeg i sigurnijeg pravnog poretka. Uz uzajamna popuštanja između suprotstavljenih strana, konačno je došlo do formalnog prihvatanja navedenog principa.³⁵

Kao što ne pravi razliku između državnog raspada i secesije, Konvencija ne pravi razliku ni između prelaza višestranih i dvostranih ugovora. Diferencijacija ipak postoji u odnosu na ugovore na snazi na delu ili delovima teritorije države prethodnice koji su u međuvremenu postali deo države sukcesorke. Naime, prema članu 34. Bečke konvencije, kada se jedan ili više delova teritorije jedne države od nje otcepe da bi obrazovale jednu ili više država, bez obzira da li država prethodnica i dalje postoji ili ne: a) svaki ugovor koji je bio na snazi na dan sukcesije država u pogledu celokupne teritorije države prethodnice ostaje na snazi u odnosu na svaku tako nastalu državu sukcesora; b) svaki ugovor koji je bio na snazi na dan sukcesije država samo u pogledu dela teritorije države prethodnice, koji je postao država sukcesor, ostaje na snazi samo u odnosu na tu državu sukcesora. Izuzetak od pomenutog pravila pravi se u slučaju ako se: a) zainteresovane države drukčije ne sporazumeju, ili b) ako iz ugovora ne proističe ili ako na drugi način nije utvrđeno da bi primena ugovora na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora. U slučaju da nakon otcepljenja dela teritorije država prethodnica opstane, ugovori koji su na datum sukcesije bili na snazi u odnosu na državu prethodnicu, vezuje i dalje ostatak njene teritorije, osim ako: a) o tome nije drukčije dogovoreno; b) nije utvrđeno da se ugovor odnosi jedino na teritoriju koja se otopila od države prethodnice, ili c) iz ugovora ne proističe ili ako nije na drugi način utvrđeno da bi primena ugovora na državu prethodnicu bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova izmenila uslove izvršenja ugovora (član 35). Za ugovore koji nisu na snazi na sam dan sukcesije država ili koji stupaju na snagu nakon ovog dana, predviđeno je nekoliko pravnih rešenja. Tako, nakon otcepljenja jednog ili više delova teritorije, bez obzira na dalje postojanje države prethodnice, država sukcesor može uspostaviti svojstvo države ugovornice ili države članice u višestranom ugovoru na bazi notifikacije (čl. 36. st. 1. i 2). Navedena rešenja ne primenjuju se, ako iz ugovora proističe ili ako je na drugi način ustanovljeno da bi primena ugovora u odnosu na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova promenila uslove izvršenja ugovora. Ako ugovor pripada kategoriji predviđenoj u članu 17. stav 3, država sukcesor može uspostaviti svojstvo članice ili države ugovornice u tom ugovoru samo uz pristanak svih članica ili svih država ugovornica. Kao i u prethodno obrazloženim tipovima sukcesije država, za ugovore za koje se utvrdi da ih je država prethodnica pre sukcesije potpisala pod rezervom ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja i da su ti ugovori primenjivani na teritoriji na koju

³⁵ *Yearbook of the International Law Commission*, 1974/II, pp. 169, 263.

se sukcesija država odnosi, država sukcesor može dati potrebne saglasnosti za njihovo potvrđivanje, prihvatanje ili odobravanje (član 37). Odstupanje je moguće kod postizanja drugačijeg sporazuma strana i u slučaju ako se utvrdi da bi primena ugovora na državu sukcesora bila nespojiva sa predmetom i ciljem ugovora ili bi iz osnova menjala uslove njegovog izvršenja. Konačno, izuzetak je moguć ako ugovor vezuje isključivo deo teritorije koji se otepio, odnosno u slučajevima da je za pristupanje određenim kategorijama ugovora potrebna saglasnost svih država članica. Poslednji pomenuti slučaj primenljiv je za ugovore koji nisu stupili na snagu na sam datum sukcesije država.

3. Zaključak

Konvencija iz 1978. godine doneta je s namerom kodifikacije i progresivnog razvoja materije o sukcesiji međunarodnih ugovora. Budući da počiva na poštovanju opštih pravila međunarodnog prava ugovora i principa ugrađenih u pravni sistem Ujedinjenih nacija, Konvencija doprinosi jačanju pravne sigurnosti, ali isto tako i jačanju mira i međunarodne saradnje u svetu. Uopšte uzevši, kriterijumi usvojeni u Bečkoj konvenciji o sukcesiji međunarodnih ugovora pokazuju neophodnu fleksibilnost. Sukcesijom u smislu odredaba Bečke konvencije, smatra se: „Zamena jedne države drugom u pogledu odgovornosti za međunarodne odnose jedne teritorije”. Sukcesijom se ne smatraju slučajevi nastali iz akata protivnih međunarodnom pravu. Dejstvo Konvencije ograničeno je na ugovore zaključene između država. Konvencija ne prejudicira pitanja u vezi sa važnošću nekog ugovora, i pri tome, njena primena, ako to proizlazi iz pravila međunarodnog prava, ne može biti na štetu ugovora zaključenih između drugih subjekata međunarodnog prava ili u odnosu na međunarodne sporazume koji nisu sklopljeni u pismenoj formi. Takođe, Konvencija se ne odnosi na ugovore kojima se konstituišu međunarodne organizacije i ugovore koji se usvajaju pod njihovim okriljem. Konvencija je sastavljena od 50 članova koji su metodološki grupisani u sedam delova (prvi deo odnosi se na opšte odredbe; drugi se odnosi na posebne odredbe o dejstvu sukcesije na delu teritorije; treći na efekte sukcesije u slučaju nastanka nove nezavisne države; četvrti na sukcesiju u slučaju ujedinjenja i odvajanja državne teritorije; peti na domašaj Konvencije; šesti na mirno rešavanje sporova i sedmi na završne odredbe). Generalno posmatrajući, Konvencija pravi razliku u pogledu efekata sukcesije na međunarodne ugovore. U tom pogledu, Konvencija razlikuje pravila o automatskoj sukcesiji (*ipso jure* kontinuitetu) i opcionoj sukcesiji na osnovu pravila o „čistom stanju” (*clean slate*), odnosno pravila o promeni granica važenja međunarodnih ugovora (*moving treaty frontiers*). U Konvenciji se ne dovodi u pitanje sukcesija ugovora o međunarodno priznatim granicama i teritorijalnim režimima. Njene odredbe ne prejudiciraju nijedno pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa dejstvom sukcesije u odnosu na međunarodnu odgovornost države ili otpočinjanjem neprijateljstava između država, odnosno koje bi se moglo postaviti u vezi sa vojnom okupacijom neke teritorije. Ako bi kojim slučajem međunarodni ugovor izgubio pravnu snagu u odnosu na neku državu usled

njene promene, ugovorna prava i obaveze mogu opstati na osnovu kongentnih normi međunarodnog prava. To je potvrđeno pravilo međunarodnog prava kodifikovano i u Bečkoj konvenciji o pravu ugovora iz 1969. godine, kojim se ne prejudiciraju pitanja koja bi se mogla postaviti u vezi sa ugovorima zbog nastupanja sukcesije država. Uprkos činjenici da je Konvencijom regulisano da se njene odredbe primenjuju na sukcesiju do koje bi došlo nakon njenog stupanja na snagu, u dosadašnjoj međunarodnoj praksi države sukcesori su imale punu slobodu da se dogovore i o njenoj retroaktivnoj primeni. Primena pojedinih odredbi Konvencije na sopstvenu sukcesiju u neku ruku je i razumljiva, ako se ima u vidu da države mogu da zaključe da su određena pravila sadržana u Bečkoj konvenciji izraz postojećeg običajnog prava i međunarodne prakse. Konačno, navedeni pristup doprineo je efikasnijem regulisanju savremenih sukcesionih slučajeva, čime je potvrđen i praktični značaj usvojenih rešenja iz Bečke konvencije o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore.³⁶

Bibliografija

1. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I.
2. Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and Practice*, University Press, Cambridge.
3. Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I.
4. Bartoš, Milan, „Rad Potkomiteta Komisije organizacije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Međunarodni problemi*, 1/1963.
5. Bühler, Konrad, „State Succession, Identity, Continuity and Membership in the UN“, *Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye*, 1999.
6. Caggiano, Giandonato, „The ILC Draft on Succession of States in Respect of Treaties: a Critical Appraisal“, *Italian Yearbook of International Law*, 1/1975.
7. Dimitrijević, Duško, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore SFR Jugoslavije“, *Strani pravni život*, 1-2/2005.
8. Dimitrijević, Duško, „Sukcesija SFR Jugoslavije u odnosu na međunarodne ugovore“, *Pravni život*, 12/2005.
7. Dimitrijević, Duško, Đorđević, Stevan, *Međunarodno pravo ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
8. Dimitrijević, Duško, *Međunarodnopravno regulisanje teritorije država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008.
9. Đorđević, Stevan, „Rad na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1-3/1972.
10. Đorđević, Stevan, Dimitrijević, Duško, *Međunarodno pravo ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
11. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2007.

³⁶ Duško Dimitrijević, „Sukcesija SFR Jugoslavije u odnosu na međunarodne ugovore“, *Pravni život*, 12/2005, str. 315-344.

12. Lauterpacht, Hersch, *Private Law, Sources and Analogies of International Law*, New, York, 1927.
13. Makonen, Yilma, "State Succession in Africa: Selected problems", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit international de la Haye*, 200/1986/V.
14. Marinković, Momirka, „Konvencija o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu*, Beograd, 1978.
15. Obradović, Kosta, „Pitanje sukcesije država u svetlosti rada Komisije UN za međunarodno pravo“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1–3/1979.
16. O'Connell, Daniel P., "State Succession and the Effect upon Treaties of Entry into a Composite Relationship", *British Yearbook of International Law*, 1963.
17. O'Connell, Daniel Patrick, "The British Commonwealth and State Succession after Second World War", *British Yearbook of International Law*, 1949.
18. O'Connell, Daniel Patrick, *State Succession in Municipal and International Law*, University Press, Cambridge, 1967/II.
19. Pereira, Albert G., *La succession d' Etats en matière de traité*, Pédone, Paris, 1969.
20. Reid, A.D., "Les servitudes international", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, 45/1933.
21. Rossene, Shabtai, *The Law of Treaties, Guide to Legislative History of the Vienna Convention*, Leyden, 1970.
22. Schermers, Henry G., "Succession of States and International Organizations", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1975/VI.
23. Szafarz, Renata, "Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties: a General Analysis", *Polish Yearbook of International Law*, 10/1979–1980.
24. Szegö, Hana Bokor, "Rapport entre la codification sur succession d'Etats en matière de traités et la codification sur le droit des traités", *Acta Juridica Academia et Scientarum Hungaricae*, 1980, vol. 22.
25. Šahović, Milan, „Sukcesija država u odnosu na međunarodne ugovore“, *Međunarodna politika*, 684/1978.
26. Šahović, Milan, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, teza, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958.
27. Vali, F.A., *Servitudes of International Law*, London, 1958.
28. Vukas, Budislav, Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998/I.

Dokumenti

1. A/CONF.80/31; Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Doc. F.70. V/5 .
2. Annuaire de la Commission du Droit International , 1962/ II; 1974/II.
3. Annuaire de la Commission de Droit International, 1968/ .II, 88; Ibid., 1969/II, 45; Ibid., 1970/II, 27; Ibid., 1971/II, 151; Ibid., 1972/II, 1. Ibid., 1974/II, 1.
4. "Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide", Preliminary Objections, Dissenting Opinion of Judge Kreća, 1996, International Court of Justice Reports, 1996.
5. Documentation officielles de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplement 10, A/925.

6. Document de la Commission sur la succession d'Etats et de Gouvernements, Commission du Droit
7. Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, (Doc. A/CONF. 80/15; A/CONF. 80/31), 1978/III.
8. Doc. A/CONF.80/C.1/L.3.
9. "Gabčikovo-Nagymaros Project Case", Report of International Court of Justice, 1997.
10. General Assembly Official Records, 29th Session, Supplement n° 10, A/9610/Rev. 1, para. 25.
11. Interim Reports of the ILC Conferences held at Helsinki 1966, 1-12; at Buenos Aires 1968, 589-632; at Hague 1970.
12. International, préparé par Milan Bartoš, A/CN.4/SC.2/WP.5, 1962; Annuaire de la Commission de Droit International, 1963/ II.
13. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General, Status as at 31. December 2001, 2001/II.
14. "Report of the International Law Commission on the Work of its 26th Session", 6 May-26 July 1974.
15. "Reservation to the Genocide Convention Case", International Court of Justice Reports, 1951.
16. *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/1980.
17. The Effects of Independence on Treaties, ILC, London, 1965.
18. "United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties", Comments of Governments, A/CONF.80/5, 1977.
19. "United Nations Conference on the Succession of States in Respect of Treaties", Comments of Governments, A/CONF.80/5, 1977.
20. United Nations Treaty Collection, Internet, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en, Status as at 08.02.2012.
21. "Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties", August 23, 1978, UN Doc.
22. Yearbook of the International Law Commission, 1968/II; 1974/II.

Duško Dimitrijević, Ph.D.

THE STATE SUCCESSION IN RESPECT OF TREATIES

ABSTRACT

1978 Vienna Convention was adopted with the aim of codifying and achieving progressive development of succession of international treaties. Since it relies on the respect of general rules of the international law of treaties and principles that are built in the United Nations legal system, the Convention contributes to attaining legal security, but also to strengthening of peace and international co-operation in the world.

Generally speaking, the criteria adopted in the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties shows the necessary flexibility. As provided by the provisions of the Vienna Convention "Succession of States means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory". Succession does not apply to the cases resulting from the documents which are not in conformity with international law. The effects of the Convention are limited to the agreements concluded between states. The Convention does not prejudice the validity of an agreement, and by all this, if it results from international law rules it cannot be implemented to the detriment of agreements concluded by other subjects of international law. Also, the Convention is not applied to the agreements constituting international organisations and treaties, which are adopted under their auspices. The Vienna Convention consists of 50 Articles that are methodologically classified in seven parts (the first relates to general provisions; the second to succession in respect of part of territory; the third to the effects of succession in case of creation of newly independent states; the fourth to succession in case of uniting and separation of states; the fifth includes miscellaneous provisions; the sixth relates to peaceful settlement of disputes and the seventh contains final provisions. The Convention differentiates the effects of succession on international treaties. In this sense, the Convention differentiates the rules on automatic succession (*ipso jure* continuity) and optional succession based on the rules on "clean slate" those on moving treaty frontiers. The Convention does not bring into question succession of treaties on internationally recognised borders and territorial regimes. Its provisions do not prejudice any question that could be posed concerning the international responsibility of a state or starting of hostilities between states, or the question that could be raised regarding the military occupation of a territory. If an international treaty accidentally lost its legal effectiveness on a state due to its change, treaty rights and obligations could be maintained by applying cogent norms of international law. This is a confirming rule of international law, which is also codified by 1969 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties. It does not prejudice questions that could be posed for treaties when the succession of states occurs. In spite of the fact that the provisions of the Convention are applied to succession after it has come into force, so far, successor states have had full freedom to make arrangements on its retroactive implementation. Implementation of some provisions of the Convention on its own succession is understandable in a way, bearing in mind that states can make a conclusions that some rules of the Vienna Convention are an expression of the existing customary law and international practice. Finally, the approach mentioned above, has contributed to more efficient regulation of contemporary succession cases. This has also confirmed the practical significance of the adopted solutions contained in the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties.

Key words: International treaties, succession of states, the 1978 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, codification.

UDK: 004.738.5:351.74/.76
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 115-128.
Pregledni članak
Primljen: 17. avgust 2012. godine

Dr Dalibor KEKIĆ¹
Prof. dr Dane SUBOŠIĆ²

Interamerička telekomunikaciona komisija³

SAŽETAK

U mnoštvu pokušaja da se poveća sajber-bezbednost na američkom kontinentu, najveći deo tereta na sebe je preuzela Interamerička telekomunikaciona komisija (CITEL - Inter-American Telecommunication Commission). Ova organizacija je nastala 1994. godine, pod patronatom Organizacije američkih država, a čine je: javni sektor - 35 država članica, kao i preko 200 međunarodnih, nacionalnih, strukovnih i nevladinih organizacija iz svih delova sveta - privatni sektor. CITEL deluje kao permanentni forum, koji doprinosi i javnom i privatnom sektoru bezbednosti u koordinaciji različitih političkih, ekonomskih, društvenih i tehničkih perspektiva i zahteva država članica i organizacija, a takođe pomaže i da se ovi subjekti sastaju u zavisnosti od infrastrukturnih potreba. Kroz ovu organizaciju procenjuju se relevantna pravna, regulatorna i tehničko-tehnološka pitanja kao što je univerzalni pristup bazama podataka, zajednički standardi, mrežna interoperabilnost i kompatibilna upotreba radio-spektra. Sve ove aktivnosti koje promoviše CITEL su nacionalnog i regionalnog razvojnog karaktera i doprinose usklađenom predstavljanju zemalja članica na regionalnim i međunarodnim sastancima.

Gljučne reči: CITEL, sajber-bezbednost, baza podataka.

¹ Profesor, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd. E-mail: dalibor.kekic@kpa.edu.rs.

² Vanredni profesor, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd. E-mail: dane.subosic@kpa.edu.rs.

³ Rad je nastao u okviru istraživanja na projektu br. 47017 „Bezbednost i zaštita organizovanja i funkcionisanja vaspitno-obrazovnog sistema u Republici Srbiji (osnovna načela, principi, protokoli, procedure i sredstva)” koji realizuje Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, a finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

Uvod

Globalizacija je pružila podršku i uticala na to da se podigne svest ljudi, kako bi se prihvatila činjenica da oblast telekomunikacija nije samo važna industrija sama po sebi, već i infrastruktura od presudnog značaja za međunarodnu trgovinu, pre svega, a potom i za službe bezbednosti, turizam, privredu, ali i druge sfere ljudskog života i delatnosti. Kako bi se to osiguralo neophodno je mnogo napora, ostvarenja dobre koordinacije i uvođenje raznih vidova zaštitnih funkcija u cilju utiranja puta za uvođenje savremenih telekomunikacionih usluga u celom svetu. U krajnjem, telekomunikacije imaju potencijal da se dramatično transformišu obrasci rada, smanje troškovi transporta i poboljšaju uslovi za povećanje efikasnosti i efektivnosti poslovanja. Moć se, po mišljenju Džozefa Naja, „razlila” na nove izvore i dimenzije, ne samo od zvaničnih državnih subjekata ka privatnim, već i od „bogatih u novcu” prema „bogatim u informacijama”.⁴

U drugoj polovini XX veka, razvoj industrije i transporta označio je početak jednog procesa ekonomske globalizacije, koja se ubrzala poslednje decenije prethodnog veka zahvaljujući razvoju telekomunikacija i njene infrastrukture i, poslednjih nekoliko godina, zahvaljujući vanrednom rastu upotrebe Interneta i pojavi novih usluga i tehnologija. U tom kontekstu, telekomunikacije su postale strateški sektor za politički, socijalni, ekonomski, finansijski i kulturni razvoj svakog naroda. Shodno tome, formulisanje javnih politika preko sektora telekomunikacija koristilo bi: svetu, regionalnim i nacionalnim ekonomijama; proizvodnim procesima i finansijskoj politici, efektima određenih modela na rast i recesiju, fiskalnoj i trgovinskoj politici; istraživanju i razvoju; i državama uopšte. Razvoj informacionih i komunikacionih tehnologija, širenje njihovih usluga, aplikacija i ekspanzija velikih komunikacionih mreža doveli su do unapređenja tehnološkog istraživanja i razvoja. Za neke delove državnih uprava, važno je da se obezbedi podsticaj za istraživanje i razvoj proizvoda i tehnoloških rešenja u mnogim zemljama, razmenu iskustava i studija i javnog i privatnog sektora, i onih univerziteta i istraživačkih i razvojnih centara, uzimajući u obzir sva relevantna rešenja do udaljenih i marginalizovanih područja u svetu.⁵

U tim okvirima, svaka zemlja može tražiti, u skladu sa svojim politikama, odgovarajuće izmene i dopune propisa telekomunikacionih usluga. U svetlu iskustava nekih zemalja, ovaj pregled ne bi trebalo da implicira povratak regulatornim režimima koji su manifestovali nedostatke u komunikacionoj politici. Naprotiv, vlasti bi trebalo da promovišu akcije kojima se olakšava koordinacija između pružaoca usluga i srodnih industrija, upravljanjem modelima koji optimizuju odnos između opšteg blagostanja i slobodne trgovine. Neke zemlje smatraju da je koordinacija

⁴ J. Nye Jr, “Soft Power”, *Foreign Policy*, Fall, 1990, p. 154.

⁵ *The Blue Book – Telecommunication Policies for the Americas*, Inter-American Telecommunication Commission Organization of American States, New York, 2005, p. 2.

sektora telekomunikacija sa nacionalnom i regionalnom industrijskom proizvodnjom u celini promovisanje integralnog razvoja tih zemalja, čime se stimulišu lokalna tržišta i, zauzvrat, povećava tražnja za telekomunikacionim uslugama. U tom smislu, članice Organizacije američkih država su pod svojim okvirom pokrenule Međameričku telekomunikacionu komisiju.⁶

Nastanak Interameričke telekomunikacione komisije

Informacije jedne zemlje čine sistem i infrastrukturu telekomunikacija, informacionih tehnologija, a emitovanje, tj. radiodifuzni saobraćaj je suštinska komponenta političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja. Informativna infrastruktura i njene razvojne potrebe u Severnoj i Latinskoj Americi su ogromne. Vlade američkih država nameravaju da zadovolje ove potrebe angažovanjem u različitim aktivnostima, što je u skladu sa njihovim zakonima kojima se reguliše niz aktivnosti, kao što su:⁷

- podsticanje privatnog sektora da se poveća učešće investicija u telekomunikacioni i informacioni infrastrukturni sektor, promovisanje kompetitivnog pristupa;
- fleksibilna implementacija regulatornih režima;
- podsticanje raznovrsnosti sadržaja, uključujući i kulturne i jezičke raznolikosti;
- obezbeđivanje pristupa informacionim mrežama za usluge i informacije provajdera i obezbeđivanje univerzalnog servisa, tako da će korist od informacione infrastrukture biti na raspolaganju svim članovima društva.

Misija Interameričke telekomunikacione komisije je da olakša i promoviše integralni i održivi razvoj telekomunikacija u državama Severne i Latinske Amerike, a zasnovana je na principima univerzalnosti, solidarnosti transparentnosti, jednakosti, reciprocitetu i nediskriminaciji, tehnološkoj neutralnosti i optimizaciji resursa, uzimajući u obzir životnu sredinu i održivi razvoj, zbog dobrobiti društva u svakoj zemlji u regionu.

Vizija Komisije koja je visokospecijalizovano savetodavno telo Organizacije američkih država (OAS), kao lidera u regionu u svim aspektima telekomunikacija, uključuje informacione i komunikacione tehnologije, koji u svetu predstavljaju težnju za kulturnom raznolikošću različitih regionalnih „igrača“, u cilju postizanja pune integracije američkog regiona u oblast informisanja i da celokupno društvo bude zasnovano na znanju.

⁶ Organizacija američkih država je najstarija regionalna međunarodna organizacija, čiji su obrisi nastali na Prvoj konferenciji američkih država održanoj u Vašingtonu u periodu od oktobra 1899. do aprila 1900. godine. Savremena Organizacija američkih država je međunarodna organizacija 35 američkih država, sa sedištem u Vašingtonu. Osnovana je 1948. godine, potpisivanjem Povelje Organizacije američkih država, a koja je stupila na snagu 1951. godine.

⁷ CITELE - Inter-American Telecommunication Commission, Internet, <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3065.html>, 14/03/2012.

Šefovi država i vlada koji su prisustvovali samitu u Kvebeku u aprilu 2001. godine priznali su da tehnološka revolucija ima duboke socijalne, ekonomske i političke posledice, i da se nova ekonomija i društvo definišu kao povećanje kapaciteta za pristup i širenje informacija, kao i potrebe i izazov transformisanja tih informacija u znanje za dobrobit svih građana Amerike. U tom kontekstu su šefovi država priznali hitnost zatvaranja jaza u komunikacijama i digitalnim tehnologijama, kako između, tako i unutar naroda u Americi.

Kao što je izraženo u Izjavi o mogućnostima za povezivanje, promovisanje Agende za povezivanje u obliku nacionalne, regionalne i subregionalne strategije, olakšalo je proces rešavanja i zatvaranja digitalnog jaza i ubrzavanje integracije američkog kontinenta u društvo znanja, posebno u zemljama u razvoju, slabije razvijene privrede, i među ruralnim područjem i među ugroženim grupama. U cilju ispunjenja plana akcije samita u Kvebeku, Interameričkoj komisiji za telekomunikacije (CITEL) naloženo je da razvije dobru saradnju sa regionalnim organizacijama i agencijama, kroz zajednički program za podršku Agendi za povezivanje.⁸

Ovaj dokument obezbeđuje konceptualni okvir, ističući niz opštih smernica kao plan akcije za sastavljanje i sprovođenje Strategije povezivanja, i uključuje aneks kojim se nude detaljni predlozi u nekoliko kritičnih oblasti. Dokument poziva sve američke države da formulišu viziju sopstvenih agendi. Međutim, u definisanju takvih nacionalnih vizija, svaka zemlja se podstiče da uspostavi realistične ciljeve i rokove. Plan akcije daje opšti okvir i skicira tri koraka za zemlje koje žele da dizajniraju i implementiraju strategije za povezivanje, ali tako da odgovaraju njihovim realnim i racionalnim okolnostima. Tri osnovna koraka su: procena i planiranje, izvođenje (uključujući i infrastrukturu, praktičnu upotrebu, sadržaj, pravni i regulatorni okvir i finansiranje) i merenje performansi.

Da bi bio olakšan razvoj i garantovan kontinuitet nacionalnih agendi, predloženo je da one budu usmeravane i njihov razvoj potpomognut od strane radne grupe na najvišem mogućem nivou, pod vođstvom i politikom dotične vlade, i uz aktivno učešće organizacija civilnog društva, uključujući i privatni sektor. Da bi očuvali autonomiju potrebno je, a zbog uspešnog projektovanja i implementacije odgovarajućih agendi, da radna grupa bude uspostavljena kao sekretarijat ili koordinaciona narodna kancelarija. S obzirom na horizontalnu prirodu veza i multisektorska tela i u pogledu na zakonski i institucionalni kontekst svake zemlje, preporučuje se da takvi sekretarijati i nacionalne kancelarije za koordinaciju ne budu dodeljivani ili podređeni nekom ministarstvu, odeljenju ili agenciji. Takve sekretarijati i nacionalne kancelarije za koordinaciju trebalo bi direktno da izveštavaju šefa države, poštujući zakonske mandate drugih državnih organa i institucije.

⁸S. Z. Cruz, "A new CITEL fosters telecommunications in the Americas". *Communications Magazine*, Vol. 33, Issue: 9, 1995, pp. 128-131.

Organi CITEL

CITEL se sastoji od Skupštine, Stalnog izvršnog odbora (COM/CITEL), Stalnog konsultativnog komiteta PCC.I i Stalnog konsultativnog komiteta II. Skupštinu čine predstavnici svih 35 država članica Organizacije američkih država. Funkcije Skupštine su:

- uspostavljanje politike za ostvarivanje ciljeva i funkcije utvrđene u članu 3. ovog Statuta;
- izbor članova COM/CITEL;
- uspostavljanje stalnih konsultativnih komiteta;
- usvajanje zahteva za članstvo u CITEL američkih država koje nisu članice Organizacije podleže ratifikaciji od strane Generalne skupštine Organizacije;
- predlaganje izmene Statuta na usvajanje od strane Generalne skupštine Organizacije;
- odobravanje CITEL propisa.

CITEL ima redovne sastanke Skupštine CITEL svake četiri godine, u mestu koje odredi Skupština u skladu sa principom rotacije utvrđenim u Pravilniku. Šesti redovni sastanak Skupštine CITEL će biti održan u Dominikanskoj Republici, 2014. godine. CITEL je održao pet skupština:

- februar 1994 – Montevideo, Urugvaj,
- mart 1998 – Kito, Ekvador,
- avgust 2002 – Vašington, SAD,
- februar 2006 – San Hoze, Kostarika,
- mart 2010 – Meksiko Siti, Meksiko.

Tokom petog redovnog sastanka Skupštine Interameričke komisije za telekomunikacije održanog u martu 2010. godine u Meksiko Sijetu, usvojena je deklaracija kojom se ponavlja zajednička želja predstavnika američkih država da se izgradi Integrisano i razvojno orijentisano informaciono društvo zasnovano na znanju u američkom regionu. To je usvojeno Rezolucijom CITEL RES.66 (V-10).

Funkcije COM/ CITEL su:⁹

- da izvrši odluke Skupštine CITEL, uzimajući u obzir preporuke Generalne skupštine Organizacije i odgovarajuće savete u vezi sa telekomunikacijama;
- izvršavanje i sprovođenje ciljeva iz članova Statuta CITEL;
- utvrđivanje datuma redovnog sastanka Skupštine i datuma i mesta za posebne sastanke Skupštine i vršenje izmene i dopune propisa, kao i sve što je neophodno za pripremu dnevnog reda predloga za redovne i vanredne sastanke Skupštine, i dostavljanje vladama država članica CITEL na razmatranje, preko izvršnog sekretara, a u skladu sa članom 9. Statuta;

⁹ CITEL/CI.032/11, 19 April 2011.

- predlaže Skupštini eventualne amandmane, za koje smatra da su neophodni;
- uspostavlja program rada za Sekretarijat i za kancelarije predsednika COM/CITEL za sprovođenje odluka Skupštine;
- usvaja hitne mere, koje se ne mogu odložiti do sledećeg sastanka Skupštine i koje ostaju na snazi sve dok ih predstavnici Skupštine ne razmotre;
- uz pomoć predsednika ili nekog drugog određenog člana COM/CITEL, da zastupa CITEL na globalnim, regionalnim ili nacionalnim sastancima ili konferencijama o telekomunikacijama ili srodnim aktivnostima;
- uz saradnju Sekretarijata, priprema studije, nacрте, konvencije i sporazume, kao i sve druge dokumente u vezi sa telekomunikacijama;
- uz pomoć generalnog sekretara, predstavlja Generalnoj skupštini godišnji izveštaj o aktivnostima CITEL;
- uspostavlja takve tehničke komisije i radne grupe koje smatra neophodnim za utvrđivanje svog programa rada; i
- u skladu sa ciljevima CITEL, planira i koordinira obraćanjem predstavnika CITEL u američkoj javnosti u oblasti telekomunikacija.

Struktura COM/CITEL:

- Koordinacioni centar za razvoj ljudskih resursa;
- Radna grupa za razvoj Strateškog plana CITEL;
- Radna grupa za pripreme sastanaka Saveta Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU – *International Telecommunication Union*);
- Radna grupa za pripremu konferencija regionalnog i svetskog značaja; kao i
- Upravni odbor.

Sastav Stalnog izvršnog odbora (COM/CITEL) za period 2010–2014. godine čine predstavnici: Argentine, Brazila, Kanade, Kolumbije, Kostarike, Ekvadora, El Salvadora, Perua, Sjedinjenih Američkih Država, Urugvaja, Venecuele, Meksika i Dominikanske Republike.

Mandat Stalnog konsultativnog komiteta PCC.I (*Permanent Consultative Committee I*) je da sprovede ciljeve COM/CITEL u oblasti telekomunikacija:¹⁰

- u skladu sa relevantnim propisima, procedurama i preporukama Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU): da promoviše diskusije o novim tehnologijama u cilju razumevanja kako zemlje u regionu stvaraju političke okvire koji stimulišu infrastrukturu, inovaciju i preduzimanje novih usluga u okruženju, utvrđenu pravnim osnovama i zdravom konkurencijom, i razvija tehnološke uslove da se razviju nove tehnologije;

¹⁰ Inter-American Telecommunication Commission Mutual Recognition Agreement (CITEL MRA) – Status: Not Operational Yet, Internet, <http://gsi.nist.gov/global/index.cfm/L1-4/L2-16/L3-91>, 11/03/2012.

- podstiče i promovise razvoj telekomunikacija i pripadajuće infrastrukture i usluge u regionu;
- promovise koordinaciju, planiranje i usklađivanje tehničkih standarda među državama članicama i kvalitet usluga, i reguliše koordinaciju sa relevantnim međunarodnim standardima;
- promocija i unapređenje koordinacije, planiranja i konsenzusa među zemljama članicama u pogledu tehničkih standarda i procedura za procenu usklađenosti;
- podstiče stvaranje i implementaciju sporazuma o raznim pitanjima;
- promovise i podstiče razvoj i univerzalizaciju informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) i novih telekomunikacionih/IKT usluga koje proizilaze iz njih kao sredstva za unapređenje ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja;
- podstiče i promovise razvoj konvergentne telekomunikacione mreže/ICT usluge zasnovane na novim tehnologijama, uzimajući u obzir njihovu evolutivnu prirodu;
- podizanje stepena svesti i razumevanja pitanja u vezi sa klimatskim promenama, kao i njihove povezanosti sa informaciono-komunikacionim tehnologijama, i da razmenjuju relevantne informacije o tome sa članicama EU;
- koordinira pripremama za specifične regionalne IT događaje, kao što su Svetska skupština telekomunikacione standardizacije i svetske konferencije o međunarodnim telekomunikacijama, uključujući i pripremu zajedničkih stavova država OAS i sprovodi međuregionalne konsultacije u pripremi za ove događaje;
- da radi u koordinaciji sa različitim komisijama i radnim grupama u onim oblastima koje, po svojoj prirodi, utiču na razvoj zajedničke akcije;
- podstiče aktivno učešće privatnog sektora, kao pridruženih članova.

Struktura PCC.I:

- Radna grupa o politici i propisima (*Working Group on Policy and Regulation - WGPR*);
- Radna grupa za razvoj (*Working Group on Development - WGD*); i
- Radna grupa za raspoređivanje tehnologija i usluga (*Working Group on Deployment of Technologies and Services - VGDS*).

Mandat PCC.II (Stalni konsultativni komitet II – radiokomunikacija i radiodifuzija):¹¹

¹¹ Implementation of the Agenda for Connectivity in the Americas, Third Regular Meeting of the Assembly of the Inter-American Telecommunication Commission, CITEC. CITEC/RES. 33 (III-02).

- u skladu sa relevantnim propisima, procedurama i preporukama Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU): da promoviše među državama članicama usklađivanje korišćenja radiofrekventnog spektra, posebno uzimajući u obzir potrebu da se spreče i izbegnu štetne smetnje, kao i zaštitu od elektromagnetskog okruženja;
- promoviše i podstiče razvoj radiokomunikacionih usluga, uključujući i emitovanje u regionu;
- promoviše razvoj i primenu novih tehnologija koje omogućavaju potrebe država članica da budu ispunjeni u pogledu efikasnog korišćenja radiofrekventnog spektra;
- podstiče i promoviše razvoj konvergentne telekomunikacione/IKT mreže i usluga, zasnovanih na novim tehnologijama, uzimajući u obzir njihovu neprekidnu promenljivost;
- da daju informacije državama članicama o rezultatima i ishodima svetskih konferencija o telekomunikacijama;
- koordinira pripreme za svetske i regionalne radiokomunikacione konferencije, uključujući i pripremu usklađivanja između američkih predloga i zajedničkih stavova, kao i da sprovede intraregionalne konsultacije kao pripremu za konferencije;
- promoviše efikasno korišćenje spektra radiofrekvenci i satelitskih orbita u regionu, na osnovu prioriteta i zahteva zemalja članica; i
- podstiče aktivno učešće privatnog sektora, kao pridruženog člana.

Uloga privatnog sektora u okviru CITEL

U bilo kojoj aktivnosti nacionalnih ekonomija, dinamika rasta zavisi od širine i kvaliteta rada i proizvoda u privatnom sektoru, kao što i njen razvoj i profit zavise od privatnih kompanija, koje utiču na stvaranje bogatstva zemlje i vode ka ubrzanom ekonomskom rastu. Vlade treba da podrže distributivnu politiku svojih privatnih kompanija i, na taj način, podstaknu ekonomski rast, koji pogoduje ispravljanju neravnoteže između društvenih sektora svake zemlje i različitih geografskih regiona. Privatna kompanija, međutim, kroz svoje investicije, proizvodnju, trgovinu, distribuciju i dinamiku, transformiše inpute u proizvode koje uključuju rad.¹²

Kapaciteti, investicije i rizik privatnog sektora su elementi koji bi trebalo da se podstiču politikama vlade, obezbeđujući makroekonomske uslove u okviru celokupnog konteksta, kojima se uspostavljaju jasna pravila za ovu svrhu. Otvoren pristup učešća na tržištu trebalo bi da bude zaštićen, kao i drugi faktor pri raspodeli sredstava između aktera u okviru ekonomske pozornice i, zauzvrat, u regulisanju konkurencije. Uključivanje privatnog sektora u javnim politikama omogućava da rast bude održiv i harmoničan. Konsenzus olakšava

¹² Inter-American Telecommunication Commission (CITEL), Internet, <http://portal.oas.org/Topic/CITEL/tabid/378/Default.aspx?language=en-US, 11/03/2012>.

usklađivanje poslovnih strategija sa nacionalnim ciljevima društveno-ekonomskog razvoja. U takvom okviru, privatne kompanije će moći optimalno da formulišu svoj poslovni model.

Za uspešan razvoj telekomunikacija potrebna su velika ulaganja. Infrastruktura i pripadajuće mreže različitih tehnologija su se proširili po celom svetu. Važno je napomenuti da razvoj i primena nove generacije mreža zahtevaju dalje investicije, i provajdera i proizvođača opreme, i prioritet je u racionalnom pristupu koji treba preduzeti po tom pitanju kako bi se generisali rast i zaposlenost.

Privatni sektor preuzima rizik na osnovu procene makroekonomskih i pravnih pravila, definisanih od strane vladajućih struktura i na osnovu opšte politike, ali i naročito telekomunikacionih politika. Povoljna investiciona klima je ona u kojoj postoji interakcija između javne i privatne sfere. Kompanije deluju na osnovu signala iz javnog sektora i svoje strategije dizajniraju procenom budućih scenarija.¹³

U tom kontekstu, bilo bi veoma korisno za kompanije da razmotre učešće u vlasti, kako bi pregovorima jasno formulisale politike i planove koji promovišu rast, proizvodnju i potrošnju, za većinu društava i država. Tehnološke inovacije imaju ogroman uticaj na operativne planove u svim sektorima preduzeća. Studije i ispitivanja tržišta mogu biti korisna za investicioni plan i evoluciju postojeće infrastrukture. Akcija koja je dala pozitivne rezultate, u okviru članica Organizacije američkih država, bila je da poveže različite istraživačke centre, kako javne tako i privatne.

Važno je da pripadnici privatnog sektora kvalitetno procene vreme implementacije i tipove performansi i kvalitet novih tehnologija zasnovanih na postojećim i budućim zahtevima krajnjih korisnika usluga. Tačna procena potencijalnih i stvarnih karakteristika lokalnog tržišta može da promoviše razvoj tehnoloških aplikacija i spreči stvaranje jaza koji na kraju uslove odbijanje samih tržišta. Proces investiranja u mreže, opremu i znanje od strane telekomunikacionih kompanija podstiče druge privredne grane i uslužna preduzeća. Kako bi bilo pomenuto, evo nekih razmatranja o nekim interakcijama između državnih uprava i nevladinih organizacija iz sektora telekomunikacija:¹⁴

- kompanije svojim odlukama teže da svoju nabavku usredotoče ka domaćem, nacionalnom i regionalnom tržištu kako bi generisale produktivnu mrežu koja gradi nacionalni telekomunikacioni industrijski kompleks; moguće je da se takve odluke donesu kada lokalna tržišta imaju proizvode koji zadovoljavaju međunarodne standarde kvaliteta i cene;
- kombinacija lokalnog istraživanja i razvoja i nabavke na domaćem tržištu predstavlja dugoročnu strategiju poslovanja koja promoviše rast

¹³ SGA/OC/CITEL/CI. 006/07, Inter-American Telecommunication Commission, February 7, 2007.

¹⁴ The Blue Book – Telecommunication Policies for the Americas, op. cit., p. 13.

tražnje za telekomunikacionim uslugama, što u isto vreme predstavlja jezgro i osnovu procesa zapošljavanja;

- preporučuje se da privatni sektor do direktnih investicija i reinvestiranje prema lokalnim i regionalnim tržištima, bude obavezujući, jer njihov razvoj predstavlja izvor sopstvene profitabilnosti tog sektora;
- uzimajući ovaj pristup u svojim strateškim odlukama, visokotehnoške industrije imaju priliku da umanje jednu od glavnih neravnoteža s kojima se suočavaju manje razvijene ili siromašnije zemlje: visoku stopu nezaposlenosti, i kroz intelektualni i kroz manuelni rad, i jedinstvenu priliku da uključe marginalizovane delove populacije u tokove razvoja vlastite države;
- organizacija sektora radne snage je od pomoći u postizanju ravnoteže koja je neophodna za dobro osmišljeno i balansirano razmeštanja telekomunikacija; sindikati se osnivaju u ime države, ali i preduzeća, i uz zaštitu profesionalnih interesa, oni doprinose formulisanju javne politike i poslovne strategije koje uzimaju u obzir zaposlenost i proizvodnju.

Veliki deo kompanija koje se bave telekomunikacijama, uslugama i opremom su u poziciji da budu promoteri globalnog razvoja i rasta nacionalnih privreda. Njihov kapacitet investiranja i finansiranja mobilise niz zavisnih i komplementarnih industrija. Regionalni i svetski integracioni procesi uzrokuju povećanje obima proizvodnih sistema i njihove operativne složenosti, postaju generisani i nastavljaju da generišu, procesima koncentracije u velikim korporacijama. Ove korporacije nameću ekonomske i komercijalne promene, koje stimulišu regionalne i nacionalne ekonomije, ali, zauzvrat, njihove korporativne politike treba prilagoditi pravnim i regulatornim zahtevima društveno-ekonomskog okruženja u zemljama u kojima posluju.¹⁵

Uporedo sa rastom i koncentracijom velikih korporacija, u celom svetu postoji sveža apresijacija malih i srednjih preduzeća. Njihov doprinos u proizvodnji, inovacijama i prihvatu radne snage je od suštinskog značaja za produktivnu i geografsku diversifikaciju, ali i za prevazilaženje situacije siromaštva i isključenosti. Umreženost i rad proizvodnih, komercijalnih i servisnih aktivnosti predstavljaju interaktivnu celinu, u kojoj mala i srednja preduzeća rade i rastu u meri u kojoj su uspešni poslovi i sveobuhvatne poslovne strategije na snazi. Ovo se pojačava kada vlade i poslovne strategije generišu dobre ekonomske uslove u skladu sa razvojnim potrebama preduzeća i potrebama zajednica u svom okruženju.¹⁶

Za uspostavljanje i razvoj srednjih i malih preduzeća zahtevaju se aktivne javne politike sastavljene od fiskalnih i kreditnih mera, ali to podrazumeva i

¹⁵ "Wireless Rural Telecommunications System Planning", OAS Department of Human Development, OAS/DHD-CIR. 071/2006.

¹⁶ OAS/CITEL - United States: Big Brother Incorporated: Surveillance Who's Who, Internet, https://www.privacyinternational.org/big-brother-incorporated/countries/United%20States/OAS_CITEL,09/03/2012.

održavanje obuke. Ipak, njihov najveći potencijal leži u njihovoj sposobnosti i preduzetničkoj kreativnosti da zadovolje potrebe proizvodnih sistema i baze klijenata kroz inovativna rešenja. To treba da ih poveže sa sistemom velikih korporacija kao što, bez njih i njihove operativne moći, nema tržišta za sirovine, polugotove proizvode, komponente, proizvodnju opreme, alata i sistema koje isporučuju mala i srednja preduzeća.¹⁷

Proširenje lokalnih preduzeća i povećanje izdataka za plate i naknade, zauzvrat znači veću tražnju za telekomunikacionim uslugama. Ekspanzija i rast širom sveta velikih provajdera telekomunikacionih usluga i pružaoca telekomunikacionih usluga generiše „globalnu tražnju za proizvodima“ i tehnološkim rešenjima. Neke zemlje smatraju da mogućnost učestvovanja u globalnom snabdevanju predstavlja priliku za proširenje kompanija. To bi značilo da bi mogli da osmisle svoje poslovne planove na osnovu većeg obima i standarda kvaliteta. Velike korporacije bi trebalo da budu ohrabrene u promociji razvoja industrija i tehnoloških rešenja u zemljama u kojima posluju. Glavna funkcija kompanija za telekomunikacije je da posluže kao strukturisane jedinice za proizvodnju dobara i usluga, uz težnju za profitabilnost, kvalitet i razvoj. Efikasno i efektivno ostvarivanje ovih ciljeva čini poslovni sektor, državu i radnike, stubovima organizovane zajednice, koji su državama potrebni za njihov skladan razvoj.

Nacionalna i međunarodna poslovna ekspanzija i njihov uticaj na život društva u sveta dali su povoda drugim, komplementarnim odgovornostima. Shodno tome, društvena i ekološka odgovornost je sada tema studije, kao što je navedeno od strane vođstva američkih zemalja na trećem samitu dve Amerike (Kvebek, Kanada, 2001), na kojem je prepoznato da „centralnu ulogu ima poslovanje svih veličina u stvaranju prosperiteta, protoka i održavanja trgovine i investicija na teritoriji obe Amerike“, i primećeno da „preduzeća mogu dati važan doprinos održivom razvoju i povećanju mogućnosti za pristup, uključujući i smanjenje nejednakosti u zajednicama u kojima posluju, uzimajući u obzir rastuća očekivanja građana i organizacija civilnog društva, gde kompanije obavljaju svoje poslove na način koji je u skladu sa svim socijalnim i ekološkim odgovornostima“.

Najefikasniji i najefektivniji način da se doprinese održivom razvoju je kroz ekonomsku interakciju sa rastom proizvodnje i lokalnim radom, što će dovesti do smanjenja nejednakosti u zajednicama. Baš kao što bi državni entiteti trebalo da imaju transparentne, predvidive i kontrolisane regulatorne politike koje ne ometaju inicijative privatnog sektora, preduzeća su takođe odgovorna za obavljanje privredne delatnosti na etičkom nivou. Neodgovorno upravljanje se mora sprečavati. Ovo se postiže tako što će se osigurati striktna saglasnost sa tehničkim propisima i računovodstvom, u formalnom smislu. Kao rezultat privatizacije i deregulacije sektora telekomunikacija, gotovo sve globalne mreže i sistemi u Severnoj i Latinskoj Americi su u rukama privatnog sektora. Iz tog razloga, pored odredaba i propisa izdatih od strane vlada, korporativni

¹⁷ Summary of CITEL Follow-up Activities of the Miami Summit, Special Committee on Inter-American Summits Management, OEA/Ser.G CE/GCI-118/97.

obaveza je neophodna i u oblasti bezbednosti, kako bi se sprečile kriminalne aktivnosti i podržala borba protiv terorizma.

Zaključak

Interamerička telekomunikaciona komisija, nastala pod okriljem Organizacije američkih država, pokušaj je njenih članica da se stvore standardizovani i disciplinovani uslovi za razvoj i rast telekomunikacionih i radiodifuznih usluga, kako bi podaci i informacije, pre svega za poslovne potrebe, ali i za potrebe državnih organa, bili u potpunosti dostupni i bezbedni. U tom smislu, neophodno je da jedna takva organizacija počiva na javno-privatnom regionalnom partnerstvu.

Bezbednost se postavlja kao vrhunska vrednost u telekomunikacionom saobraćaju, a članice jemci za ostvarivanje takvog saobraćaja. Komisija je kroz svoje organe obezbedila neprekidan rad, a odluke se uglavnom donose konsenzusom na zajedničkoj skupštini kojoj prisustvuju predstavnici svih država članica. Kao pridruženi članovi nalaze se sve veće telekomunikacione kompanije u regionu Amerike, koje aktivno učestvuju u unapređenju bezbednosti prenosa podataka i stvaraju zdravu klimu za transparentnu konkurenciju.

Ukoliko bi postojala mogućnost, bilo bi veoma značajno da u bliskoj budućnosti i države Jugoistočne Evrope stvore uslove za osnivanje jedne ovakve regionalne organizacije, kako bi se unapredili regionalni telekomunikacioni saobraćaj i usluge, a postavljanjem svetskih i evropskih standarda u ovoj oblasti unapredila sigurnost podataka i informacija.

Bibliografija

1. CITEI - Inter-American Telecommunication Commission, Internet, <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3065.html>.
2. CITEI/CI.032/11, 19 April 2011.
3. Cruz, S. Z., "A new CITEI fosters telecommunications in the Americas", *Communications Magazine*, Vol. 33, Issue: 9, 1995.
4. Implementation of the Agenda for Connectivity in the Americas, Third Regular Meeting of the Assembly of the Inter-American Telecommunication Commission, CITEI. CITEI/RES. 33 (III-02).
5. Nye, J. Jr, "Soft Power", *Foreign Policy*, Fall, 1990.
6. OAS/CITEI - United States: Big Brother Incorporated: Surveillance Who's Who, Internet, https://www.privacyinternational.org/big-brother-incorporated/countries/United%20States/OAS_CITEI.
7. SGA/OC/CITEI/CI. 006/07, Inter-American Telecommunication Commission. February 7, 2007.
8. Summary of CITEI Follow-up Activities of the Miami Summit, Special Committee on Inter-American Summits Management. OEA/Ser.G CE/GCI-118/97.

9. The Blue Book – Telecommunication Policies for the Americas, Inter-American Telecommunication Commission Organization of American States, New York, 2005.
10. “Wireless Rural Telecommunications System Planning”, OAS Department of Human Development, OAS/DHD-CIR. 071/2006.

Dalibor Kekić, Ph.D.
Dane Subošić, Ph.D.

INTER-AMERICAN TELECOMMUNICATION COMMISSION

ABSTRACT

At this revolutionary time in the development of telecommunications, universal access/service is the fundamental tenet to be taken into account in the development of telecommunications policies and legislation. The new context of international trade, the increasingly competitive environment, convergence, technological progress, the establishment of consumers' rights and the implementation of the Global Information Society (GIS) and Global Information Infrastructure (GII) are adding new dimensions to the concept of the universal access/service in every country in the Americas. The member states of the Organization of American States (OAS) have undertaken to note efforts to promote and achieve economic and social development with equity. They have also recognized the vital role of telecommunications as a tool to achieve that objective. They have thus placed special emphasis on the need to consolidate and promote telecommunication modernization and coordination in the region. Among the numerous attempts to increase cyber security in the Americas, the largest share of the burden has assumed the Inter-American Telecommunication Commission (CITEL) on itself. The Inter-American Telecommunication Commission was established at 1994 under the auspices of the Organization of American States. It consists of public sector – 35 Member States and over 200 Associate Members (international, national, professional and non-governmental organizations) – private sector. CITEL serves as a permanent forum that brings together the government and the private sector for coordinating the Member States' diverse political, economic, social and technical perspectives required to assist in meeting their specific infrastructure needs. CITEL's evaluations include relevant legal, regulatory and technology-related issues such as universal access to ICTs, common standards, network interoperability and compatible use of the radio spectrum. CITEL has technical autonomy to perform its functions within the limits prescribed by the OAS Charter, its statutes and the mandates of the General Assembly. Its objectives include facilitating and promoting the continuous development of telecommunications in the Hemisphere. These CITEL activities uniquely promote country and regional economic development and contribute to consolidated representation of the Members' positions at regional, hemisphere and international policy meetings. Contributing to the region's economic and social

development is the objective of all elements of the work of CITEI, whether it is coordinating the rules needed to facilitate infrastructure deployment and telecommunication service delivery, harmonization of the radio frequency spectrum to reduce the cost of providing wireless services, information and communication technology (ICT) training, or helping countries devise telecommunication development strategies. There are a number of factors regarding the organization and operation of CITEI that are rather obvious. Probably, the most important of these is the fact that CITEI must confront the future in partnership with the private sector in order to position itself to be of assistance to the member states. With the increased participation of the private sector, it is anticipated that the scope of activities CITEI will be addressing in the future will also broaden. This is already taking place, especially in support of the establishment of a free trade zone in the Americas. One obvious step in this direction would be the expansion of the standards coordination activities into the area of information technology standards, which not only supports the trade negotiations but also the implementation of the global information infrastructure.

Key words: CITEI, cyber security, database.

UDK: 341.123.043:341.61
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 129-135.
Izvorni naučni rad
Primljen: 17. jul 2012. godine

Jelica GORDANIĆ¹

Odnos Ujedinjenih nacija i regionalnih organizacija prilikom rešavanja međunarodnih sporova

SAŽETAK

Jedan od osnovnih ciljeva međunarodne zajednice je stvaranje međunarodnog mira i bezbednosti i rešavanje međunarodnih sporova mirnim putem. Sa tim ciljem osnovana je Organizacija Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu UN). Glavni akt UN je Povelja, kojom se dozvoljava postojanje regionalnih organizacija. Kada nastane međunarodni spor, prvenstvo u njegovom mirnom rešavanju imaju regionalne organizacije. Ako ga one ne mogu rešiti mirnim putem, spor se iznosi pred Savet bezbednosti UN. Savet bezbednosti jedini sme da primenjuje prinudne mere i regionalna organizacija uzima učešće samo onda kada je to prikladno po diskrecionoj oceni Saveta bezbednosti i na osnovu njegovog odobrenja. Odobrenje mora biti izričito, i odnositi se na konkretan slučaj. U praksi se dešava da regionalne organizacije krše pravila utvrđena Poveljom.

Ključne reči: Međunarodna zajednica, međunarodni spor, Organizacija Ujedinjenih nacija, regionalne organizacije, Savet bezbednosti, prinudne mere.

Uvod

Jedan od osnovnih ciljeva međunarodne zajednice je stvaranje međunarodnog mira i bezbednosti i rešavanje međunarodnih sporova mirnim putem. Nakon Prvog svetskog rata, stvoreno je Društvo naroda, kao organizacija sa ciljem zaštite mira u svetu i razvojem međunarodne saradnje. Ova organizacija se nije pokazala dovoljno efikasna i međunarodnoj zajednici je zatrebao neki efikasniji mehanizam za ostvarenje svetskog mira i sprečavanje

¹ Jelica Gordanić, master. E-mail: jellow987@gmail.com. Rad je nastao kao deo stručnog usavršavanja koje autorka obavlja u Institutu za međunarodnu politiku i privredu.

budućih svetskih ratova. Poslednje zasedanje Društva naroda održano je u Ženevi od 8. do 18. aprila 1946. godine kada je doneta odluka da se njegova imovina, novčani fondovi i zgrade prenesu na novu svetsku organizaciju – Ujedinjene nacije.²

„Očuvati međunarodni mir i bezbednost, razvijati prijateljske odnose među nacijama, ostvarivati međunarodnu saradnju rešavanjem međunarodnih problema privredne, socijalne, kulturne i humanitarne prirode, boriti se za poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru, stvoriti sedište za čuvanje ovih ideja i dati čovečanstvu jednu organizaciju koja će rukovoditi akcijama svih naroda ne dirajući u njihovu samostalnost, to je ono što očekujemo od Organizacije Ujedinjenih nacija.”³

Na konferenciji u San Francisku održanoj od 25. aprila do 26. juna 1945. godine, 50 država učesnica konferencije potpisalo je Povelju Ujedinjenih nacija, koja je stupila na snagu 24. oktobra iste godine. Glavni akt UN je Povelja, koja predviđa odgovarajuća načela pomoću kojih se mogu ostvariti međunarodni mir i bezbednost, i to:

1. načelo zabrane sile;
2. načelo mirnog rešavanja sporova;
3. načelo zabrane intervencije u unutrašnje stvari država; i
4. načelo savesnog ispunjenja obaveza preuzetih u skladu sa Poveljom.⁴

Danas broj država članica UN iznosi 193, uključujući i sve međunarodno priznate nacije, osim Vatikana (koji je odbio članstvo, i ima status posmatrača), Kukovih ostrva, Palestine (koja ima status de facto države, ali još nije pravno priznata), Nijuea (čijom spoljnom politikom rukovodi vlada Novog Zelanda) i Republike Kine (čije je članstvo ukinula Narodna Republika Kina 1971. godine).⁵

UN je zamišljen kao složen organizam, sastavljen od velikog broja organa. Osnovna klasifikacija organa je na glavne i pomoćne. Povelja ne sadrži definiciju pomoćnih organa. Prema nekim stavovima, pomoćni organ je „organ koji je ustanovljen od ili na osnovu ovlašćenja glavnog organa Ujedinjenih nacija u skladu sa članom 2. Povelje, Rezolucijom odgovarajućeg tela”.⁶ Glavni organi su: Generalna skupština, Savet bezbednosti, Ekonomski i socijalni savet, Starateljski savet, Međunarodni sud pravde i Sekretarijat. Za potrebe ovog rada biće obrađeni samo Generalna skupština i Savet bezbednosti.

² Tvorac termina „ujedinjene nacije” bio je američki predsednik Ruzvelt, i po njegovim rečima, osnovni cilj UN je „pronalaženje razumnog mehanizma za rešavanje sporova među narodima. Bez toga, mir se ne može održati... Ako napustimo te odluke, bićemo prisiljeni da prihvatimo osnov filozofije naših neprijatelja, naime da sila čini pravo”.

³ Živojin Todorović, *Heroji mira*, Cinea, Beograd, 1971, str. 43.

⁴ Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>.

⁵ Palestina i Vatikan imaju parlamentarne posmatračke misije pri UN.

⁶ Smilja Avramov, Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 195.

Generalna skupština UN je predstavničko telo, i čine je sve države članice. Skupština služi kao forum na kojem države članice raspravljaju o aktuelnim pitanjima iz međunarodnog prava i donose smernice o daljem funkcionisanju organizacije. Skupština održava sednice koje mogu biti redovne i vanredne.⁷

Najvažnije telo organizacije je Savet bezbednosti. Dok ostali organi UN daju samo preporuke državama članicama, Savet bezbednosti donosi odluke koje su države članice dužne da poštuju. Odluke Saveta nazivaju se rezolucijama. Članice Saveta mogu biti stalne i izabrane. Stalnih članica ima pet (SAD, Kina, Francuska, Velika Britanija i Rusija), a izabranih deset.⁸ Sve stalne članice imaju pravo veta koje mogu iskoristiti za sprečavanje izglasavanja neke rezolucije. Veto makar jedne stalne članice Saveta bezbednosti nadjačava bilo kakvu većinu.

Pojam regiona i regionalne organizacije

Jedna od podela međunarodnih organizacija je na univerzalne i regionalne. Ujedinjene nacije spadaju u grupu univerzalnih organizacija, koje okupljaju suverene države, bez obzira na njihov geografski položaj na karti sveta. Situacija je malo drugačija sa regionalnim organizacijama. Pojam „regija” ili „region” je geografski pojam kojim se označavaju geografski bliska područja. Region je skup teritorija koje zbog svoje povezanosti, sličnosti i zajedničkih karakteristika predstavljaju relativno jedinstvo. Od davnina, države jednog regiona bile su upućene jedna na drugu, i upravo je ta upućenost i povezanost glavni „krivac” za stvaranje regionalnih organizacija. Regionalna organizacija se osniva ugovorom država članica, i taj ugovor predstavlja osnovu njihove dalje saradnje.

Poslednjih decenija pojam regiona dobija drugačiju dimenziju. Kao jedan od elemenata javlja se i ideologija, koja pravi podelu na dve vrste regionalnih organizacija: regionalne organizacije u pravom smislu reči (koje zadovoljavaju i kriterijum zajedničkih interesa i geografske povezanosti) i regionalne organizacije sa selektivnim članstvom (imaju samo zajedničke interese, a ne i bliskost i povezanost teritorija).

Regionalno organizovanje je prvo bilo svojstveno samo američkim državama, da bi se kasnije razvilo i u Evropi (stvaranjem Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine) i arapskom svetu. U doba Hladnog rata stvara se veliki broj vojnih saveza, koji predstavljaju korak ka politički sile. Neke od regionalnih organizacija koje su imale odlučujuću ulogu u rešavanju

⁷ Specijalno zasedanje može biti sazvano na zahtev Saveta bezbednosti Organizacije Ujedinjenih nacija, većine članica OUN, ili ako je većina zabrinuta zbog politike jedne od članica.

⁸ Izabrane članice bira Generalna skupština na period od dve godine, počevši od 1. januara sa zamenom pet članica svake godine. Afrika daje tri člana, Zapadna Evropa, Južna Amerika, Azija i ostali daju po dva člana, a Istočna Evropa jednog člana. Jedna od članica je arapska zemlja, iz Afrike ili iz Azije.

međunarodnih problema (ali i u njihovom produbljivanju) su: Arapska liga, Organizacija afričkog jedinstva, Organizacija američkih država, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, NATO i Evropska unija.

Poveljom predviđen odnos UN i regionalnih organizacija prilikom rešavanja međunarodnih sporova

Prema Povelji, Ujedinjene nacije su formirane kao univerzalna organizacija država, a ne kao asocijacija regionalnih organizacija. Pored toga, „univerzalistička ideja ne podrazumeva automatski centralizaciju u pogledu nadležnosti organizacije, koja bi *per se* isključila samostalnu nadležnost neuniverzalnih međunarodnih organizacija. Centralizacija je striktno ograničena na aktivnosti koje se tiču očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti”.⁹ Iz toga sledi da Povelja ne zabranjuje niti isključuje postojanje regionalnih organizacija.

Kada nastane međunarodni spor, priroda nadležnosti regionalnih organizacija se razlikuje u zavisnosti od vrste spora. Kada je u pitanju rešavanje sporova mirnim putem, nadležnost regionalnih organizacija je izvorna, i bazira se na članu 52. Povelje UN u kojem se predviđa da će članice Ujedinjenih nacija koje su već članovi regionalnih organizacija „učiniti svaki napor da postignu mirno rešenje lokalnih sporova kroz takve aranžmane ili organe pre nego što se obrate Savetu bezbednosti”.¹⁰ Kada je u pitanju rešavanje sporova putem prinude, nadležnost regionalnih organizacija je u potpunosti drugačija. Ona je pomoćna i delegirana od Saveta bezbednosti i u primeni prinudnih mera regionalna organizacija uzima učešće samo onda kada je to prikladno po diskrecionoj oceni Saveta bezbednosti i na osnovu njegovog odobrenja. Odobrenje Saveta bezbednosti mora biti izričito, i odnosi se na konkretan slučaj. U nauci postoje i neka shvatanja da odobrenje može biti generalno, ali ta shvatanja nemaju osnov ni u teoriji ni u praksi. Generalno odobrenje regionalnoj organizaciji da preduzima prinudne mere je pre svega nespojivo sa ciljevima Glave VIII Povelje Ujedinjenih nacija.¹¹ Takođe, potpuno su neosnovana shvatanja po kojima je nadležnost regionalnih organizacija u rešavanju sporova putem prinude subsidijarnog karaktera, i da se aktivira u slučajevima kada Savet bezbednosti nije u mogućnosti da odgovori svojim obavezama iz Glave VIII Povelje. U svetlosti jasnih pravila Povelje utvrđenih članom 53, ovakva tumačenja su kvazipravna u funkciji racionalizacije aktivnosti regionalnih organizacija van sistema kolektivne bezbednosti ustanovljenog Poveljom UN i, štaviše, njegove supstitucije regionalnim mehanizmima.¹² Nadležnost regionalnih organizacija u pogledu preduzimanja oružanih mera je izvorne

⁹ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 223.

¹⁰ Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>.

¹¹ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, op. cit., str. 224.

¹² Ibidem.

prirode samo i isključivo u slučaju kolektivne samoodbrane u skladu sa članom 51. Povelje UN.

Regionalne organizacije, Ujedinjene nacije i rešavanje međunarodnih sporova: nekoliko primera iz prakse

Kada se pogleda rešavanje međunarodnih sporova na globalnom nivou, može se zaključiti da su regionalne organizacije na tlu Afrike imale najviše uspeha prilikom rešavanja međunarodnih sporova. Npr. 1963. godine nastao je spor između Alžira i Maroka oko nerešenih granica u području Sahare. Nakon neuspešnih posredničkih usluga Tunisa, Irana i Sirije, regionalne organizacije imaju više uspeha. O sporu se prvo raspravljalo na sastanku Arapske lige, i donosi se Rezolucija kojom su Alžir i Maroko pozvani da povuku oružane snage iz graničnog područja i tom prilikom su dati i predlozi za rešenje spora. Za konačno rešenje situacije najzaslužnija je Organizacija afričkog jedinstva. U okviru Saveta ministara OAJ, novembra 1963. godine formiran je *ad hoc* Specijalni komitet za posredovanje (sačinjen od predstavnika Etiopije, Malija, Nigerije, Obale Slonovače, Senegala, Sudana i Tanzanije) u ovom sporu, koji je nastavio rad naredne četiri godine, sa promenljivim uspehom u njegovom rešavanju.¹³

Spor Libije i Tunisa iz 1980. godine prouzrokovao je pokušaj mešanja Libije u unutrašnje stvari Tunisa. Naime, tuniski pobunjenici su izvršili oružani napad na grad Gafs. Prema mišljenju tuniske vlade, pobunjenici su pripremani i obučavani u Libiji. Arapska liga je u slučaju rešenja spora formirala Komitet za posredovanje koji je uspešno rešio spornu situaciju. Na afričkom kontinetu su regionalne organizacije pokazale efikasnost, i sporovi nisu u velikoj meri iznošeni pred Savet bezbednosti UN.

U praksi ima i drugačijih primera, kao što je NATO bombardovanje Savezne Republike Jugoslavije (kodno ime „Operacija saveznička sila”), u Srbiji poznata pod imenom „Milosrdni anđeo”, završna faza rata na Kosovu i Metohiji koji je trajao od 24. marta do 10. juna 1999. godine. U smislu čl. 52. Povelje, NATO je regionalna organizacija, i UN u slučajevima prinudnih akcija mogu koristiti regionalne organizacije, samo i isključivo uz prethodno odobrenje Saveta bezbednosti. U ovom slučaju odluka Saveta bezbednosti je izostala, jer su Rusija i Kina glasale protiv napada. Iz toga sledi, da napad nije bio u skladu sa Poveljom UN i da je ovim aktom prekršeno međunarodno pravo. Ovaj potez je pravdan time da je napad u skladu sa Poveljom, jer se Poveljom zabranjuje samo napad jedne države na drugu, ali ne i napad vojnih koalicija kakva je NATO. Tokom trajanja akcije bombardovani su i civilni objekti, rafinerije, mostovi, državna televizija. Slično je bilo i tokom NATO intervencije za vreme bombardovanja Libije. Gađani su civilni objekti, i zgrada državne televizije. Obe intervencije su od strane NATO kao regionalne organizacije pravdane konceptom

¹³ Nada Rak Eror, *Posredovanje supersila u rešavanju regionalnih kriza*, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 62.

„humanitarne intervencije“. Jednu od najsveobuhvatnijih definicija ove pojave dao je Institut za međunarodne poslove Kraljevine Danske koji humanitarnu intervenciju definiše kao „snažnu akciju preduzetu od država uključujući i upotrebu oružane sile, prema, ili u drugoj državi, bez pristanka njene vlade, sa ili bez odluke Saveta bezbednosti UN u cilju sprečavanja ili zaustavljanja brutalnog masovnog nasilja nad ljudskim pravima ili međunarodnim humanitarnim pravom”.¹⁴ (Zlo)upotrebom ovakvih teorija od strane regionalnih organizacije ozbiljno se ugrožava i međunarodno pravo, i slabi ugled UN.

U nekim slučajevima UN su bile nemoćne da spreče neka očigledna kršenja međunarodnog prava. Nakon tragičnih događaja od 11. septembra, velike sile smatraju da su vojne akcije najefikasnija sredstva borbe protiv terorizma. Tako nastaje doktrina „preventivnog rata“. Prema toj doktrini, opravdano je pokrenuti rat protiv bilo koje države za koju postoji sumnja da štiti i pomaže terorističku aktivnost ili da proizvodi oružje za masovno uništavanje civila. To se može učiniti po sopstvenoj proceni, sa ili bez saglasnosti Ujedinjenih nacija, u cilju odbrane vlastitih interesa i svetskog mira. Iz ove doktrine su proizašle ratne operacije u Iraku i Avganistanu, koje UN nisu sprecile, i pored očiglednog nedostatka dokaza za posedovanje oružja za masovno uništenje.

Moguća reforma Ujedinjenih nacija

Poslednjih desetak godina dolazi do ograničavanja nadležnosti UN i sve više se govori o njihovoj eventualnoj reformi. Najmoćnije zemlje sveta protivile su se politici UN za ekonomski razvoj i htele su uspostavljanje „novog međunarodnog ekonomskog poretka”.¹⁵ Rezultat ovog procesa je usvajanje Rezolucije Generalne skupštine UN pod nazivom „Deklaracija o uspostavljanju novog međunarodnog ekonomskog poretka”. Dolazi i do osporavanja nadležnosti UN na temu bavljenja ekonomskim pitanjima, uz obrazloženje da su za tako nešto pogodnije ekonomske organizacije Međunarodni monetarni fond (MMF), Međunarodna banka (MB) i Svetska trgovinska organizacija (STO).

Neke organizacije proširuju i oblast svog političkog delovanja i pretvaraju se u saveze za ostvarivanje sopstvenih interesa. UN su skrajnute, u odnosu na prvobitnu funkciju koju su imale u trenutku osnivanja. Regionalne organizacije ne poštuju principe UN, i odstupaju od mirnog načina rešavanja sporova. Uglavnom se odgovarajuće reše sporovi u kojima velike svetske sile nemaju interes. Regionalne organizacije kao što su OEBS, NATO i slične organizacije u Aziji ili Latinskoj Americi trebalo bi da deluju u duhu Povelje Ujedinjenih nacija, kao njihova produžena ruka, a ne kao

¹⁴ *Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999, p. 11.

¹⁵ Dušan Vasić, *Koncept preventivne diplomatije u sistemu Ujedinjenih nacija*, doktorska disertacija, Beograd, 2008, str. 158.

osamostaljene, konkurentne supstitucije. U svakom slučaju, krupne odluke o ratu i miru ne bi smele da se izuzimaju iz nadležnosti Ujedinjenih nacija.¹⁶ I jedino bi povrat uticaja UN, i funkcionisanje regionalnih organizacija u skladu sa UN Poveljom, dali odgovarajuće rezultate. Dok se to ne desi, najmoćnije države i regionalne organizacije i dalje će voditi politiku sile.

Bibliografija

1. Avramov, Smilja, Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
2. *Humanitarian Intervention - Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 1999.
3. Internet, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16518#axzz1uz1XG5n2>, 21/05/2012.
4. Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>, 20/05/2012.
5. Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>, 20/05/2012.
6. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2008.
7. Marković, Milenko, „Teror i terorizam“, Internet, <http://www.republika.co.rs/306-307/13.html>, 20/05/2012.
8. Rak Eror, Nada, *Posredovanje supersila u rešavanju regionalnih kriza*, Službeni glasnik, Beograd, 1996.
9. Savić, Sava, „Međunarodno pravo i humanitarna intervencija“, Izvorni naučni rad, mart 2007, Internet, www.doiserbia.nb.rs/ft.aspx?id=0025-85550701005S, 20/05/2012.
10. Todorović, Živojin, *Heroji mira*, Cinea, jubilarno izdanje povodom 25 godina mira i delatnosti Ujedinjenih nacija, Beograd, 1971.
11. Vasić, Dušan, *Koncept preventivne diplomatije u sistemu Ujedinjenih nacija*, doktorska disertacija, Beograd, 2008.

Jelica Gordanić, MA

POWERS OF UNITED NATIONS AND REGIONAL ORGANISATION IN SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES

ABSTRACT

One of the most important aims of the international community is to maintain international peace and security and settle international disputes by peaceful means. OUN was established with that purpose. The main act of OUN is the Charter which provides the existence of regional organizations. When an international dispute breaks out regional organizations have the leading role in its peaceful settlement.

¹⁶ Milenko Marković, „Teror i terorizam“, Internet, <http://www.republika.co.rs/306-307/13.html>.

If the international dispute cannot be solved by peaceful means, the UN Security Council takes actions. The Security Council is the only body that can apply enforcement measures and regional organizations participate in their implementation only when the Security Council approves it. The approval must be explicit and refers to the specific case. In practice, regional organizations often violate rules set by the Charter and use force without authorisation of the Security Council.

Key words: International community, international dispute, Organization of United Nations, regional organizations, Security Council, enforcement measures.

UDK: 005.44+342.3
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 137-160.
Pregledni članak
Primljen: 17. jun 2012. godine

*Mirjana DEJANOVIĆ*¹

Globalizacija, međunarodno pregovaranje i ekonomski suverenitet

SAŽETAK

Globalizacija je proces koji izaziva veoma kontroverzna mišljenja. Po nekima je globalizacija najviši stepen razvitka našeg društva, ali je sa jedne strane nekim državama omogućio ekonomsko jačanje i prosperitet, dok je nekim drugim zemljama išao na štetu i još više produbio ekonomski jaz između razvijenih i nerazvijenih zemalja sveta. Uzrok tome leži u činjenici da mogućnosti za razvoj i privredni rast nisu svima podjednako date. Neke zemlje su globalističke procese i energetske izvore kojima obiluju iskoristile za snažan privredni rast i jačanje svojih ekonomija. Druge, koje pak nisu bogate energentima, i nemaju prirodna bogatstva, obično se nalaze na niskom stepenu razvijenosti, imaju veoma visoku stopu nezaposlenosti i brojne socijalne probleme, veliki spoljnotrgovinski i platno-bilansni deficit koji obično pokušavaju da reše dodatnim zaduživanjem države. U situaciji kada postaju ekonomski zavisne, države prvobitno gube svoj ekonomski, a zatim i politički suverenitet. Globalizacija i pojava sve većeg broja subjekata međunarodnog pregovaračkog procesa, uključujući i stvaranje brojnih NVO organizacija, dodatno su otežali međunarodno pregovaranje. Diplomatske aktivnosti su sve kompleksnije, a kao jedan od mogućih načina korekcije procesa globalizacije navodi se regionalno, ekonomsko i političko udruživanje zemalja i međunarodno multilateralno pregovaranje na iterregionalnom nivou.

Ključne reči: Globalizacija, međunarodno pregovaranje, diplomatija, neoliberalizam, multilateralizam, interregionalizam, suverenitet.

Uvod

Živimo u vremenu kada se međunarodno pregovaranje značajno menja i postaje mnogo kompleksnije. Razlozi za to su mnogobrojni i prouzrokovani su pre svega kompleksnošću današnjeg međunarodnog okruženja, novom

¹ Mr Mirjana Dejanović, kandidat za prijavu doktorske disertacije na Fakultetu za međunarodnu ekonomiju. E-mail: mrdejanovic@gmail.com.

političko-ekonomskom arhitekturom sveta, i novim stepenom tehničko-tehnološke razvijenosti samog društva. Usled razvoja info-tehnologija i brojnih dostignuća koje nam je to takozvano „informatičko društvo“ donelo (pojava interneta, mobilnih telefona, komunikacija putem mejla, video-konferencije, društvene mreže itd.), društvo u kojem živimo je bitno drugačije, jer je i način komunikacije među ljudima bitno drugačiji, jednostavniji i brži.

„U međunarodnim odnosima pregovaranje je uvek imalo centralno mesto, kako u funkcionisanju država – nacija i odnosima među njima, tako i međunarodnih i globalnih sistema kolektivne bezbednosti koji su postepeno nastajali. Sa jačanjem novih faktora kao što su ekonomska i tehnološka globalizacija, međunarodni mediji, svetske trgovinske i finansijske institucije i druge multilateralne organizacije, snažne regionalne grupacije, globalni i regionalni ekološki izazovi – međunarodno pregovaranje postaje kompleksnije i ne može se više svesti na rešavanje sporova među nezavisnim državama”.²

Globalizacija i međunarodno pregovaranje

Zahvaljujući dostignućima modernih tehnologija, novim načinima komunikacije koji nisu bili prisutni u prethodnim vekovima kao i postojanju većeg broja država, međunarodnih organizacija, ali i postojanju mnogobrojnih nevladinih organizacija (NVO) koje postaju sve značajnija pregovaračka snaga – međunarodno pregovaranje postaje bitno drugačije i kompleksnije. Takozvane NVO osnivaju različite interesne grupe sa ciljem zastupanja i zaštite svojih interesa. Samo neke od njih kao što su *Greenpeace*, *Human Rights Watch*, *Associated press*, *CARE International*, ili *International Rescue Committee*, spadaju u red velikih međunarodnih organizacija koje imaju veliki značaj, i pregovaračku snagu.

Pored navedenih NVO postoje i mnoge druge organizacije koje imaju za cilj zaštitu posebnih oblasti ljudskog društva, kao što su zaštita čovekove životne sredine, borba za ljudska prava, borba protiv rasne i verske diskriminacije, borba za jednaka prava žena tj. borba protiv diskriminacije na osnovu pola, rase ili verskog opredeljenja. Ove organizacije su brojne, i postoje kako na lokalnom, regionalnom, tako i na međunarodnom, tj. globalnom nivou. Neke organizacije osnivaju se kao ekonomske, tj. strukovne i granske organizacije čiji je cilj zaštita pojedinih grana biznisa. To su takozvane „biznis organizacije” koje predstavljaju udruženja za zaštitu interesa i rada kompanija u pojedinim granama biznisa.

„Pregovaranje se na početku XXI veka suočava sa međunarodnim ambijentom koji je mnogo drugačiji od onoga pre jednog stoleća. Pre svega, broj subjekata međunarodnog prava se ogromno povećao – umesto manje od pedeset suverenih država na početku XX veka, sada ih ima skoro dve stotine.

² Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Diplomatska akademija MSP SCG, Filip Višnjić, Beograd, 2004, str. 27.

Mnoštvo međuvladinih, nevladinih i transnacionalnih organizacija i grupacija čini međunarodnu matricu mnogo bogatijom i složenijom. Informatička revolucija, medijska globalizacija i rast velikih multinacionalnih kompanija, čija finansijska moć i uticaj su često veći nego mnogih manjih država, stvaraju kvalitetno drugačiju globalnu arenu na kojoj se odvijaju najraznovrsniji pregovarački procesi.”³

U takvoj situaciji nikako ne možemo govoriti o bilateralnom ili multilateralnom karakteru međunarodnog pregovaranja. Ono je pre svega „globalno pregovaranje” koje u pregovarački proces uključuje pored mnoštvo država i brojne političke i nevladine organizacije. Da li to znači da je bilateralna i multilateralna diplomatija prevaziđena? Da li pregovaranje na bilateralnom i multilateralnom nivou među državama gubi svoj značaj? Odgovor je naravno ne, jer međunarodno pregovaranje uključuje ne samo pregovaranje na globalnom nivou, već i pregovaranje na regionalnom i lokalnom nivou. Sve navedeno pokazuje koliko je danas međunarodno pregovaranje kompleksnije, obuhvatnije i samim tim osetljivije jer uključuje veliki broj činilaca i faktora. Tako smo u situaciji da dve suverene države i dalje komuniciraju tj. pregovaraju na bilateralnom nivou, a komunikacija između više država i njihovo učešće na brojnim međunarodnim i regionalnim konferencijama takođe se i dalje odvija na multilateralnom nivou. Ali, ono što je posebna premisa današnjeg međunarodnog pregovaračkog procesa i diplomatije je pregovaranje na takozvanom globalnom nivou. Ta globalno orijentisana međunarodna diplomatija da bi bila uspešna zahteva poznavanje veoma velikog broja činilaca i faktora, i veoma dobru komunikaciju sa drugim državama i brojnim međunarodnim organizacijama na globalnom nivou, vodeći pri tome računa da globalna politika ne dođe u koliziju sa regionalnom i lokalnom diplomatijom.

Diplomatija na bilateralnom nivou i dalje postoji, i dalje je veoma bitna i ništa manje značajna nego pre, ali je činjenica da je i ona pretrpela određene „mutacije”. Kao što je čuveni filozof Heraklit rekao, „sve teče, sve se menja”, pa se tako i bilateralna diplomatija menja u menjajućem društvu i takozvanom „novom vremenu”, ili novom „informatičkom društvu”. Informatičko društvo je zahvaljujući brojnim dostignućima i novinama na polju ljudske komunikacije dovelo i do stvaranja takozvane „virtuelne diplomatije”. Virtuelna diplomatija predstavlja pregovaranje korišćenjem savremenih načina komunikacije: interneta, komunikacije imejlom, video-konferencije, ali podrazumeva i posebno značajnu komunikaciju putem društvenih mreža.

Međutim, promena načina tj. raznovrsnost načina komunikacije samo je jedan od mnogobrojnih faktora koji su uticali na promenu u međunarodnom pregovaračkom procesu. Jedan od faktora je svakako i drugačije ukupno političko-ekonomsko okruženje i nova podela snaga u svetu. Stvaranje Evropske unije sigurno je jedan od mnogobrojnih faktora koji su uticali ne samo na novu geografsku sliku sveta, već i na promenu

³ Ibidem, str. 39.

međunarodnih odnosa i samog pregovaračkog procesa. Ona je napravila novi odnos snaga u pregovaračkom procesu naspram SAD i Rusije, s obzirom na to da ima definisanu zajedničku spoljno-bezbednosnu politiku koju zastupa u procesu međunarodnog pregovaranja.

„Granice koje su razdvajale unutrašnju i međunarodnu politiku, a na kojima je država naselila spoljnu politiku kao umetak kojim čuva odeljenost svoje teritorije od drugih koristeći ga da tu štiti isključivo svoju vlast, probijene su u Evropskoj uniji. Svetska, međunarodna, regionalna, unutrašnja subpolitika u Uniji nisu više odelite. Nisu ni tek povezane. One se sve više usađuju jedne u druge. Pomeraju se i granice među pitanjima i oblastima. Među pojedinim pitanjima i oblastima granice su propusne. Među drugima nestaju. Prostor Evropske unije – zbog usađivanja i urastanja, ranije odeljenih politika delovanjem raznorodnih učesnika odlučivanja, koji menjaju, brišu i povlače nove granice među oblastima i pitanjima, napet je između diplomatije i demokratije.”⁴

Iako je prvobitno Evropska unija zamišljena kao ekonomska organizacija, tj. „Evropska zajednica za uglj i čelik”, ona ubrzo postaje unija evropskih država koja ima svoju monetu, svoj parlament i svoje političke predstavnike. Dakle, ona postaje i politička unija koja definiše svoju multilateralnu i globalnu politiku prema ostalim državama i raznim međunarodnim organizacijama, i ima svoju zajedničku spoljno-bezbednosnu politiku. Tako Evropska unija ima i svoju multilateralnu politiku. Štaviše, „multilateralizam u Uniji, zasenio je značaj bilateralne diplomatije. Diplomatski bilateralizam unutar EU, zvanično ostvarivan preko diplomatskih misija koje države članice imaju uspostavljene jedne kod drugih, kao i preko stalnih predstavništava svake od njih pri Komisiji EZ/EU u Briselu, zaklonile su i višeslojne i višeučesničke mreže opštenja. *Multilateralizam usađen u bilateralizam* postao je način tumačenja odnosa multilateralne i bilateralne diplomatije unutar Evropske unije”.⁵

Evropska unija stoga ima definisanu zajedničku politiku o svim važnim pitanjima koja su bitna za njeno normalno funkcionisanje i očuvanje evropskog integriteta i suvereniteta. Do te zajedničke politike ne dolazi se uvek lako, ona je pre proces dugotrajnog pregovaranja i međusobnog usaglašavanja zemalja članica. Da bi sam proces pregovaranja bio efikasan i konstruktivan Evropska unija ima svoje brojne zajedničke institucije i organizacije, koje joj pomažu da na organizovan i legitiman način donosi odluke koje su nekada rezultat konsenzusa, a nekada ishod većine glasova.

Međutim, ono što je najbitnije jeste da su one rezultat pregovaranja sa ciljem definisanja zajedničke spoljno-bezbednosne politike, ekonomske politike, pravosudne i policijske saradnje. Samo neke od zajedničkih institucija Evropske unije su:

- 1. Evropska komisija** u kojoj se odluke donose glasanjem na osnovu prethodnog procesa pregovaranja;

⁴ Prof. dr Jelica Stefanovic-Štambuk, „Bilateralna diplomatija u Evropskoj uniji”, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak 2008*, Beograd, 2008, str. 323–333.

⁵ Ibidem, str. 335.

2. **Evropski savet** kao najznačajnije telo koje čine šefovi država i predsednik Evropske komisije;
3. **Savet ministara Evropske unije** koji čine po jedan ministar iz svake države članice;
4. **Evropski parlament**, koji čine neposredno izabrani predstavnici naroda država članica, kao institucija u okviru koje se raspravlja o svim važnim pitanjima koji su vezani za uniju, a odluke se donose većinom glasova;
5. **Evropski sud pravde**; i
6. **Evropski revizorski sud**.

Pored ovih zvaničnih institucija Evropska unija ima i niz savetodavnih tela od kojih su najznačajniji:

1. **Komiteta regiona Evropske unije**, koji je sačinjen od predstavnika lokalnih vlasti. Svaka zemlja u skladu sa svojom veličinom ima proporcionalni broj predstavnika. Komitet regiona u svom sastavu ima: Komitet spoljnih poslova, koji se bavi pitanjima vezanim za proširenje Evropske unije i „zajedničke savetodavne komitete“ koji imaju pravno-savetodavnu funkciju, takođe u procesu pridruživanja i proširenja Evropske unije;
2. **Evropski ekonomski i socijalni komitet**, koji je zadužen za ekonomsku i socijalnu politiku Evropske unije. On ima zadatak da predstavlja interese različitih interesnih grupa počevši od interesa kompanija, sindikata, poljoprivrednika, do udruženja potrošača, i vodi računa o ekonomskoj i socijalnoj stabilnosti Evropske unije. Tu je pre svega veoma važna zajednička ekonomska i monetarna politika za egzistenciju i stabilnost zajedničke valute EUR. Takođe, on se bavi pitanjima funkcionisanja i regulisanja zajedničkog tržišta i tržišne infrastrukture, agrarne politike, zatim pitanjima transporta, pitanjima nezaposlenosti, socijalnih davanja, i brojnim drugim pitanjima uključujući i pitanje evropskog državljanstva i međusobne uređenosti informatičkog društva. Među najvažnijim finansijskim institucijama Evropske unije su svakako: Evropska centralna banka, Evropska investiciona banka i Evropski investicioni fond.

Pored navedenih institucija Evropske unije važno je istaći i da ona ima svoj zvanični grb, himnu i državni praznik, tj. „Dan Evrope“, ali još nema zajednički ustav. Evropska unija „za sada“ predstavlja zajednicu koju čini 27 evropskih država, i ona ima jasno definisanu zajedničku politiku o najrazličitijim pitanjima bitnim za funkcionisanje zajednice kao što su: poljoprivreda, mediji, budžet, klimatske promene, pitanja konkurencije, prava potrošača, kultura, obrazovanje, carina, ekonomska i monetarna politika, pitanje razvoja Evropske unije i međusobne saradnje država članica, zajednička socijalna politika i politika zapošljavanja, zdravstvena politika, energetska politika i politika zaštite čovekove sredine, do onih veoma važnih ili najvažnijih pitanja kao što su:

1. zajednička spoljno-bezbednosna politika;
2. zajednička ekonomska i monetarna politika;

3. stav po pitanju ljudskih prava;
4. državljanstvo Evropske unije; i
5. unutrašnje tržište.

Sam pregovarački proces i organizacija same Evropske unije prilično su kompleksni, tako da diplomatija danas ima čini se nikad teži zadatak, da svojim najrazličitijim spektrom delovanja omogući što bolju komunikaciju među državama u cilju očuvanja bezbednosti i svetskog mira.

U savremenom svetu modernih tehnologija i medijske pristupačnosti, postoji veoma veliki broj premisa o kojima se u savremenoj diplomatiji mora voditi računa da bi sama diplomatija i ishod pregovaračkog procesa bili uspešni.

Razlike u mišljenjima i stavovima među državama uvek postoje, i dobro je da je tako jer upravo ta različitost stavova i čini pregovarački proces konstruktivnim – da se na osnovu različitih mišljenja i razmene stavova dođe do „najboljeg zajedničkog rešenja“ ili bolje reći zajedničkog rešenja prihvatljivog za sve strane koje učestvuju u pregovaračkom procesu.

„Zadatak diplomatije je da prati, unapređuje i ostvaruje međunarodne odnose, otklanja i rešava nesporazume i probleme u odnosima subjekata međunarodnog prava i međunarodnih odnosa.

Kao što svaka organizacija ili društvo moraju da funkcionišu prema određenim pravilima, tako je i u odnosima između država neophodno da njihovi kontakti i saradnja budu u kontaktu sa nekim univerzalno prihvaćenim pravilima i običajima, i okvirima planetarne organizacije. U toku svog razvoja diplomatija je izgradila posebne tehnike komuniciranja i ponašanja, primenjujući razne forme i metode koje su vremenom prerasle u standardne norme ponašanja diplomata. Ta su se pravila menjala, usavršavala i dopunjavala novim saznanjima, običajima i postala opšteprihvaćena i tako formirana u međunarodni diplomatski protokol. Otuda je diplomatski protokol zbir pravila ponašanja zvaničnih predstavnika država i međunarodnih organizacija u ostvarivanju diplomatske funkcije u međunarodnim odnosima. Ta pravila su sadržana u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima (BKDO), Bečkoj konvenciji o konzularnim odnosima (BKKO), Konvenciji o specijalnim misijama, Konvenciji o privilegijama i imunitetima UN i specijalizovanih agencija, multilateralnim i bilateralnim ugovorima.

Međutim, u delu diplomatskog ceremonijala, preseansima i privilegijama mnoga pitanja nisu regulisana međunarodnim normama nego prepuštena pravilima međunarodnog običajnog prava, odnosno normama nacionalnog zakonodavstva, tradiciji i običajima država.

Naš diplomatski protokol se zasniva, naravno, na istim principima i načelima međunarodnog prava koje primenjuju ostale države i međunarodne organizacije.”⁶

⁶ Zoran Veljić, *Diplomatski protokol*, Diplomatska akademija MSP Srbije, Službeni list, Beograd, 2008, str. 15.

Kada se govori o međunarodnom pregovaranju tj. o multilateralnoj diplomatiji i sve izraženijem procesu globalizacije koji vodi unipolarnosti i hegemonij vladavini jedne supersile tj. jedne najmoćnije države na svetu, u poslednje vreme se sve češće govori o iterregionalizmu kao novom obliku organizovanja sveta i međunarodnog pregovaranja. Zadatak iterregionalizma je da uspostavi ranotežu snaga tj. globalne moći koja je nekada postojala. Neko bi rekao da se radi o novom kolonijalizmu, ili periodu „novih unija“, ili „regionalne podele sveta“ po diktatu najmoćnijih država, ali, kako ga god nazvali, taj novi vid organizovanja sveta predstavlja vrlo interesantno rešenje za novu organizaciju sveta, ili bolje reći korektivnu meru globalizacije.

Iterregionalizam se može posmatrati i kao pozitivna povratna sprega koja bi rešila nepravilnosti „globalističkog“ ili „unitarističkog“ procesa ili jednostavno rečeneo, jedne globalne vladavine. Tako bi da se pored bilateralnog i multilateralnog pregovaranja kao pokušaj prevazilaženja unitarizma pojavio još jedan vid organizovanja i pregovaranja poznat kao iterregionalizam ili iterregionalna diplomatija. Dakle, javlja se još jedan novi model pregovaranja kao multilateralni iterregionalizam. Štaviše, mnogi autori naglašavaju da globalizacija sama po sebi nije dobra i podrazumeva denacionalizaciju i ulazak u period unilateralizma ili hegemonije vladavine „jedne najmoćnije države na svetu“, tj. gubitak nacionalnog identiteta, zaboravljanje tradicionalnih vrednosti i nacionalne kulture i popularisanje univerzalizma kako u ekonomiji i politici, tako i u kulturi.

„Iako je u određenoj postavci iterregionalizam „maglovit“, već igra važnu institucionalnu i ideacionu ulogu. Oblikuje uzorni obrazac regiona „treće generacije“. Unutra je uzorni region višedimenzionalno povezan – radi nadmašivanja ciljeva stvaranja oblasti (režima) slobodne trgovine ili bezbednosnog saveza. Otvoren je prema spolja ka međunarodnim organizacijama, drugim regionima i pojedinačnim državama.“⁷

Dakle, za međunarodno pregovaranje i bolju arhitekturu svetske vladavine zagovara se iterregionalizam koji bi pomogao da se uspostavi novi odnos političkih snaga u svetu. Na taj način bi postojalo nekoliko regionalnih centara koji bi trebalo međusobno da komuniciraju i zajednički donose odluke o pitanjima od zajedničkog interesa, kao što su bolje i racionalnije korišćenje ograničenih prirodnih resursa, borba za ljudska prava i zaštita životne sredine, i implementacija procedura i standarda koji bi omogućili održivi razvoj. Ovakva struktura bi definitivno bila bolja za svet u celini jer hegemonistička vladavina jedne države, bez obzira koja je to država, i kakva je njena politika, nije dobra za svet u celini i njegov dalji razvoj.

Iterregionalizam bi pre svega imao zadatak da stvori zajedničku i opšteprihvaćenu politiku bezbednosti i očuvanja mira. Pored globalizma koji nastoji da prevlada, i iterregionalizma koji pokušava da popravi savremenu sliku sveta, bilateralna i multilateralna diplomatija će i dalje postojati.

⁷ Prof. dr Jelica Stefanović-Štambuk, „Multilateralizam i iterregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine“, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak 2009*, Beograd, 2009, str. 417.

Međunarodno pregovaranje će i dalje postojati kako na bilateralnom nivou između dveju država, tako i na multilateralnom nivou konferencijskog pregovaranja među državama, ali zahvaljujući formiranju brojnih regionalnih saveza, tj. organizovanja na regionalnoj osnovi, pregovaranje će se odvijati i na novom interregionalnom multilateralnom nivou.

Ošteprihvaćen međunarodni diplomatski protokol uključuje poseban odeljak posvećen takozvanom multilateralnom pregovaranju na međunarodnim konferencijama poznat pod imenom „diplomatski konferencijski protokol“, pa se tako često govori i o takozvanoj konferencijskoj diplomatiji.

„Konferencijska diplomatija je upravljanje odnosima između vlada i odnosima između vlada i međunarodnih organizacija, koji nastaju na međunarodnim konferencijama.

Konferencijska diplomatija može delovati u stalnim međunarodnim telima ili na *ad hoc* konferencijama. Može imati formalnu ili neformalnu strukturu. U prvom slučaju konferencija može imati parlamentarnu organizaciju, izabrano rukovodstvo, plenarne sednice, izabrane komitete i druga radna tela.”⁸

Globalizacija pored niza pozitivnih uticaja i prednosti sa sobom nosi i niz promena koje nailaze na veliko negodovanje u svetu. Protivnici globalizma su se udružili i formirali takozvani „antiglobalistički pokret“ koji se bori protiv globalizacije.

Globalizacija ili „mondijalizacija“ kao proces sve je prisutnija u različitim sferama čovekovog života i rada, a antiglobalisti navode da ona direktno vodi do unipolarizma tj. hegemonie vladavine najmoćnije države, do denacionalizacije tj. postepenog ukidanja nacije i kulturnog nasleđa, pa se sve više govori o multikulturalizmu tj. prihvatanju tzv. „opšte kulture“ lišene svih nacionalnih obeležja, tradicije i kulturnog nasleđa, orijentisane na ukidanje osnovnih porodničkih vrednosti i stvaranje nove moderne opšte kulture koja se drastično menja pod utučenjem medija. Formira se posebna kultura koja je veoma porozna te se tako u istom košu pored klasične kulture pod „velom moderne kulture“ i pod sloganom „multikulture“ ili „multikulturalizma“ pojavljuju neki novi sistemi vrednovanja i takozvana „kvazi kultura“. Antiglobalisti tvrde da je globalizacija proces koji pustoši sve pred sobom, da je namerno osmišljen sa greškom koja ide u korist jačanja krupnog kapitala, a na štetu običnih ljudi, i ukidanja njihovih osnovnih sloboda i prava, među kojima je i pravo na izbor koje unipolarno društvo ukida.

„Multilateralizam, u određenim oblicima uspostavljanje raspravne demokratije, i inetregionalizam, kao obrazac višestrano umrežavajućih ukrštenih odnosa regiona, pronalaze se kao mogući oslonci popravljajući arhitekture današnje globalne vladavine.”⁹

Diplomatija na globalnom nivou pre svega uključuje pregovaranje sa velikim brojem država i organizacija (na primer sa zemljama članicama UN),

⁸ Zoran Veljić, *Diplomatski protokol*, op. cit., str. 99.

⁹ Prof. dr Jelica Stefanović-Štambuk, „Multilateralizam i interregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine“, op. cit., str. 418.

komunikaciju sa brojnim regionalnim ili političko-ekonomskim unijama (na primer Evropska unija), vojnim (na primer NATO), ekonomskim (Svetska trgovinska organizacija, Međunarodni monetarni fond, Svetska banka itd.) i NVO od međunarodnog značaja (npr. *Green peace*).

Međutim, u situaciji hegemonističke nadmoći jedne države, jasno je da u procesu međunarodnog pregovaranja strane koje učestvuju u pregovaračkom procesu nemaju iste pregovaračke moći, niti istu snagu za donošenje odluka. Sa druge strane, činjenica je da što je sistem veći i sveobuhvatniji on postaje sve „krući“ i nefleksibilniji. Sam proces globalizacije, mondijalizacije ili globalne vladavine nailazi stoga na veliki broj problema u praktičnoj implementaciji.

„Čest je zaključak da se, u zaleđu oznake globalna, promeće govor globalne vladavine koja okoštava dobro poznatu neosetljivost glavne struje zamisli međunarodnih odnosa prema potpuno različitim svetovima od „prvog“, i delimično „drugog“ sveta. Posledica je protivurečnost zamisli globalne vladavine. Ona isporučuje, na jednoj strani, neshvatljivo i zaprepašujuće naivno postavljanje jedooobraznosti. Posebno se to vidi iz ugla „globalnih problema“ kojima se bavi, ili bi bilo neophodno da se bavi, u usklađivanju zasnovanom na delotvornim globalnim pravilima. Ukoliko se zamisli globalne vladavine predoči, sam njen globalni zahtev, na drugoj strani, ona je neostvariva. Neostvariva je zato što postavlja globalni zahtev za svet koji nije „ravan“. Planeta jeste jedna, ali svet nije jedan. Zagovornici mogu tako da pretpostavljaju i pozivaju se na činjenicu da problemi globalne vladavine potiču otuda što ona nije globalna koliko bi trebalo da bude. Problem je što ona ne može biti globalna koliko bi trebalo, zato što je to koliko bi trebalo precenjeno u postojećim okolnostima.“¹⁰

Pored niza argumenata za i protiv procesa „globalizacije“ ili „mondijalizacije“, ono što se posebno zamera globalizmu ili globalnoj vladavini je sveprisutniji proces „denacionalizacije“, tj. stvaranje jednog globalnog političkog, ekonomskog i društvenog sistema lišenog nacionalnih obeležja. To je posebno osetljiva tema, koja je između ostalog i veliki destabilizirajući faktor samog globalističkog procesa. Države i nacije su vrlo osetljive po ovom pitanju koje ne samo da zadire u unutrašnju politiku država već i direktno utiče na njihov suverenitet.

Kako su glavni subjekti međunarodnih odnosa suverene države, onda se direktnim ugrožavanjem njihovog suvereniteta utiče i na međunarodne odnose u celini, i na sam pregovarački proces. Štaviše, brojni protivnici globalističkog procesa kao tri osnovne negativnosti i tri najveća problema globalizma navode:

1. gubitak političkog i ekonomskog suvereniteta;
2. gubitak nacionalne valute (primer Evropske unije i zajedničke valute EUR koja je u uslovima aktuelne ekonomske krize usled nelikvidnosti pojedinih zemalja članica kao što su Grčka, Španija i Italija, ozbiljno ugrožena);

¹⁰ Ibidem, str. 422.

3. gubitak nacionalnog identiteta (primer stvaranja Evropske unije i evropskog državljanstva što umnogome smeta i teško pada pripadnicima pojedinih nacija imajući u vidu da su na referendumima za ulazak u Evropsku uniju mnogi glasali protiv ulaska); i

4. nestajanje nacionalnih kultura posredstvom velikog medijskog uticaja i stvaranja multikulture, tj. jedne „nove opšteprihvaćene kulture“ koja se posebno širi i razvija posredstvom interneta i društvenih mreža.

Naime, sam koncept globalizma zamišljen je kao proces političke, ekonomske i kulturne povezanosti država. Ali, upravo zbog tendencija stvaranja opšteg političkog sistema, opšteg unitarnog ekonomskog i kulturnog sistema umesto ujedinjavanja različitih političkih, ekonomskih i kulturnih sistema u jednu uniju tj. svetsku organizaciju koja bi imala kao zadatak definisanje opšte zajedničke međunarodne politike o svim bitnim pitanjima, globalizam ima mnogo protivnika. Po najlučim protivnicima globalizacije, ona predstavlja posebno osmišljen sistem za ukidanje osnovnih državnih funkcija i obeležja, za brisanje nacionalnog i kulturnog identiteta, i direktno stvaranje ekonomske i političke zavisnosti, do ukidanja osnovnih ljudskih sloboda, te tako na direktan način uzrokuje gubitak političkog i ekonomskog suvereniteta država.

Međutim, sa druge strane činjenica je da kapital velikih multinacionalnih kompanija kao voda uvek nalazi svoj „prirodni put“, bez obzira na uredbe, direktive i zakonske propise. Stoga, velike multinacionalne kompanije koje posluju u različitim delovima sveta svojom veličinom i snagom kapitala prevazilaze snagu velikog broja samih nacionalnih država. Jednostavno, to su ekonomski procesi koji su nezaustavljivi. Zbog svega navedenog ima ozbiljnog osnova za prihvatanje interregionalizma kao procesa koji bi korigovao nesavršenost neprekidno razvijajućeg i mutirajućeg globalističkog procesa. Kako to globalizacija mutira? Ona mutira kroz novu svetsku podelu, nastajanjem brojnih novih država i formiranjem nove karte sveta i njenim geografskim usitnjavanjem sa jedne strane, do stvaranja različitih oblika unija, tj. udruživanja i stvaranja različitih oblika regionalnih organizacija i unija, sa druge strane, kao što su:

1. Evropska unija;
2. NAFTA;
3. BRICS;
4. G20;
5. 3G, ili takozvana „Grupa globalne uprave“ (*Global Governance Group*); i druge.

Evropska unija predstavlja zajednicu 27 evropskih država koju čine: Austrija, Belgija, Bugarska, Grčka, Danska, Estonija, Irska, Italija, Kipar, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Finska, Francuska, Holandija, Češka, Švedska i Španija.

Evropska unija ima zajedničku pre svega spoljno-bezbednosnu politiku, zatim ekonomsku i monetarnu politiku sa ciljem definisanja smernica

privrednog i društvenog razvoja, kao i zajedničku politiku za borbu protiv kriminala, terorizma i očuvanja spoljnih granica.

U okviru Evropske unije je dozvoljeno slobodno kretanje ljudi, granice između zemalja članica su ukinute, koristi se zajednička valuta EUR, i svi državljani unije imaju evropsko državljanstvo. Iako je Evropa bila prostor na kojem su se vodili brojni ratovi što u daljoj što u bližoj prošlosti, i pored vekovnih neprijateljstava između pojedinih država, kao rezultat međusobnog pregovaranja i usaglašavanja, počevši prvobitno od saradnje na ekonomskom nivou - ubrzo dolazi i do stvaranja političke unije 27 evropskih država, tj. Evropske unije koja ima zajedničku spoljno-bezbednosnu politiku, i u kojoj se sve nesuglasice rešavaju međusobnim pregovorima. Upravo zato, Evropska unija predstavlja dobar primer kako nekad međusobno suprotstavljene zemlje, odnosno zemlje suprotnih političkih, verskih i nacionalnih obeležja, mogu da se udruže i zajednički grade svoju budućnost. Zato evropska diplomatija i evropski pregovarački proces koji uključuje različite stavove i mišljenja pojedinih zemalja o nekim zajedničkim pitanjima, naglašava da se sve nesuglasice rešavaju isključivo pregovorima koji su često dugotrajni i nisu nimalo laki, ali kojima se uvek, nekad brže i lakše, a nekad teže, nađe odgovarajuće kompromisno rešenje.

Slika 1. Karta Evropske unije koju čine 27 zemalja članica¹¹



Zbog svega navedenog Evropska unija i diplomatija Evropske unije predstavljaju uzor regionalne diplomatije koji bi trebalo da posluži kao pozitivan primer drugim zemljama da se svi problemi i međusobne nesuglasice mogu rešiti razumom, kompromisom, ukoliko postoji

¹¹ Internet, http://sh.wikipedia.org/wiki/Evropska_unija, 02/07/2012.

obostrana želja da se pregovori uspešno završe i nađe zajedničko rešenje za egzistirajuće probleme oko kojih se pregovara.

NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) je sporazum o slobodnoj trgovini između SAD, Kanade i Meksika koji je potpisan 1994. godine. Cilj ovog sporazuma je kako mu i samo ime kaže slobodna trgovina na gotovo celom severnoameričkom kontinentu, tj. slobodna razmena roba i usluga i slobodna cirkulacija kapitala. Istovremeno, dugoročni cilj ovog sporazuma je i postepeno ukidanje carina. Zahvaljujući ovom sporazumu, od 1994. godine pa do danas znatno se povećao obim međusobne razmene između zemalja potpisnica ovog sporazuma. Sam sporazum NAFTA predstavlja neoliberalistički koncept koji se pre svega zalaže za slobodnu trgovinu tj. slobodnu cirkulaciju robe, usluga i kapitala među zemljama članicama koji u dugoročnom planu ima kao cilj ukidanje carina i carinskih barijera, kao i širenje neoliberalističkog koncepta poslovanja na čitav severnoamerički kontinent, pa i šire. Od trenutka potpisivanja ovog sporazuma 1994. godine pa do danas, kreatori i pristalice neoliberalističkog koncepta poslovanja, pre svega SAD, kao najveću prednost sporazuma navode da se u proteklom periodu povećao ukupan obim investicija u zemljama članicama, pojačala konkurencija i omogućila drugačija ponuda roba i usluga, drugačija struktura potrošnje, kao i otvaranje novih radnih mesta.

Neoliberalistički koncept slobodne trgovine između ostalog navodi i da slobodno kretanje robe, usluga i kapitala omogućava veće ljudske slobode, jer daje pravo čoveku na izbor. Antiglobalistički pokret ima totalno suprotne stavove i upravo iste te argumente navodi kao proces ukidanja osnovnih ljudskih sloboda, i globalnu vladavinu kapitala imenuje globalnim vladarem koji upravlja ljudskim životima.

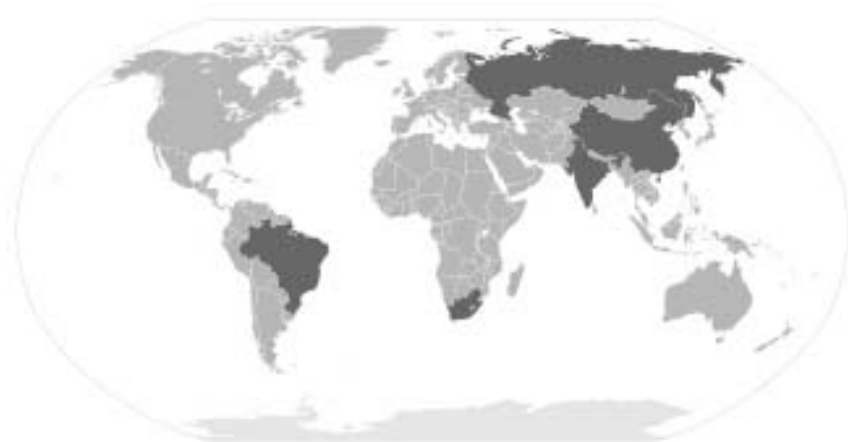
Slika 2. Zemlje članice NAFTA (SAD, Kanada i Meksiko)¹²



BRICS predstavlja sporazum o međusobnoj saradnji Brazila, Rusije, Indije, Južnoafričke Republike i Kine koji je potpisan 2009. godine. Ovaj sporazum ima veliki geopolitički i ekonomski značaj s obzirom na to da je Rusija geografski najveća zemlja na svetu, a Kina najmnogoljudnija zemlja na svetu posle koje odmah sledi Indija za koju se procenjuje da će sa postojećim trendom rasta broja stanovnika za koju godinu dostići Kinu po broju stanovnika.

Činjenica je da je cilj ovog saveza bio između ostalog i da se napravi adekvatna protivteža u odnosu na politički i ekonomski značaj i ogroman uticaj koji ima sa jedne strane SAD, a sa druge strane Evropska unija. Između ostalog, on je odgovor i stvaranju sporazuma NAFTA koji je zaključen na inicijativu SAD. Tako je, doduše sa više od decenije zakašnjena, na inicijativu Rusije formiran BRICS. Svi ovi sporazumi ukazuju na novu geopolitičku i ekonomsku podelu sveta, koju karakteriše regionalna struktura.

Slika 3. Zemlje BRIKS (Brazil, Rusija, Kina, Indija i Južnoafrička Republika)¹³



G20 je grupa koju čine ministri finansija i guverneri 19 država (Argentina, Australija, Brazil, Francuska, Nemačka, Indija, Indonezija, Italija, Japan, Južna Afrika, Južna Koreja, Kanada, Kina, Meksiko, Rusija, Saudijska Arabija, Sjedinjene Američke Države, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo) i guverner Evropske centralne banke.

Cilj je praćenje svetske ekonomije i aktuelne ekonomske krize, definisanje mera za izlazak iz nje, kao i definisanje zajedničke politike za očuvanje životne sredine.

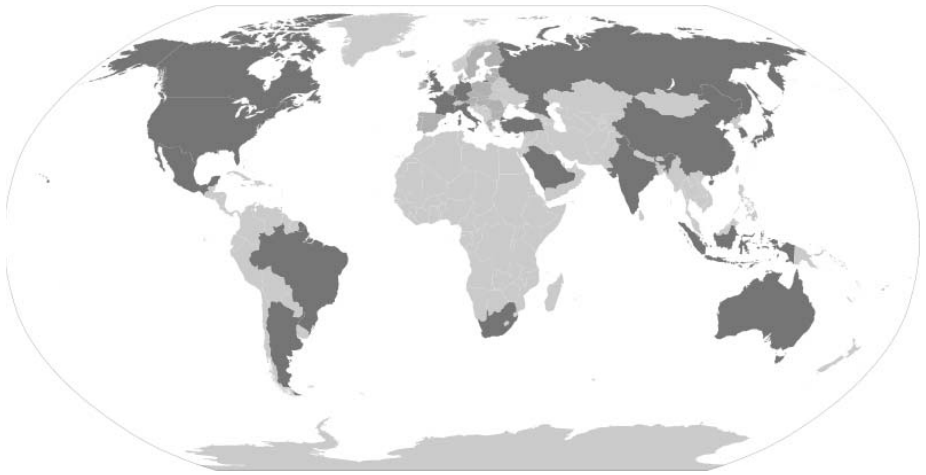
Osnovni cilj samita na kojem se svake godine sastaju predstavnici država članica ovog udruženja jeste praćenje svetske ekonomije, politika održivog razvoja, rešavanje siromaštva u svetu i smanjenje broja gladnih

¹³ Internet, <http://en.wikipedia.org/wiki/BRICS>, 02/07/2012.

ljudi u svetu, rešenje problema nezaposlenosti i socijalne zaštite u najsiromašnijim zemljama sveta, kao i donošenje niza predloga, propisa i reformi kojima se uređuje globalna svetska ekonomija.

Koliki se značaj pridaje ovim samitima govori i činjenica da pored predstavnika zemalja članica na njima učestvuju i predstavnici Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke, ali često i predstavnici siromašnih zemalja koje nisu članice grupe G20, ali koje imaju velike probleme, i koje se bore sa glađu i nedostatkom osnovne medicinske zaštite. Ove zemlje se obično pozivaju na predlog zemlje domaćina u kojoj se samit organizuje.

Slika 4. Zemlje članice grupe G20¹⁴



3G ili Grupa globalne uprave (*Global Governance Group*) nastala je 2009. godine na inicijativu Singapura kao jedne od 10 najbogatijih zemalja sveta, pre svega kao reakcija na rad grupe G20. Singapur naime osporava legitimitet grupe G20 pa je tako na njegovu inicijativu osnovano „neformalno udruženje“, poznato kao *Global Governance Group*, koje čine 28 država koje nisu članice grupe G20. Ova grupa je uspostavljena pod okriljem Ujedinjenih nacija u Njujorku. Zemlje članice grupe 3G su: Singapur, Malezija, Bruneji, Filipini, Novi Zeland, Vijetnam, Bahrein, Katar, Ujedinjeni Arapski Emirati, Ruanda, Senegal, Bocvana, Švedska, Belgija, Irska, Luksemburg, Švajcarska, Lihtenštajn, Monako i San Marino. Dakle u pitanju su male, ali uglavnom ekonomski veoma stabilne i jake države, koje imaju visoku stopu privrednog rasta, ili države koje imaju velika prirodna bogatstva i ekonomsku moć.

Ovo „neformalno udruženje“ raspravlja o uticaju malih zemalja na svetsku ekonomiju i o trenutno aktuelnim globalističkim trendovima i

¹⁴ Internet, <http://en.wikipedia.org/wiki/File:G20.svg>, 02/07/2012.

akcijama grupe G20. Naime, one ističu da cilj njihovog organizovanja nije miniranje rada grupe G20 već raspravljanje o njenim aktivnostima i stavovima, pri čemu se grupi G20 posebno zamera što nije sveobuhvatnija i transparentnija, i zato što ne uključuje i male zemlje.

Imajući u vidu da je grupa G20 uzela glavno učešće u rešavanju svetske ekonomske krize, da diktira pregovore o svim važnim pitanjima počevši od klimatskih promena i održivog razvoja pa do kreiranja globalne ekonomske politike, postoji strah među malim zemljama da su samim tim što nisu članice grupe G20 isključene iz svih značajnih debata kao politički minorne zemlje, koji je rezultirao njihovim udruživanjem i takozvanim „neformalnim” organizovanjem.

„Gledano u ravni sredstava za ostvarenje ključne vrednosti novog regionalizma glavno je odmeriti čime će interregionalni multilateralni projekat raspolagati kako bi pokrenuo i omogućavao umrežavanje međunarodnih regiona. Novi regionalizam novim je učinilo pravljenje regiona kao mesta preobražaja „fragmentirajućih učinaka globalizacije u sabrane „globalizujuće” unose u stavove u sistemskoj, globalnoj, vladavinskoj ravni, i povratnog delatništva jemčenja izvršenja dogovorenih „vladavinskih” poslova, prema utvrđenim pravilima, u svojoj regionalnoj ravni.”¹⁵

Ekonomski suverenitet

Efekti procesa globalizacije postaju sve izraženiji što se posebno vidi na polju ekonomije. Kapital kao i voda uvek nađe neki svoj prirodni put bez obzira na postavljene barijere. Sam koncept neoliberalizma i njegovi zagovornici omogućili su kapitalu da lakše, tj. slobodno cirkuliše sa jednog kraja planete na drugi, ne poznajući granice. To je omogućilo i veću diversifikaciju poslovanja kompanija koje sele kapital ne samo sa jednog kraja planete na drugi, već i iz jedne privredne grane u drugu, motivisane pre svega visinom profita.

Kompanije menjaju svoje poslovanje, s tim što su te promene brže nego ranije a efekti promena veći. Jedinstven primer za to je današnja elektronska organizacija berze i njeno funkcionisanje pre na primer samo pola veka. Zahvaljujući razvoju info-tehnologija informacije putuju brže, poslovanje firmi je transparentnije, a brža cirkulacija informacija omogućava i brže donošenje odluka i brže reagovanje na promene u okruženju.

Zagovornici „neoliberalizma” bi rekli da je to odlično, međutim to je samo jedna strana medalje. Kao što brža cirkulacija informacija i kapitala omogućava i bržu zaradu tj. brže sticanje profita, isto tako može izazvati i mnogo brži sunovrat, nelikvidnost i bankrot kompanija.

Prednosti i nedostaci „neoliberalizma” lako se mogu videti na primeru Irske koja je takođe zapala u finansijsku krizu, ali sa sasvim drugačijom

¹⁵ Prof. dr Jelica Stefanović-Štambuk, „Multilateralizam i interregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine”, op. cit., 418.

istorijom u odnosu na „grčki scenario“. Velike multinacionalne kompanije, uglavnom iz oblasti info-tehnologija, uložile su veliki kapital u Irsku koristeći tamošnju jeftiniju radnu snagu i obilje viskoobrazovanih stručnih kadrova iz oblasti info-tehnologija. Irska je ubrzo beležila izvanredne stope privrednog rasta, smanjila je nezaposlenost, povećala potrošnju, a zaposleni u navedenim kompanijama su zahvaljujući solidnim platama počeli da se zadužuju kod banaka uzimajući kredite za kupovinu stanova, automobila, i stvari za opremanje stanova.

Strane, pre svega američke multinacionalne kompanije, i to najviše iz oblasti info-tehnologija, kao što su „Digital“, „IBM“, „Majkrosoft“, „Lotus“, „Intel“ i druge, pronašle su svoj interes u jeftinoj i kvalifikovanoj visokoobrazovanoj radnoj snazi koja pri tome takođe koristi engleski jezik. Osim toga, kompanije su bile oslobođene plaćanja poreza na profit od izvoza. Dakle, sve je bilo lepo osmišljeno i takva razvojna politika išla je na ruku i Irskoj i njenom privrednom razvoju, politici smanjenja nezaposlenosti, a sa druge strane rastu profita multinacionalnih kompanija.

Dakle, za multinacionalne kompanije tako definisana politika i uslovi za upliv stranog kapitala bili su pogodno tle za obavljanje poslova u Irskoj, tj. proizvodnju roba i usluga i njihov izvoz pre svega u druge evropske zemlje.

Međutim, onog trenutka kada su kompanije našle pogodnije tle za rast svog profita, one su se preselile u druge države. Multinacionalne kompanije donele su odluku da svoj kapital i predstavništva, tj. svoje kompanije ćerke presele iz Irske u drugi deo sveta gde će ostvariti još veći profit. To je automatski izazvalo kolaps u irskoj privredi i prouzrokovalo pravu socijalnu katastrofu. Ogroman broj ljudi ostao je bez posla, što je uticalo na direktno ugrožavanje finansijskog sektora.

Naravno, bankarskoj krizi doprineli su i prilično liberalna kreditna politika i olako odobravanje hipotekarnih kredita. Banke su došle u nezavidnu situaciju, tj. zapale su u problem likvidnosti zato što ogroman broj ljudi koji je ostao bez posla nije više u situaciji da servisira svoje rate kredita, kao ni da plaća redovne mesečne dažbine, što dovodi u problem funkcionisanje mnogih javnih preduzeća koja imaju teškoće sa naplatom svojih potraživanja.

Problem se sa finansijskog sektora sada prevaljuje na celu državu koja dolazi u stanje opšte prezaduženosti. Između ostalog, opštem kolapsu i krizi nelikvidnosti doprinela je i kriza malog i velikog biznisa pošto su kompanije olako uzimale kredite koji su bili veoma primamljivi zbog niskih kamata, da bi kasnije u uslovima opšte ekonomske krize zapale u velike finansijske teškoće, s obzirom na to da nisu bile u mogućnosti da servisiraju svoje dugove. Na tržištu nekretnina dolazi do opšteg kolapsa i drastičnog pada cena nekretnina usled velike ponude a male tražnje. Klijenti banaka koji ne mogu da plaćaju rate kredita, pokušavaju da prodaju svoje nekretnine u bescenje, a banke dolaze u situaciju da klijentima plene stanove koje prodaju za male svote koje ne mogu da pokriju dugove po kreditima.

Usled svega navedenog, cene nekretnina su u Irskoj zabeležile istorijski pad od preko 35%. Država interveniše za spas finansijskog sektora i dodatno se

zadužuje, zbog velikih problema koje ne uspeva da premosti, usled bankrota velikog broja firmi i ogromnog porasta nezaposlenosti koja prouzrokuje ozbiljne socijalne probleme koji su pravi atak na državni budžet.

Država se sve više zadužuje i dolazi u stanje opšte prezaduženosti. Ceo proces se odvija munjevitom brzinom i ceo ekonomski sistem urušava se kao kula od karata. Ekonomska kriza se sa jednog sektora prevaljuje na drugi i nastaje „domino efekat“ koji urušava celu ekonomiju zemlje, koju iz faze ekspanzivnog ekonomskog rasta uvodi u duboku ekonomsku krizu.

Ovaj scenario pre je sličan američkom scenariju krize, ali najviše u onom delu koji se tiče tržišta nekretnina, ali i pored dobrih namera i dobro osmišljene ekonomske politike i politike privrednog rasta Irska je delom svojom krivicom, a delom krivicom krupnog kapitala, upala u zamku „neoliberalizma“ koji joj je u jednom trenutku pružio brz rast i poveo je raketnom brzinom ka uspehu, da bi ubrzo zatim odlaskom multinacionalnih kompanija ekonomija doživela kolaps, a Irska ostala u ozbiljnim problemima.

Upravo je to istovremeno i prednost i mana globalističkog procesa, i neoliberalističke ekonomske politike koju su zagovarali SAD i Velika Britanija tokom osamdesetih godina kao put za izlazak SAD i Velike Britanije iz recesije.

Takozvani „reganizam“ i „tačerizam“ doneli su dosta dobrog svojim državama, ali kakvi su efekti ovakve politike na ostatak sveta, tu su već mišljenja podeljena. Naime, „neoliberalistička“ politika koju su tada zagovarali Ronald Regan i Margaret Tačer, odgovala je pre svega krupnom kapitalu.

Taj krupni kapital, tj. velike multinacionalne kompanije, svojom ekonomskom snagom i veličinom prevazilaze snagu mnogih država, pa je ulazak tog krupnog kapitala podjednako opasan kao i njegov izlazak sa nacionalnog tržišta malih zemalja, pa čak i pojedinih regionalnih tržišta.

Međutim, ono što je zadatak diplomatije jedne države, unije ili regiona, jeste „ne da menja svet“, već da svoju politiku za datu državu, uniju ili regiju definiše tako, da u datom vremenu i u skladu sa datim okolnostima, tj. sa postojećom matricom faktora i različitih okolnosti, izdejstvuje maksimum koristi i najrazličitijih povoljnosti u cilju jačanja ekonomske i političke pozicije svoje zemlje.

Zadatak diplomatije jedne zemlje nije da „vodi rat“, već da svojom dobro definisanom politikom i strategijom u pregovaračkom procesu, koristeći se dobrom informisanošću i diplomatskim veštinama, u datom trenutku u skladu sa datim okolnostima izdejstvuje maksimum koristi za svoju zemlju, da čuva njen suverenitet i teritorijalni integritet vodeći istovremeno računa o poštovanju međunarodnog prava i dobrih međususedskih odnosa.

Diplomatske aktivnosti stoga imaju veoma raznolik spektar delovanja i diplomatska strategija mora biti jasno definisana u pogledu svih vitalnih pitanja za jednu državu. Diplomacija jedne zemlje ima zadatak da obezbedi što bolju poziciju, tj. rejting svoje zemlje u svetu, kako u ekonomskom tako i u političkom pogledu.

„Sigurno je da je glavna funkcija ekonomske diplomatije – zaštita nacionalnih ekonomskih interesa u međunarodnim ekonomskim odnosima, kako bi se obezbedila promocija nacionalne privrede u svetskoj razmeni (kako države u celini, tako i svakog njenog segmenta – ekonomskog subjekta). Svaka organizovana država određuje za to nadležne organe i službe, utvrđuje sredstva i mehanizme i zadužuje stručne i spremne kadrove koji će zacrtanu državnu politiku nastupa u inostranstvu sprovesti ekonomskom diplomatijom na bilateralnom i multilateralnom planu.

Dakle, pre svega, svaka država treba da utvrdi koji su njeni dugoročni ciljevi u ekonomskom opštenju sa inostranstvom, da utvrdi konzistentnu politiku ekonomskog nastupa, da obezbedi materijalne resurse za takav nastup, da obuča sposobne kadrove koji će to sprovesti. Ukoliko jedan od tih elemenata nedostaje, stepen uspešnosti njenog ekonomskog predstavljanja i rezultati njenog predstavljanja ozbiljno se umanjuju. Ukoliko su svi ti neophodni preduslovi obezbeđeni, stvaraju se povoljni uslovi za ostvarenje funkcija ekonomske diplomatije.

Ekonomske diplomate vode svakodnevnu, nimalo kurtoaznu bitku sa konkurentima u potrazi za poverljivim ekonomskim informacijama, nadmeću se za osvajanje novih ili proširenja prisustva na starim tržištima, vode mukotrpane pregovore, često sa pozicija ekonomske sile, ne vodeći mnogo računa o etikeciji i učtivoj diplomatskoj retorici. Njihov profesionalizam (mi bismo rekli i patriotizam, mada ta reč pripada jednoj drugoj sferi) ogleda se u preteranoj borbi za ekonomske interese ili profit svoje kompanije i zemlje u celini.”¹⁶

Za dobro definisanu unutrašnju i spoljnu politiku jedne zemlje potrebna je pre svega dobra saradnja između ministarstava, i njihova međusobna usaglašenost o svim vitalnim pitanjima koja se tiču jedne zemlje, kao i sama međusobna usaglašenost unutrašnje i spoljne politike zemlje.

Preterano planiranje po nekim analitičarima može zvučati kao vraćanje na nekadašnje „petogodišnje planove”. Međutim, dobro planiranje kako na kraći, tako i na srednji i dugi rok, zasnovano na tačnim i dobro izanaliziranim informacijama, ključ je ekonomskog i političkog uspeha jedne zemlje. Ekonomska snaga i moć državi daju i veliku pregovaračku i političku moć.

Dobra i pravovremena informisanost o svim bitnim događajima u zemlji, regionu i svetu, kao i kvalitetna analiza svih prikupljenih informacija o trenutnoj aktuelnoj političko-ekonomskoj situaciji kako u bližem tako i u daljem okruženju, ključ su dobro kreirane diplomatije i uspešno sprovedene ekonomsko-političke strategije. Samo uz dobru i pravovremenu informisanost koju sledi dobra kvantitativna i kvalitativna analiza podataka zemlja može da odreauguje na određene izazove, iskoristi potencijalne šanse, izbegne potencijalne opasnosti i uz mirnodopsku politiku na „pametan način” izdejstvuje najbolje za sebe i svoj narod.

Svaka država se bori da za sebe izdejstvuje što bolju pregovaračku poziciju u međunarodnom pregovaračkom procesu i na taj način ostvari što

veću političku, ekonomsku i pregovaračku moć i uticaj. Samo ekonomski jaka i stabilna država može govoriti o svom ekonomskom suverenitetu i ekonomskoj nezavisnosti. Zemlje koje su prezadužene, i koje se nalaze u takozvanoj „dužničkoj krizi“, nikako ne mogu govoriti o svojoj ekonomskoj nezavisnosti i ekonomskom suverenitetu, što se direktno odražava i na njenu pregovaračku snagu, tako da zemlje koje nisu ekonomski nezavisne i slobodne imaju samo prividan „politički suverenitet“.

Međutim, neminovnost svakog društva je da se razvija i ide napred, da sa sobom i svojim razvojem nosi niz promena. Da li će nam se obim i struktura tih promena dopasti ili ne, i da li će se u tom pogledu uticati na pravac tih promena, u svakom slučaju ne zavisi od malih i „neuticajnih država“. Upravo zbog svega navedenog primećen je opšti trend regionalizacije i udruživanja zemalja po različitim osnovama.

Svedoci smo da multinacionalne kompanije svojom veličinom i snagom kapitala definišu novu svetsku arhitekturu, a zadatak država je da se u datom trenutku i u skladu sa datim okolnostima u međunarodnom pregovaračkom procesu što bolje organizuju. Odlika savremenog međunarodnog pregovaračkog procesa je veliki broj učesnika u pregovaračkom procesu koji se vodi na visokom nivou ne samo između država, već i između predstavnika velikih multinacionalnih kompanija, brojnih međunarodnih političkih i ekonomskih organizacija, kao i nevladinih organizacija poznatijih kao NVO.

Interesantno je da upravo nevladine organizacije imaju jaku pregovaračku moć u globalnom društvu, pre svega zato što imaju veliku medijsku moć. Uz obilato korišćenje medijskog prostora one utiču na formiranje javnog mnjenja i, iako naizgled nevažne, one i te kako mogu naneti veliku i neočekivanu štetu strani krupnog biznisa kroz srozavanje ugleda velikih multinacionalnih kompanija, i njihovo izlaganje velikom reputacionom riziku. Uz korišćenje medijskog prostora, posebnim merama i akcijama one utiču na formiranje javnog mnjenja o određenim postupcima i akcijama kako država tako i multinacionalnih kompanija (npr. *Greenpeace, Human Rights Watch, Associated press, CARE International, International Rescue Committee, itd.*).

Proces globalizacije izazvao je velike promene, kako političke, tako i ekonomske i kulturne, i to na nivou celog sveta. Ekonomske promene se pre svega ogledaju u pogledu gubitka ekonomskog suvereniteta manjih i ekonomski nerazvijenih ili srednje razvijenih zemalja u odnosu na ekonomije najrazvijenijih i najvećih zemalja sveta.

Političke promene se pre svega ogledaju u pogledu gubitka političkog suvereniteta, a kulturne u pogledu nestajanja tradicionalnih vrednosti i u gubitku kulturnog identiteta. Države sve češće koriste sam proces globalizacije za „pravdanje“ brojnih negativnih trendova i pojava u društvu, pa se globalizmu često pripisuju brojne negativnosti koje nisu rezultat samo trenutno aktuelnih trendova već i državne slabosti.

Države ne mogu sprečiti globalistički proces i sasvim je iluzorno očekivati da sa stanovišta sveta politički totalno minorne i male države utiču na kreiranje svetske politike.

Država mora dobro da promisli o svim potezima koje vuče, i usaglasi svoju unutrašnju i spoljnu politiku sa trenutno aktuelnim okolnostima i trendovima. Kao i u životu pojedinca, tako se i država i društvo često nalaze u nepovoljnim situacijama, odnosno zapadaju u razne probleme, kako na mikro tako i na makro nivou. U datom trenutku kao i u svakodnevnom životu, sama država i društvo nemaju mnogo izbora, pa je potrebno izabrati od dva zla ono koje je manje, i koje će manje nauditi samoj državi i društvu.

Snaga multinacionalnih kompanija i krupnog kapitala je takva da se ne može ignorisati jer ima veliki uticaj na kreiranje svetske ekonomije, pa samim tim i politike i međunarodnih odnosa. Onog trenutka kada procene da u drugim regionima ili državama imaju pogodnije tle za porast profita one sele svoj kapital, što često izaziva velike probleme i turbulencije na privrednoj sceni. Odlazak krupnog kapitala ostavlja pustoš za sobom, ogromnu nezaposlenost, krizu u finansijskom sektoru i velike socijalne probleme.

Naravno, ne možemo za sve kriviti ni multinacionalne kompanije zbog toga što im je osnovni cilj maksimizacija profita. Sa druge strane, često se kompanije osnivaju tako da ne plaćaju porez u državi matici u kojoj posluju već su osnovane u zemljama „poreskog raja“, tako da država osim uposlenosti radne snage i eventualno korišćenja sirovina i državne infrastrukture ostaje uskraćena za velike poreske prihode, jer na taj način kompanije izbegavaju plaćanje poreza.

U slučaju Irske one su bile oslobođene poreza na prihod ostvaren izvozom, što je bilo lepo zamišljeno i bilo je lepa inicijalna injekcija za privredni rast, ali je odlazak tih istih multinacionalnih kompanija posle nekoliko godina prouzrokovao velike probleme.

Činjenica je da države pojedinačno ne mogu sprečiti globalističke procese, ali mogu ipak preduzeti mere da se zaštite od nekih negativnih efekata. Uporedo sa razvojem globalnog društva nastaje i veliki broj NVO koje imaju poseban značaj jer zajedno sa brojnim udruženjima koriguju globalno društvo i pomažu u ispravljanju njegovih nepravilnosti.

Poznato je da NVO imaju ozbiljnu pregovaračku snagu i veliki uticaj na medije. Nekada snaga kapitala ima uticaj i na medije, i često sprečava da pojedine „škakljive“ informacije prodru u javnost, ali sa druge strane i kada im je uskraćen željeni medijski prostor, NVO često pribegavaju drugačijim metodama tj. organizovanju masovnih protesta i demonstracija širom sveta, čime neminovno privlače pažnju običnog sveta civilnog društva, što povratno opet prouzrokuje medijsku pažnju. Kroz ovakve aktivnosti one utiču direktno na fomiranje javnog mnjenja o pojedinim pitanjima, što povratno direktno utiče na profit multinacionalnih kompanija.

Ukoliko je na primer neka velika multinacionalna kompanija optužena kao veliki zagađivač životne sredine, ako je svojim radom prouzrokovala ozbiljne štete po jednu državu i društvo, aktivnosti NVO mogu i te kako da utiču na pad renomea samih kompanija, što se munjevitom brzinom direktno odražava na berzu, koja je vrlo senzitivna na „loše vesti“, pa tako može doći do naglog pada akcija i velikog gubitka za kompaniju.

Nekada i određene neistinite informacije mogu uticati na pad rejtinga kompanije i izazvati ogroman gubitak, ali u takvim situacijama kompanije mogu da tuže medijske kuće i traže nadoknadu štete. Ali ukoliko je neka negativna informacija istinita, i ako se ona plasira javnosti, to će sigurno dovesti do pada rejtinga i profita kompanije, a u određenim situacijama visok reputacioni rizik može izazvati i bankrot kompanije.

Na osnovu svega navedenog diplomatske aktivnosti i međunarodno pregovaranje nikada nisu bili teži niti kompleksniji. Postavlja se pitanje – ko je globalni vladar? Da li je to jedna država, regija ili nacija? Broj mogućih odgovora je veliki, s obzirom na veoma veliki broj faktora i činilaca koji utiču na globalnu vlast i moć, ali ono što je sigurno tačno jeste činjenica da ona ima jedan veoma važan zajednički imenitelj, a to je „novac“, tj. krupni kapital.

Globalna ekonomija i globalni ekonomski moćnici vladaju svetom. Ko ima veliku ekonomsku moć ima i moć da vlada, da direktno ili indirektno upravlja drugima. Teritorijalna veličina i broj stanovnika države nisu više bitni kao nekada i, nažalost, najčešće nisu korespondentni sa veličinom njene ekonomske moći.

Činjenica je da je globalizacija izazvala mnogo, i možda čak najviše oprečnih i kontroverznih društvenih reakcija u odnosu na ostale društvene periode. Za jedne ona predstavlja najsavremeniji stupanj razvitka savremenog društva, dok je za druge nova vrsta kolonijalizma i dominacija nekoliko najrazvijenijih i ekonomski najjačih država sveta.

Takođe, kao negativni efekti globalizacije navode se i sve veći ekonomski jaz među državama. Prema podacima koje je u 2012. objavio „Forbs“, po rangu, kao najbogatije zemlje sveta mereno po bruto društvenom proizvodu po glavi stanovnika navode se sledeće države:

1. Katar;
2. Luksemburg;
3. Singapur;
4. Norveška;
5. Bruneji;
6. Ujedinjeni Arapski Emirati;
7. SAD;
8. Hong Kong;
9. Švajcarska;
10. Holandija.¹⁷

Katar koji je prvi na listi najbogatijih zemalja sveta po „Forbsu“, ima veoma mnogo izvora prirodnog gasa što je iskoristio kao glavni adut za svoj snažni privredni rast i ekonomsku ekspanziju.

¹⁷ Internet, <http://www.forbes.com/sites/bethgreenfield/2012/02/22/the-worlds-richest-countries/>, 05/07/2012.

Sa druge strane, većina afričkih zemalja je i dalje na veoma niskom stepenu ekonomskog razvitka, i dalje se bori sa velikim siromaštvom. Veliki broj stanovnika zemljine kugle se bori sa glađu, tj. sa orgomnim nedostatkom hrane i vode za piće, kao i nedostatkom zadovoljenja najosnovnijih medicinskih potreba.

Kada se posmatra Balkan, takođe ni balkanske zemlje nisu bolje prošle u procesu globalizacije. Neke su postale članice Evropske unije, neke su postale pridruženi članovi, ali je sve njih pogodila oštra ekonomska kriza, pa se tako balkanske zemlje pored velike nezaposlenosti i socijalnih problema susreću i sa problemom velike prezaduženosti.

Interesantno je da su Rumunija, Bugarska i Slovenija bile znatno manje zadužene pre ulaska u Evropsku uniju, i da se njihova zaduženost znatno povećala nakon dobijanja statusa člana.

S obzirom na to da se balkanske zemlje nalaze u fazi nedovoljne ekonomske razvijenosti sa jedne strane, i velike zaduženosti sa druge, kao jedini izlaz za ekonomsko jačanje njihovih ekonomija predlaže se formiranje balkanske unije ili formiranje takozvanog „balkanskog saveza“ zasnovanog na slobodnoj trgovini između zemalja Balkana, tj. slobodnom kretanju roba, usluga i kapitala.

Imajući u vidu brojne ekonomske, kulturne i političke razlike, i brojne međusobno nerazrešene odnose iz bliže i dalje istorijske prošlosti, nailazi se na veliki broj problema u multilateralnom pregovaračkom procesu.

Diplomatija nikada nije imala teži zadatak – da uspe da reši velike konflikte i napravi zajednički dijalog među zemljama Balkana, da nadjača sve političke, kulturne i verske razlike i teško breme istorijske prošlosti u ime boljeg sutra, za ekonomski razvoj i jačanje država kako bi zajednički nastupile na evropsko i svetsko tržište, i iskoristile svoje komparativne prednosti.

Regionalno povezivanje ekonomija je jedini izlaz za ove uglavnom ekonomski slabo, ili srednje razvijene, i prezadužene zemlje.

Problem Srbije je što nema definisanu izvoznu strategiju, nema jasno definisanu i sofisticiranu spoljnotrgovinsku politiku koja bi bila orijentisana prema zahtevima svetskog tržišta. Srbija je mala zemlja koja nema adekvatnu ekonomsku moć, ali kako veličina zemlje nije korespondentna njenoj ekonomskoj snazi i moći, glavni zadatak zemlje trebalo bi da bude jačanje njene ekonomije kroz jačanje spoljne trgovine koja bi trebalo da bude izvezna, a ne uvezna orijentisana, uz korišćenje sopstvenih komparativnih prednosti. Sa druge strane, interregionalizam se stoga javlja kao adekvatna korektivna mera za intenzivne globalističke procese i jačanje malih zemalja kroz ekonomsko i politiko regionalno povezivanje.

Jasno definisana i dobro osmišljena diplomatska strategija zemlje, koja sa jedne strane vodi računa o svojim nacionalnim interesima, a sa druge strane raznim metodama i aktivnostima, dobrom saradnjom sa medijima radi na promociji svoje zemlje – i te kako može doprineti poboljšanju njenog imidža i rejtinga u svetu. Dobar imidž može u znatnoj meri da poboljša poziciju zemlje u aktuelnim međunarodnim odnosima i globalnom pregovaračkom procesu.

Samo država koja ima dobro definisanu diplomatsku strategiju i visokoobrazovni diplomatski kadar koji poseduje izuzetno dobre komunikacione i pregovaračke veštine, izuzetne organizacione i analitičke sposobnosti, menadžerske veštine i odgovarajuće ekonomsko obrazovanje, uz adekvatno poznavanje međunarodne politike i aktuelnih međunarodnih političko-ekonomskih odnosa – može uspešno prevazići brojne opasnosti i iskoristiti brojne šanse koje nudi proces globalizacije.

Nekim državama i regionima je globalizacija odgovarala, išla na ruku i doprinela uvećanju njihovog bogatstva, dok je nekim drugim zemljama išla na štetu i još više produbila ekonomski jaz. Uzrok tome leži u činjenici da mogućnosti za razvoj nisu podjednako svima date. Neke zemlje su globalističke procese i prirodna bogatstva kojima obiluju, a koja su deficitarna u 21. veku, iskoristile za snažan privredni rast i jačanje svojih ekonomija.

Druge, koje pak nisu bogate energentima i ne raspolažu energetske izvorima ili nekim drugim prirodnim bogatstvima, obično se nalaze na niskom stepenu razvijenosti, nemaju visokoobrazovni stručni kadar, i ne snalaze se baš najbolje u tranzicionim procesima. Obično imaju veoma visoku stopu nezaposlenosti i brojne socijalne probleme, kao i veliki spoljnotrgovinski i platno-bilansni deficit koji obično pokušavaju da reše dodatnim zaduživanjem države, što često nije na pravi način kontrolisano i dovodi do opšte prezaduženosti zemlje.

U situaciji kada postaju ekonomski zavisne, države prvobitno gube ekonomski, a zatim i politički suverenitet. Globalizacija i pojava većeg broja subjekata međunarodnog pregovaračkog procesa, uključujući i stvaranje brojnih NVO, dodatno su otežale međunarodno pregovaranje.

Diplomatske aktivnosti su danas sve kompleksnije. Brojne su pristalice, ali i protivnici procesa globalizacije, ali ono što je sigurno jeste da kao novi društveni poredak, globalizacija ima i svoje prednosti i svoje mane.

Kao jedno od mogućih rešenja za ispravljanje grešaka globalizacije, tj. kao jedan od mogućih načina korekcije globalističkog procesa, javlja se ekonomsko i političko udruživanje zemalja na regionalnom nivou. Ovo automatski unosi novine u proces međunarodnih pregovaranja jer zemlje tako pregovaraju na multilateralnom nivou unutar regiona, ali i na multilateralnom interregionalnom nivou između različitih regiona. To se javlja kao uzrok pojave nove vrste diplomatije poznate kao „multilateralna interregionalna diplomatija”.

Ono što predstavlja posebnu osobenost globalizacije jeste da je zahvaljujući razvoju info-tehnologija i velikoj brzini razmene informacija omogućeno brzo postizanje ekonomskog uspeha, ali nažalost i brže propasti. Globalizacija po svojim karakteristikama sve više liči na takozvani „američki san”, koji omogućava brzo ostvarenje uspeha, ali i mogućnost brzog bakrota.

Bibliografija

1. Internet, <http://en.wikipedia.org/wiki/BRICS>.
2. Internet, <http://en.wikipedia.org/wiki/File:G20.svg>.

3. Internet, <http://en.wikipedia.org/wiki/NAFTA>.
4. Internet, http://sh.wikipedia.org/wiki/Evropska_unija.
5. Internet, <http://www.forbes.com/sites/bethgreenfield/2012/02/22/the-worlds-richest-countries/>.
6. Kovačević, Živorad, *Međunarodno pregovaranje*, Diplomatska akademija MSP SCG, Filip Višnjić, Beograd, 2004.
7. Prvulović, Vladimir, *Ekonomska diplomatija*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2010.
8. Stefanović-Štambuk, Jelica, „Bilateralna diplomatija u Evropskoj uniji“, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak 2008*, Beograd, 2008.
9. Stefanović-Štambuk, Jelica, „Multilateralizam i interregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine“, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak 2009*, Beograd, 2009.
10. Veljić, Zoran, *Diplomatski protokol*, Diplomatska akademija MSP Srbije, Službeni list, Beograd, 2008.

Mirjana Dejanović, MA

GLOBALISATION, INTERNATIONAL NEGOTIATIONS AND ECONOMIC SOVEREIGNTY

ABSTRACT

Globalisation is the process that brings about controversial opinions. According to some authors, globalisation is the highest level of development of our society. However, on one hand, it has enabled economic strengthening and prosperity to some states, while to some others it has done harm and has even more deepened the economic gap between developed and underdeveloped countries in the world. The cause of that lies in the fact that not all countries have equal opportunities for development and economic growth. Some countries have used globalisation processes and energy sources they are rich in to achieve strong economic growth and strengthening of their economies. The others, which are not rich in energy substances and have no natural resources, are usually at low level of development, their unemployment rate is very high, they have numerous social problems and their foreign trade and balance of payment deficits are high, which they usually try to reduce by taking new credits. When states are becoming economically dependent they first lose their economic and then political sovereignty. Globalisation and an increasing number of factors in the international negotiating process, including the creation of numerous NGOs, have additionally made international negotiations difficult. Diplomatic activities are becoming increasingly complex and one of the possible ways for correcting the process of globalisations includes international multilateral negotiations at the interregional level.

Key words: Globalisation, international negotiations, diplomacy, neoliberalism, multilateralism, interregionalism, sovereignty.

UDK: 35.07+352/354
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 161-174.
Izvorni naučni rad
Primljen: 24. jul 2012. godine

Nevena PROLOVIĆ¹

Teorijsko određenje i terminološko razlikovanje pojmova javne uprave, državne uprave i lokalne samouprave

SAŽETAK

U članku su analizirani pojmovi javne i državne administracije, pri čemu je pažnja usmerena na ključne elemente za njihovo razlikovanje i pojma lokalne samouprave koji je sa njima tesno povezan. U okviru savremenih potreba i trendova globalnog razvoja administrativne organizacije biće reči o principima dobrog javnog, lokalnog i regionalnog upravljanja. Na kraju članka će primenom komparativnog pristupa biti predstavljen nivo decentralizacije i položaj lokalnih samopra u zemljama Zapadnog Balkana kao i harmonizacije zakonodavstva ovih zemalja sa sa zakonodastvom Evropske unije u ovoj oblasti.

Ključne reči: Državna administracija, javna administracija, lokalna samouprava.

Uvod

Sa usvajanjem novog koncepta pravne države sredinom prošlog veka sa kojim je usko povezan koncept univerzalnih ljudskih prava, u fokus demokratske javnosti dospeva i proces decentralizacije. Podela vlasti (pa samim tim i odgovornost vlasti između njenih različitih nivoa) trebalo bi da služi zadovoljavanju funkcionalnih potreba građana i civilnog društva. Međutim, demokratija na regionalnom i lokalnom nivou ne može i ne sme biti odvojena od demokratije na centralnom, odnosno nacionalnom nivou, a u savremenom svetu međuzavisnosti i od nivoa demokratski orijentisanih organizacija, kao što je Evropska unija. Na drugoj strani, lokalna samouprava mora biti shvaćena kao deo celokupnog sistema vlasti. Samo

¹ Nevena Prolović, MA, istraživač – pripravnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs.

tako demokratija može biti i funkcionisati kao konsolidovana, što će omogućiti razvoj javne i državne uprave, koja će dalje voditi većoj odgovornosti i višem stepenu efikasnosti u upravljanju javnim poslovima.

U poslednjih nekoliko decenija, kroz jačanje procesa Evropskih integracija, pa samim tim i jačanje pozicije Evropske unije i evropskog pravnog prostora koji u sebi sažima i upravni prostor, nastaju određeni nadnacionalni standardi koji se odnose na podelu vlasti. Inovativni pristupi u podeli vlasti neminovno utiču na kreiranje upravnih radnji i njihovo vršenje od strane uprave. Time nastaju nove perspektive u globalnom razvoju upravne organizacije i upravnih radnji koje su sve doskora bile pod neprikosnovenim suverenitetom države. Danas se često ističe da je decentralizacija veoma važan korak u promovisanju demokratije. Razvoj lokalne samouprave i decentralizacija nadležnosti zahtevaju strategiju centralne vlasti i dijalog sa predstavnicima lokalnih samouprava.

Terminološko razlikovanje pojmova javne uprave, državne uprave i lokalne samouprave

Kada se govori o javnoj upravi kao pojmu, potrebno je napomenuti da postoji mnoštvo različitih definicija, koje ukazuju na njegovu kompleksnost. Pre svega, potrebno je istaći da je pojam javna uprava širi od pojma državna uprava. Javna uprava označava sve vršioce upravne delatnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i izvan nje (nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjima), a ne samo državne organe uprave kao vršioce upravnih aktivnosti. Pojmovna određenja javne uprave menjala su se u zavisnosti od toga kakve su bile dominantne odlike upravljanja u određenom periodu. Među zapadnim teorijama izdvaja se shvatanje javne uprave kao „proizvođenje dobara i usluga koje su osmišljene da služe potrebama građana – korisnika”.² Dalje, Dejvid Rozenblum definiše javnu upravu kao „korišćenje menadžerskih, političkih i pravnih teorija i procesa vršenja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti za obezbeđivanje regulative i servisne funkcije društva u celini ili nekih njenih delova”. Saglasno ovome, javna uprava može biti definisana i kao ukupnost procesa, organizacija i pojedinaca udruženih vršenjem zakona.³

Potpuni pojam javne uprave može sa dati samo kombinovanjem pojma javne uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu. Javna uprava u organizacionom smislu posmatra se sa aspekta subjekata koji vrše ovu delatnost. U skladu sa tim javna uprava obuhvata kako upravne organe i organizacije u okviru države, tako i one organizacije koje ne ulaze u njen sastav, ali koje imaju posebna javna ovlašćenja za obavljanje poslova koje

² Marshall Dimock, Gladys Dimock, Douglas Fox, "Public Administration", Fifth Edition, 1983, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, p. 2.

³ George J. Gordon, Michael E. Milankovich, "Public Administration in America", 1995, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concept and Cases*, op. cit., p. 3.

inače obavljaju organi uprave. Na osnovu ovakvog određenja, javna uprava obuhvata dakle, pored državne uprave, i upravu svih javnopravnih ličnosti ili samouprava, kao i privatnih subjekata kojima je zakonom povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja, pa je organizacioni pojam javne uprave širi od pojma državne uprave.⁴

Javna uprava u funkcionalnom ili materijalnom smislu polazi od sadržine, tj. akata koje donose i radnji koje vrše organi i organizacije u vršenju delatnosti javne uprave. Saglasno ovome, javna uprava se može označiti kao: 1) ovlašćenje za autoritativno rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima putem upravnih akata donetih u zakonom propisanom postupku; 2) vršenje upravnog nadzora; 3) vršenje drugih javnih ovlašćenja (vođenje javnih evidencija, izdavanje javnih isprava i dr.); i 4) donošenje opštih akata u skladu sa zakonom za uređivanje odnosa od šireg interesa.⁵ Na tragu funkcionalnog određenja, Dejan Milenković pod javnom upravom podrazumeva sve delatnosti odnosno aktivnosti koje uprava, kao organizacija za socijalnu regulaciju društvenih procesa obavlja.

Savremenu javnu upravu danas čine različiti teritorijalni i funkcionalno decentralizovani, državni i nedržavni subjekti, koji vrše upravne aktivnosti korišćenjem javnih ovlašćenja.⁶ S ovim u vezi je i tendencija afirmisanja novih načela organizacije javne uprave, koja postaje uočljiva krajem 19. i početkom 20. veka. U tom kontekstu, javna uprava se javlja kao svojevrsna mešavina tri grane vlasti u kojoj dominira izvršna. Ona mora biti politički samostalna u odnosu na sve tri grane vlasti, a da ih istovremeno funkcionalno povezuje u procesu pružanja usluga. Zato se često ističe da savremeni sistemi javne uprave počivaju na načelu depolitizovanosti, odnosno smanjenom uticaju vladajućih političkih stranaka prilikom primene zakona. Jedno od osnovnih obeležja savremenih organa uprave svakako jeste zakonitost njihovog delovanja, što znači da oni moraju biti u skladu sa pravnim aktima, pre svega Ustavom, a onda i zakonom i podzakonskim aktima.⁷ Iako sistem kontinentalnog prava odlikuje podela vlasti, veliki sistem pravnih normi i hijerarhija pravnih akata, u novije vreme i on trpi izvesne promene. Ovde se prvenstveno misli na postepenu promenu same države, što se odražava i na javnu upravu (i u okviru nje državnu upravu), te one postaju sve više kooperativne. Takođe, ne bi trebalo izgubiti iz vida ni procese decentralizacije, dekoncentracije i delegiranja nadležnosti. Sve ovo utiče na smanjenje kontrolne uloge državne uprave, koja se uz povećanje uloge privatnog sektora, pretvara u

⁴ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 81–83.

⁵ Mirko Kulić, *Upravno pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2010, str. 62.

⁶ Ana S. Trbović, Dragan Đukanović, Borisav Knežević, *Javna uprava i Evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010, str. 11.

⁷ Ustavni, zakonski i podzakonski akti su najčešće izvori upravnog prava i na osnovu njih se usklađuje i delovanje upravnih organizacija državne i nedržavne uprave. Ovo je tzv. kontinentalni sistem prava koji se razvijao u Nemačkoj, Francuskoj, Španiji i drugim evropskim zemljama, uključujući i Srbiju.

sistem organa i organizacija u službi građana i privrede, vršeci one poslove koje pojedinac ne može vršiti sam za sebe.⁸

Nakon uočene distinkcije pojmova javne i državne uprave, potrebno je pristupiti i teorijskom određenju pojma državna uprava. Sam naziv „državna uprava“ upotrebljen je prvi put u Nemačkoj polovinom 19. veka. Izraz se može upotrebiti dvojako, kao funkcija i kao organizacija. U smislu funkcije, pod državnom upravom podrazumevaju se određene delatnosti državnih organa koje imaju zajednička obeležja. Sadržina te delatnosti manifestuje se kroz poslove koje vrše državni organi uprave. U smislu organizacije, pod državnom upravom se podrazumeva skup određene vrste državnih organa kojima je povereno vršenje poslova državne uprave u smislu funkcije.⁹ Dominacija prinude je ključna za njeno tumačenje, a strukturalno obeležje je njegoa hijerarhijska ustrojenost. Zato se organi državne uprave predstavljaju kao „operativni, politički i čisto stručni deo izvršne vlasti“. Ovo je tesno povezano sa činjenicom da organi državne uprave treba da obezbede poštovanje pravnog poretka i omoguće građanima ostvarivanje određenih prava.

Za dalji tok rada, na ovom mestu neophodno je odrediti i pojam lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima više značenja. Prema jednom, pod lokalnom samoupravom se smatra pravo građana koje se određuje kao pravo lokalnog stanovništva na upravljanje poslovima lokalne zajednice. Prema drugom značenju, lokalna samouprava se posmatra kao sistem organizacije lokalne vlasti, putem kojeg građani odlučuju o opštim i najvažnijim pitanjima života i razvoja te zajednice. U trećem i uobičajenom značenju koje ne isključuje prethodna dva, lokalna samouprava podrazumeva oblik teritorijalne organizacije, odnosno oblik teritorijalne jedinice.

Konkretno, Ustav Republike Srbije ne koriste termin javna uprava. Ustav sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi, ali u tome ne ostaje dosledan, tako da u jednoj od odredaba, umesto termina državna uprava koristi termin uprava. Pojam državna uprava najpre se pojavljuje u delu Ustava koji se odnosi na Vladu Republike Srbije. Jedna od nadležnosti Vlade je da usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom. U članu 123. st. 1. tač. 5. koji je posvećen odgovornosti Vlade, piše da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave.¹⁰

Ustav zatim sadrži i poseban odeljak pod nazivom „Državna uprava“, koji čine dva člana.¹¹ U članovima 136–137. Ustav najpre određuje položaj državne uprave te delimično utvrđuje organizacione oblike organa državne uprave (ministarstava), ali propušta da odredi poslove državne uprave,

⁸ Videti detaljnije: Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1985, str. 25–26.

⁹ Mirko Kulić, *Upravno pravo*, op. cit., str. 63.

¹⁰ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06, čl. 123–124.

¹¹ Ibidem, čl. 136–137

prepuštajući određenje poslova zakonu.¹² Ustavotvorac, zatim, širi „krug subjekata“ koji obavljaju poslove državne uprave, ali ne određuje ove subjekte jednim jedinstvenim nazivom (ne koristi termin „javna uprava“ ili bilo koji drugi termin kojim bi svi vršioци poslova državne uprave, ili poslova uprave bili označeni). Ustavna odredba glasi:

„U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe. Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuju se zakonom.“¹³

Na ovaj način Ustav Republike Srbije približava se teorijskom pojmu uprave u organizacionom smislu, ali propušta da ih terminološki i odredi. Lokalna samouprava je određena Zakonom o lokalnoj samoupravi.¹⁴ Član 2. ovog zakona određuje lokalnu samoupravu kao pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.¹⁵

Kao što je u uvodu istaknuto, u poslednjih nekoliko decenija, kroz jačanje procesa Evropskih integracija, pa samim tim i evropskog pravnog prostora koji u sebi sažima i upravni prostor, nastaju određeni nadnacionalni standardi koji se odnose na podelu vlasti. Ti nadnacionalni standardi podrazumevaju sve snažnije iskazivanu potrebu za decentralizacijom, putem regionalizacije i razvoja lokalne samouprave. Jedan od bitnih zadataka u procesu decentralizacije je promena teritorijalne organizacije javne uprave. Najteži posao na ovom putu je regionalizacija. Trostepena struktura vlasti (država / regioni / gradovi i opštine) predstavlja model koji zagovara Evropska unija (EU). Naime, Evropska unija snažno podržava regionalizaciju u cilju boljeg integrisanja

¹² U čl. 136. piše da je državna uprava samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom. Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.

¹³ Ustav Republike Srbije, op. cit., čl. 137.

¹⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07.

¹⁵ *Ibidem*, čl. 2.

stanovnika, podsticanja razvoja i što uspješnijeg realizovanja kompleksnih ekonomskih, političkih i socijalnih programa.

Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou

Važno je istaći da decentralizacija nije sama sebi svrha. Ona je sredstvo da se dostigne širi spektar ciljeva. Često se ističe da je decentralizacija važan korak u promovisanju demokratije. Zasnovana delom na stavovima liberala, ova tvrdnja sugerise da učešće lokalne zajednice u izborima programa ili uspostavljanju prioriteta na lokalnom nivou predstavlja kamen-temeljac demokratije. Različiti ciljevi se mogu navesti kao razumna osnova za decentralizaciju. Ona se često doživljava kao politički ideal koji obezbeđuje način za učešće zajednice u odlučivanju i postizanju samosvesti/samopouzdanja lokalne samouprave, kao i za povećanje odgovornosti državnih službenika na nižim administrativnim nivoima. Mnogobrojne političke inicijative koje su uvele decentralizaciju širom sveta bile su inspirisane ovim idejama.

Posebnu pažnju trebalo bi obratiti na lokalnu samoupravu radi lakšeg stvaranja nove demokratske državne strukture. Međutim, lokalna ili regionalna demokratija ne bi trebalo da bude pogrešno shvaćena. Ona nije posebna vrsta demokratije. Demokratija predstavlja složenu mrežu institucija, prava i načina ponašanja primenjenih na svim nivoima vlasti; jer demokratija na lokalnom nivou ne može biti odvojena od svoje realizacije na centralnom nivou.¹⁶ Suština je u činjenici da lokalna samouprava ne bi trebalo da bude u suprotnosti sa centralnom i nacionalnom vlašću, već mora biti shvaćena kao deo celokupnog sistema vlasti. Ovakva spoznaja odnosa nivoa vlasti neophodna je zarad boljeg razvoja uprave, pa samim tim i demokratije, kao i postizanja većeg stepena odgovornosti i brže reakcije u upravljanju javnim poslovima. Stoga bi centralna vlast trebalo da razmatra decentralizaciju kao jednu od opcija javnih programa, zato što je svrha postojanja vlade da služi građanima, a podela odgovornosti i vlasti između njenih različitih nivoa trebalo bi da služi zadovoljavanju funkcionalnih potreba.

Upravo iz ovih razloga sve se više nameće zaključak da je budućnost dobrog demokratskog upravljanja u efektivnoj demokratskoj upravi na lokalnom i regionalnom nivou. Potreba decentralizacije spoznata je i u okviru Evropske unije. Brojni su faktori takve njene politike: produbljavanje integracija unutar EU; veliko proširenje EU; uzlazni trendovi decentralizacije nacionalnih država; sve intenzivnija i razudjenja prekogranična regionalna (interteritorijalna) saradnja, uključujući i evroregionalizaciju. Vremenom je u okviru EU postignut širok konsenzus o ključnim kriterijumima koji se sada već mogu smatrati delom evropskog zakonodavstva. Ti kriterijumi su sledeći: vladavina prava, transparentnost i otvorenost, odgovornost i efikasnost. Najznačajniji

¹⁶ Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope, Philia, Novi Sad, 2007, str. 176.

dokumenti koji se bave ovom tematikom, a koji su nastali u okviru evropske politike decentralizacije su: Madridska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji (1980); Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985); Deklaracija o regionalizmu u Evropi (1996); Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi (1997), kao i deklaracije i izjave evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (Helsinki, 2002; Budimpešta, 2005; Valensija, 2007; Kijev, 2011).¹⁷ Dvodnevna konferencija u Valensiji rezultirala je usvajanjem deklaracije „Dobro lokalno i regionalno upravljanje – evropski izazov“, koja uključuje nekoliko deklaracija kojima se promoviše razvoj dobrog upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou.¹⁸ Ova konferencija, koja se održava na trogodišnjem nivou, prilika je da ministri odgovorni za lokalnu i regionalnu vlast zemalja članica Saveta Evrope razmene iskustva o napretku u realizaciji reformskih procesa na lokalnom nivou. Svi ovi dokumenti u sebi sadrže princip subsidiarnosti, pri podeli nadležnosti i uspostavljanju funkcionalnih odnosa između različitih nivoa vlasti.¹⁹

Jedan od najznačajnijih dokumenata je svakako Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Naime, zemlje članice Saveta Evrope pošle su od činjenice da je najneposrednije ostvarivanje demokratskog prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova moguće, pre svega, na lokalnom nivou, kao i od uverenja da „(...) samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna i bliska građanima“. To, zapravo, znači da „Evropa zasnovana na načelima demokratije i decentralizacije vlasti“ zahteva ustavno-zakonsku garanciju postojanja lokalnih vlasti sa visokim stepenom autonomije i odgovornosti.²⁰ U tom smislu, saglasno principu subsidiarnosti, odredba člana 4. Povelje kaže: „Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti.“²¹ Takođe, „prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom“.²²

¹⁷ Jovan Komšić, „Principi evropskog regionalizma, decentralizacija država i prekogranična saradnja lokalnih i regionalnih vlasti u dokumentima Saveta Evrope“, u: Jovan Komšić (ur.), *ibidem*, 34.

¹⁸ Reč je o sledećim deklaracijama: Deklaracija o demokratskom učešću i javnoj etici na lokalnom i regionalnom nivou, Deklaracija o regionalnoj samoupravi, Deklaracija o napretku na planu dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja, Deklaracija o Strategiji Saveta Evrope za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou, Deklaracija o Evropskoj nedelji lokalne demokratije, Deklaracija o izgledima za budućnost.

¹⁹ Ovaj princip znači da se određen krug nadležnosti daje nivou vlasti koji je najbliži građanima i koji može najefikasnije i najkvalitetnije da realizuje te poslove. Standardi pomenutih dokumenata znače obezbeđivanje svakom stanovniku Evrope jednakih uslova i šansi za zadovoljenje svojih osnovnih prava.

²⁰ *Ibidem*, str. 39.

²¹ European Charter of Local Self-Government, Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985, Article 3.

²² *Ibidem*, Article 4.

Budući da je raspolaganje adekvatnim putevima, načinima i resursima bitna pretpostavka odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti lokalne autonomije, Povelja garantuje pravo na „odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja“. Uz to, precizira se da će „izvori finansiranja lokalnih vlasti (...) biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon“.²³

Države članice Saveta Evrope su se na svom Trećem samitu u Varšavi 2005. godine, izjasnile da su uspešna demokratija i dobro upravljanje na svim nivoima preduslovi za stabilnost, socio-ekonomski napredak i održive zajednice. Od tada se o dobrom upravljanju govori kao o zahtevu koji se postavlja na svim nivoima državne uprave. No, na lokalnom nivou ono je od suštinskog značaja jer je lokalna samouprava najbliža građanima, te građani upravo tu najlakše mogu sagledati sopstvenu ulogu u javnim poslovima. Iskustvo i pravne tekovine Saveta Evrope u oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava mogu se sažeti u 12 principa dobrog demokratskog upravljanja.²⁴

Neophodno je ukazati na još jedan od aktuelnih načina rada u Evropi, a tiče se direktnog izbora gradonačelnika. Postoji više razloga koji govore u prilog ove promene. Prvo, to je funkcionalan odgovor na sve kompleksnije društveno organizovanje; drugo, predstavlja jedan od elemenata „nove političke kulture“, u kojoj se traži podrška šire grupe birača, koji imaju suprostavljene interese i želje; takođe, predstavlja i odgovor na sve jači institucionalni okvir i politike EU, koji pružaju nove ideje, modele i standarde za lokalne političke elite; i na kraju, zbog nastojanja da institucije usvoje, ako ne iste, onda slične forme organizovanja u cilju postizanja većeg značaja i legitimiteta za svoje građane, i kao odgovora na zabrinutost donosioca odluka na višim nivoima vlasti.²⁵

Međutim, ekonomska kriza aktuelna poslednjih nekoliko godina pokazala je da lokalne samouprave nisu dorasle savremenim izazovima, rizicima i pretnjama. Jednostavno, pokazalo se da ne mogu više da pružaju usluge, održavaju svoje objekte, kao i da samostalno finansiraju zdravstveni i penzioni sistem na lokalnom nivou.²⁶ Iako je došlo do oporavka ekonomije (američke, s obzirom na činjenicu da se autor teksta bavi lokalnom samoupravom u SAD), primetno je da ne postoji volja javnosti da se vrati nekadašnjem rasipničkom ponašanju iz prošlosti. Iako pojedine lokalne samouprave žele da budu

²³ Ibidem, Article 9.

²⁴ U pitanju su sledeći principi: pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća, spremnost da se reaguje, efikasnost i delotvornost, otvorenost i transparentnost, vladavina prava, etičko ponašanje, stručnost i sposobnost, inovativnost i otvorenost za promene, održivost i dugoročna orijentacija, dosledno efikasno upravljanje, kulturna raznovrsnost i socijalna kohezija, odgovornost.

²⁵ Bligh Grant, Brian Dollery, Jeef Gow, "Local Democracy and Local Government Efficiency: The Case of Elected Executives in Australian Local Government", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1, March 2011, p. 54.

²⁶ William R. Dodge, "Practitioner's Perspective - Regional Charters: The Future of Local Government", *Public Administration Review*, p. 148.

nezavisne od svojih suseda, one više ne mogu da negiraju potrebu da zajednički rade na prevazilaženju najtežih izazova sa kojima se suočavaju. Čak i većina razvijenih urbanih zajednica nema dovoljno materijalnih i administrativnih kapaciteta da se suočava sa izazovima koji prevazilaze nadležnosti njihovih granica, od visokih troškova nestabilnog energetskog sistema i skupih infrastrukturnih projekata, preko prirodnih i terorističkih pretnji do oštre globalne konkurencije.²⁷ Ovakva situacija u prvi plan ističe potrebu za dobrim regionalnim upravljanjem.

Regionalne uprave, u ovakvoj postavci snaga, imale bi pristup adekvatnim materijalnim i ljudskim resursima koji bi mogli da pomognu lokalnim samoupravama u prevazilaženju navedenih savremenih izazova i pretnji. Komparativna prednost ovih uprava je što mogu da uključe sve regionalne zainteresovane strane, iz svih sektora i šire javnosti, ali bi bile kontrolisane, ili pod neposrednim uticajem lokalnih samouprava. Što je najvažnije, one mogu biti pozvane na odgovornost od strane javnosti, putem godišnjih izveštaja o svojim aktivnostima i periodičnim uvidom građana u njihov rad.²⁸ Veliki izazov za regionalne uprave predstavljaće njihova mogućnost da oblikuju budući regionalni rast, da osiguraju konkurentan i održiv razvoj, kao i pristupačnost i visok kvalitet usluga. S tim u vezi, čak i one lokalne samouprave koje su maksimalno posvećene ne mogu uspeti ukoliko ne postoji saradnja između lokalnih zajednica o budućem rastu, koji će imati uticaj na sve nivoe vlasti.²⁹

Saradnju lokalnih samouprava trebalo bi podsticati odgovarajućim pravnim i finansijskim merama, jer ovakva saradnja doprinosi zbližavanju zajednica. Poseban aspekt međuopštinske saradnje predstavlja prekogranična saradnja koja je posebno bitna za region Zapadnog Balkana, i ona predstavlja odraz evropske dimenzije lokalne samouprave. Problem prekogranične saradnje između opština zemalja regiona Zapadnog Balkana proizilazi iz činjenice da se tokom devedestih godina prošlog veka na ovim prostorima vodio rat, tako da su u određenom broju slučajeva „nove granice podelile postojeće opštine”.³⁰ U ovom kontekstu, prekogranična saradnja može biti šansa da se obnove veze i poverenje između zajednica radom na projektima od zajedničkog interesa.

Međutim, prekogranična saradnja na nivou gradova veoma je ograničena, iako se upravo tamo najviše i primećuje njen uticaj. U mnogim državama ovo nije samo posledica nepoverenja, već i ograničenosti samih lokalnih samouprava: mala autonomija u odnosu na centar, nedostatak izvora i nejasna odgovornost.³¹ O ovom problemu biće više reči u poglavlju

²⁷ Ibidem, p. 148–149.

²⁸ Ibidem, p. 149.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou”, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 185.

³¹ Ibidem.

koje sledi, koje se komparativnim pristupom bavi stepenom decentralizacije zemalja Zapadnog Balkana.

Komparativna analiza stanja lokalne i regionalne demokratije u državama Zapadnog Balkana

U državama Zapadnog Balkana problemi lokalne uprave rešavaju se u skladu sa potrebama organizovanja države; posebna pažnja obraća se na lokalnu samoupravu radi lakšeg stvaranja nove demokratske državne strukture. Kada se govori o lokalnoj i regionalnoj demokratiji ovih zemalja i njihovoj organizaciji vlasti, trebalo bi voditi računa i o veličini tih zemalja (u smislu veličine teritorije i broja stanovnika). Takođe, važno je istaći i da su zemlje regiona ratifikovale Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ustavi ovih zemalja priznaju i garantuju lokalnu samoupravu makar na opštinskom nivou i osnovni zakon o institucijama i odgovornosti usvojen je u skladu sa zahtevima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Dalje, nijedna od ovih zemalja nema problem prevelike opštinske izdajenosti u poređenju sa prosečnom situacijom negde drugde u Evropi. Drugo, organizacija federalne države i autonomnih regija u velikoj meri je rezultat ratova koji su pratili raspad SFRJ, međunarodnih sporazuma i etničke podeljenosti. Treće, uprava na mezonivou postoji u svim zemljama sem u Crnoj Gori i Republici Srpskoj.³² Četvrto, između susednih lokalnih uprava navedenih zemalja ili između kantona u okviru Federacije Bosne i Hercegovine ne postoji saradnja ili je ona na veoma niskom nivou. Povećano prenošenje vlasti kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine dovelo je do ekonomskog deljenja, otežavajući razvoj inicijativa.³³

U Hrvatskoj i Makedoniji se u poslednjoj deceniji značajno promenila opštinska teritorijalna struktura, dok je u Sloveniji postsocijalistička tranzicija dovela do podele velikih opština, karakterističnih za stari režim. U Hrvatskoj je nakon izvršene reforme broj lokalnih samouprava porastao na 556 (430 opština i 126 gradova), sa negadašnjih 101. Međutim, zbog ekonomske krize predviđa se ukidanje nekih 150 opština.³⁴

U Republici Makedoniji, sadašnja organizacija koja broji 84 opštine i grad Skoplje, kao posebnu jedinicu lokalne samouprave, utvrđena je

³² Mezonivo: Džim Šarp koristi termin „mezo-uprava“ za institucije na srednjem (mezo) nivou organizacije teritorijalne uprave, bez obzira na njihove razlike. On ih deli na institucije podređene centralnoj vlasti i one sa pravnom autonomijom, smatrajući da je razvoj mezo-uprave baziran na razvoju ovih drugih.

³³ Nevedeno prema: Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 179.

³⁴ Demokratizacija je u ovom slučaju shvaćena i primenjena preširoko, pogotovo što mnoge od tih novonastalih minijaturnih opština nemaju dovoljno prihoda ni da pokriju plate svojih službenika. Dogovoreno je da opštine i gradovi kojima plate zaposlenih u lokalnoj samoupravi prelaze 40% njihovog izvornog budžeta ne ispunjavaju svoju svrhu i biće ukinuti.

Zakonom za teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave u Republici Makedoniji, donetim 11. avgusta 2004. godine, kao posledica Ohridskog dogovora 2001.

U Bosni i Hercegovini, unutrašnje granice između entiteta, postavljene nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma i uz dodatna prilagođavanja, predstavljaju veoma velike probleme za upravljanje. Naime, značajni deo Federacije Bosne i Hercegovine deli severni i južni deo Republike Srpske. Brojne opštine su takođe podeljene ovom granicom i kao rezultat formirano je mnogo manjih opština, posebno u Republici Srpskoj. Saradnja između opština je sa obe strane opterećena nepoverenjem, a tendencija da se gradovi dele na osnovu etniciteta još postoji. U slučaju Mostara, visoki predstavnik je bio obavezan da podržava jedinstvo administracije; uprkos tome grad je podeljen na nekoliko opština na osnovu etničke većine. Situacija je slična i u Sarajevu koje ima četiri veoma autonomne opštine.³⁵

Republika Srbija ima 174 jedinice lokalne samouprave, od kojih su 150 opštine, 23 grada i grad Beograd. Pravni okvir u kojem lokalna samouprava funkcioniše postavljen je Ustavom iz 2006. godine i usvajanjem paketa zakona u decembru 2007: Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o teritorijalnoj organizaciji, Zakona o glavnom gradu i Zakona o lokalnim izborima. Od prethodno važećih zakona koji su sistemski uređivali ovu oblast, na snazi je ostao samo Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

Na kraju ovog pregleda teritorijalnih reformi i nivoa vlasti može se zaključiti da se posmatrani sistemi lokalne samouprave razlikuju po različitim osnovama, a između ostalog i po svom odnosu prema teritoriji. Dok Slovenija i Hrvatska već desetak godina istrajavaju na tendenciji mrvljenja teritorije i smanjivanja područja opštine, Srbija je zadržala teritorijalnu podelu kakva ovde postoji već decenijama, a za koju je karakteristično postojanje teritorijalno i demografski najveće opštine u Evropi. Makedonski trendovi su sličniji onima u Sloveniji i Hrvatskoj, iako usitnjavanje opština nije u ovoj južnoj državi poprimilo tako drastične forme kao u prve dve zemlje. Što se Bosne i Hercegovine tiče, tu je došlo do povećanja broja opština ali ne kao posledica planiranja prostora i njegovog usklađivanja sa razvojem lokalne samouprave, već kao posledica politički neodgovornog povlačenja međuentitetskih linija.³⁶

Jedan od bitnih zadataka u procesu decentralizacije je promena teritorijalne organizacije javne uprave. Najteži posao na ovom putu je regionalizacija, odnosno proces reformi na mezonivou. Trostepena struktura vlasti, o kojoj je ranije bilo reči, u ovom trenutku predstavlja najprihvatljiviji model reforme lokalne samouprave u zemljama Zapadnog Balkana.

Kada govorimo o zemljama ovog regiona moramo razmatrati različite situacije. U Srbiji i Republici Makedoniji, mezonivo sačinjava isključivo državna vlast. U Republici Makedoniji, državne teritorijalne kancelarije

³⁵ Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 181.

³⁶ Zdravko Zlokapa, *Komparativni pregled lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*, str. 232.

zadržale su brojne odgovornosti za koje se smatra da su u okviru državne nadležnosti na mestu većih socijalističkih opština.³⁷ Iako oblasti nisu postojale u bivšoj Jugoslaviji, Srbija ih je 1992. godine organizovala, umesto regiona koji su bili sastavni deo saradnje između opština. Ove oblasti su preuzele veliki broj odgovornosti koje su ranije imale opštine. Nasuprot Srbiji, Crna Gora nema mezonivo. U Albaniji i Hrvatskoj, lokalne institucije samouprave postoje na mezonivou. Njihova osnovna uloga je da obavljaju administrativne dužnosti prilično lokalnog karaktera, ali ipak daleko šireg od opštinskog. Ostale funkcije obavljaju se direktno preko službi centralne vlade pokrivajući manje ili više istu teritoriju.³⁸

Institucije mezonivoa u okviru organizacija države Bosne i Hercegovine i Republike Srbije ne mogu se analizirati. Ove države su slabo povezane zajednice političkih entiteta koji imaju zakonsko pravo na odlučivanje o svim glavnim državnim pitanjima, osim o međunarodnom. Na osnovu ustava države Bosne i Hercegovine centralna uprava ima veoma ograničenu vlast, a entiteti imaju svoju vojsku. U Republici Srbiji postoje regionalne samouprave. U Srbiji, Ustavom su određene autonomne pokrajine na osnovu nacionalnih, kulturnih i drugih posebnosti. Dok Kosovo ostaje pod upravom UNMIK, konstitutivni status „autonomna pokrajina“ odnosi se na Vojvodinu.

Na kraju, trebalo bi pomenuti i prekograničnu saradnju. Razvoj decentralizacije trebalo bi da prirodno podržava saradnju između opština susednih zemalja. Nedostatak pravnog okvira predstavlja opštiju smetnju prekograničnoj saradnji. Madridska konvencija Saveta Evrope o prekograničnoj saradnji razvila je jedan takav okvir; međutim, nekoliko zemalja regiona nije još ratifikovalo ovu konvenciju, a među njima i Srbija. Suština ove saradnje je u promociji zajedničkih projekata u svrhu poboljšanja životnih uslova u oblasti zdravlja, obrazovanja i obuke, transporta, turizma i saradnje u slučaju prirodne nepogode. Njihove aktivnosti su širokog obima, dok su jedne ograničene na konsultacije, druge mogu da vode konkretne projekte. Međutim, na osnovu izveštaja Kongresa lokalne i regionalne uprave Saveta Evrope u vezi sa lokalnom demokratijom u regionu, ograničenje razvoja prekogranične saradnje proizilazi iz straha da će ova mogućnost biti zloupotrebljena u svrhu uspostavljanja saradnje bazirane (isključivo) na etnicitetu ili srodstvu. Kako ističe Stefan Sofianski, ovi problemi se mogu prevazići razvijanjem sporazuma između zainteresovanih država, u kojima bi se definisali slučajevi i svrha prekogranične saradnje lokalnih samouprava.³⁹

Zaključak na kraju ovog dela je da nema dovoljno međuopštinske saradnje, što otežava nalaženje rešenja za ključna pitanja razvoja. Međutim, saradnja između lokalnih samouprava podstiče se na različite načine, što finansijskim, što pravnim merama.

³⁷ Žerar Marso, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou“, u: Jovan Komšić (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, op. cit., str. 231.

³⁸ Ibidem, str. 231–232.

³⁹ Stefan Sofianski (Rapporteur), „Les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-est“, *Congres des Pouvoirs locaux et régionaux*, 11e session, CG(11)7, partie II, 28 Avril 2004.

Zaključak

Decentralizacija i samouprava nisu same po sebi dovoljan garant većeg stepena demokratizacije. Sam tok konsolidovanja demokratije zavisi od institucija i političke volje. Ovaj drugi uslov naročito je teško postići i zahteva vreme, posebno u tranzicionim društvima. Ipak, institucije imaju odgovornost da podržavaju razvoj demokratske svesti.

Dobro upravljanje je danas višedimenzionalni koncept koji polazi od principa, pravila i prakse koja se razvila po celom svetu. Ono je postalo obrazac za istinsko utemeljenje vrednosti i principa demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Ujedno, ono se kao zahtev postavlja na svim nivoima državne uprave. Budućnost demokratije leži u samoupravama u čijem su središtu građani koji aktivno učestvuju u ostvarivanju javnih politika i poslova, sa jeftinom lokalnom administracijom koja je efikasna i sposobna da građanima bude na usluzi u svakom trenutku. Ovo je put da i građani zemalja Zapadnog Balkana, nastojeći da inkorporiraju evropsko zakonodavstvo u domaću legislativu, spoznaju da lokalne samouprave u kojima žive zadovoljavaju njihove osnovne životne potrebe.

Međutim, ne bi trebalo poništiti sve tekovine aparata državne uprave, jer dešavanja u poslednjih nekoliko godina, koja se specifično tiču ekonomske krize koja je pogodila najmoćnije ekonomije sveta, ukazuju na neophodnost postojanja jake centralne vlasti koja se ipak potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije u savremenim uslovima globalne međuzavisnosti.

Bibliografija

1. Komšić, Jovan, „Principi evropskog regionalizma, decentralizacija država i prekogranična saradnja lokalnih i regionalnih vlasti u dokumentima Saveta Evrope”, u: Komšić Jovan (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope, Philia, Novi Sad, 2007.
2. Digi, Leon, *Preobražaj javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929.
3. Marso, Žerar, „Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou”, u: Komšić Jovan (ur.), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope, Philia, Novi Sad, 2007.
4. Milenković, Dejan, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998.
5. Lilić, Stevan, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd, 2008.
6. Kulić, Mirko, *Upravno pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2010.
7. Trbović, Ana, Đukanović, Dragan, Knežević, Borisav, *Javna uprava i Evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010.
8. Lane, Jan-Erik, *Državno upravljanje – razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Megatrend univerzitet, JP Službeni glasnik, Beograd, 2012.

9. Dodge, R. William, "Practitioner's Perspective-Regional Charters:The Future Of Local Government", *Public Administration Review*, December 2010.
10. Bligh, Grant, Dollery, Brian, Gow, Jeef, "Local Democracy and Local Government Efficiency: The Case of Elected Executives in Australian Local Government", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1, March 2011.
11. Sofianski, Stefan (Rapporteur), "Les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-est", *Congres des Pouvoirs locaux et régionaux*, 11e session, CG(11)7, partie II, 28 Avril 2004.
12. "European Charter of Local Self-Government", Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985.
13. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06.
14. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07.

Nevena Prolović, MA

THEORETICAL DEFINITION AND TERMINOLOGY DISTINCTION BETWEEN THE CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION, STATE ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

ABSTRACT

The paper analyses the concepts of public and state administration focusing on the key elements of their distinction and the concept of local self-government, which is closely related to them. Within the context of contemporary needs and trends of the global development administrative organization, the principles of good public, local, and regional management will be discussed. At the end of paper, the level of decentralization and local government positions in the Western Balkans countries will be presented by a comparative approach as well as the harmonization of legislations of these countries with the European Union law in this area.

Key words: State administration, public administration, local self-government.

UDK: 341.322.5(497.113)“1941/1945”
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 175–189.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. novembar 2012. godine

Jelena Đ. LOPIČIĆ-JANČIĆ¹

Ratni zločini u Bačkoj 1941–1945. i slučaj Šandor Kepiro

SAŽETAK

Rad obrađuje okupaciju Bačke koja je izvršena od strane Mađarske vojske 1941–1945. godine, kao i masovne ratne zločine koje su izvršili mađarska okupaciona vojska, žandarmerija, policija i njihovi pomagači iz redova lokalne mađarske i nemačke manjine nad Srbima, Jevrejima, Romima i drugim nemađarskim nacionalnostima. Naglasak rada je na Novosadskoj raciji 1942. koju su izvršili mađarska vojska, žandarmerija, policija, vojna kontrašpijunaža, organi bezbednosti uz pomoć lokalnih pomagača mađarske i nemačke manjine, i koja predstavlja najteži i najveći ratni zločin izvršen u Vojvodini. Jedno od odgovornih lica za neposredno izvršenje Novosadske racije je dr Šandor Kapiro, kapetan mađarske žandarmerije, mađarski državljanin, koji je posle završetka Drugog svetskog rata pobjegao u Austriju, a zatim u Argentinu. Iz Argentine se nesmetano vratio u Mađarsku 1996. godine. Na inicijativu Centra „Simon Vizental” u Budimpešti, optužen je za ratne zločine u Novosadskoj raciji 1942. godine. Srbija nije tražila njegovo izručenje, nego je samo dostavila dokumentaciju i dokaze, jer je bila saglasna da mađarski Ustav ne dozvoljava izručenje svojih državljana. Sud je dr Kepira oslobodio 18. juna 2011. godine, a umro je 3. septembra 2011. u 98. godini života prirodnom smrću. Autor rada smatra da je trebalo tražiti izručenje Kepiroa na osnovu Moskovske deklaracije iz 1943, kao i Ugovora o prekidu ratnog stanja sa Mađarskom od 20. januara 1945. i Ugovora o miru sa Mađarskom od 10. februara 1947. godine, koji još važe i predviđaju izručenje ratnih zločinaca – jer imaju jaču pravnu snagu od Ustava Mađarske.

Ključne reči: Mađarska okupacija Bačke 1941–1945. godine, ratni zločini mađarske vojske, policije i žandarmerije nad Srbima, Jevrejima i Romima, Novosadska racija 1942, žandarmerijski kapetan dr Šandor Kepiro, suđenje u Budimpešti 2011. godine.

¹ Jelena Đ. Lopičić-Jančić, advokat iz Beograda. E-mail: jelena@vektor.net

Uvod

Epohu postanka ljudskog društva obeležili su mnogobrojni ratovi koji su vođeni od nastanka prvih država počev od starog veka, preko srednjeg veka, pa sve do današnjih dana. Dva rata bila su najstrašnija u dosadašnjoj ljudskoj istoriji, koji premašuju sve dosadašnje žrtve i razaranja. To je Prvi svetski rat 1914–1918. u kojem je poginulo 8,5 miliona i ranjeno preko 20 miliona lica. A zatim i Drugi svetski rat 1939–1945. u kojem je poginulo 60 miliona a 35 miliona lica je ranjeno, sa ogromnim ratnim razaranja od kojih se svet decenijama nije mogao oporaviti. U navedenim ratovima pored vojnika, ranjenika, bolesnika, ratnih zarobljenika, stradalo je i civilno stanovništvo. Procentualno je u oba svetska rata najviše stradalo civilno stanovništvo. U svim ratovima koji su vođeni širom sveta vršeni su masovni ratni zločini protiv civilnog stanovništva, ratnih zarobljenika, bolesnika i brodolomnika. Mnogobrojni ratovi nastavljeni su i posle Drugog svetskog rata u raznim delovima sveta sve do današnjih dana, koji za posledice imaju takođe velike žrtve kao i velika razaranja gradova, naseljenih mesta, privrednih objekata i infrastrukture.¹

Interesovanje svetske javnosti za ratove i ratne zločine koji su u njima izvršeni pojačano je sticajem raznih okolnosti. Tu je, pre svega, savremena komunikacija putem medija kao i elektronski mediji kojima se vesti objavljuju istog dana od izbijanja nekog rata ili oružanog sukoba, ljudskih gubitaka, ratnih razaranja, kao i počinjenih ratnih zločina. Pored toga, interesovanje svetske javnosti za ratne zločine naglo izbija u prvi plan i zbog jugoslovenske krize i oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini u periodu od 1991. do 1996. godine.

Ipak, činjenica je da su protekom vremena u najvećoj meri u međunarodnoj zajednici zaboravljeni Prvi svetski rat 1914–1918, kao delimično i Drugi svetski rat 1939–1945. Obeležavanje sedamdeset godina od izbijanja Drugog svetskog rata koji je počeo u Poljskoj, 1. septembra 2009. godine, bilo je samo komemorativnog i protokolarnog karaktera, i o tome se pisalo desetak dana i sve je zaboravljeno kao i ranije. Nisu održani nijedna međunarodna konferencija, simpozijum ili savetovanje na kojem bi se, sa naučnog aspekta, dala ocena karaktera Drugog svetskog rata – ko su bili agresori, a ko žrtve, i kakve su bile posledice za čitav svet. Iako su mnoge države i narodi bili žrtve u Drugom svetskom ratu samo dve države ne zaboravljaju svoje brojne žrtve i ratne zločine koji su izvršeni nad njima, a to su Rusija i Izrael.

Nažalost, i Srbija i srpski narod u tadašnjoj Jugoslaviji koji su kao saveznička država bili izloženi agresiji, genocidu i ratnim zločinima od strane nacističke Nemačke, fašističke Italije, Bugarske, Mađarske i njihovih pomagača, nisu dovoljno obeležili, a zatim ni naučno i stručno obradili ove masovne i stravične ratne zločine. Protekom vremena, mlađe

¹ David Brownstone, Irene Franck, *Timelines of War: A Chronology of Warfare from 100000 BC to the Present*, Boston, New York, Toronto, London, 1994.

generacije koje su rođene posle Drugog svetskog rata i koje nisu savremenici, ne pamte taj rat i ratne zločine, i nemaju često ni osnovna saznanja o njima. Evidentno je nastojanje tzv. međunarodne zajednice da se Drugi svetski rat 1939–1941. i masovni i stravični ratni zločini koji su tada izvršeni zaborave i da se o njima mnogo ne raspravlja, jer bi se moralo označiti ko su krivci, a ko žrtve, a to u promenjenoj svetskoj političkoj konstelaciji nije poželjno.

Ovaj rad obrađuje ratne zločine koji su izvršeni za vreme Drugog svetskog rata 1941–1945. u Jugoslaviji, odnosno u Vojvodini, od strane mađarske okupacione vojske, vojne kontrašpijunaže, policije, žandarmerije, organa bezbednosti, kao i od njihovih domaćih pomagača. Radi boljeg razumevanja i sagledavanja čitavih događaja vezanih za izvršenje ratnih zločina daćemo kratku hronologiju istorijskih događaja koji su prethodili okupaciji Vojvodine.

Centralne sile (Astrougarska,² Nemačka,³ Bugarska⁴ i Turska⁵) bile su poražene u Prvom svetskom ratu 1914–1918. godine i oglašene krivim za započinjanje tog do tada najkrvavijeg rata sa milionskim žrtvama, za agresiju i okupaciju Srbije, kao i za masovne ratne zločine nad civilnim stanovništvom, ratnim zarobljenicima, ranjenicima, bolesnicima i brodolomnicima.

Za vreme Prvog svetskog rata 1914–1918. austrijska, mađarska i bugarska okupatorska vojska su u Srbiji izvršile masovne, stravične i do tada neviđene ratne zločine nad srpskim civilnim stanovništvom, ratnim zarobljenicima, ranjenicima i bolesnicima. U brojnim koncentracionim logorima u Austriji i Mađarskoj bilo je Srba i Crnogoraca preko 50.000 civila, žena, starijih lica, dece, bolesnika i ranjenika, koji ni po kakvom međunarodnom ratnom pravu nisu mogli da imaju status ratnih zarobljenika. U logorima Arad, Nađmeđer, Mathauzen, Nežider, Ašah, Hajniristgrin, Braunau, Bolgogsonj i drugim preko 20.000 umrlo je usled neljudskih uslova života, gladi, zaraznih bolesti i odsustva najosnovnije higijene i medicinske pomoći.⁶

Raspadom Austrougarske 1918. godine Vojvodina ulazi u sastav tadašnje novoformirane države Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.⁷

² „Sen-Žermenski ugovor o miru između savezničkih i udruženih sila i Austrije od 10. septembra 1919”, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1991*, tom II (1919–1945), Beograd, 1998, str. 19.

³ Sa Nemačkom je zaključen Versajski mirovni ugovor 28. juna 1919. godine.

⁴ „Nejski ugovor o miru između savezničkih udruženih sila i Bugarske 27. septembar 1919”, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1991*, op. cit., str. 55.

⁵ Sa Turskom je zaključen „Ugovor o miru sa Turskom, Lozana 24. jul 1923. godine”, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1991*, op. cit., str. 162.

⁶ Isidor Đuković, *Nađmeđer austrougarski logor za Srbe 1914–1918*, Beograd, 2002; Dušan S. Krivokapić, *Sećanje iz Nežiderskog logora 1916–1918*, Mataruška Banja, 1976.

⁷ Detaljnije videti: Dr Bogdan Krizman, *Raspad Austro-Ugarske i stvaranje jugoslavenske države*, Zagreb, 1977.

Mađarska je Trijanonskim ugovorom o miru iz 1920. godine, pošto je oglašena za krivca za Prvi svetski rat i brojne zločine koje je njena vojska izvršila, izgubila oko 70% svoje tadašnje teritorije, koja je bila nastanjena najvećim delom stanovništvom koje nije bili mađarsko. Između dva svetska rata Mađarska nastoji u više navrata da izvrši reviziju Trianonskog ugovora iz 1920. godine, kojim bi povratila oduzete teritorije od Rumunije, Slovačke i Jugoslavije. To je bila i zvanična politika Mađarske, koja se naročito posle dolaska Hitlera na vlast oslanjala na nacističku Nemačku.

Mađarske pretenzije na Jugoslaviju bile su usmerene na Vojvodinu i Baranju. Mađarska u svojim aspiracijama na Vojvodinu između dva svetska rata na svojoj teritoriji organizuje specijalne terorističke logore za obuku u Janka Pusti i Nađkanjiži, gde se obučavaju ustaški teroristi, koji su 1934. godine u Marseju ubili Kralja Aleksandra Karađorđevića i francuskog ministra inostranih poslova Žan Luja Bartua (*Jean Louis Barthou*)⁸. Ustaški teroristi su sa teritorije Mađarske izvršili čitav niz terorističkih i subverzivnih dela u Jugoslaviji, gde je bilo više ubijenih i ranjenih lica. Zbog ovih terorističkih dela Vlada Kraljevine Jugoslavije je 22. novembra 1934. godine podnela tužbu Društvu naroda u Ženevi protiv Mađarske.⁹ Društvo naroda je Mađarsku proglasilo krivom kao saučesnika u terorističkim i subverzivnim delima i zločinima.¹⁰

Mađarska, da bi prikrla svoje teritorijalne aspiracije prema Jugoslaviji odnosno Vojvodini, po savetu Hitlera, potpisuje sa Kraljevinom Jugoslavijom Ugovor o stalnom miru i večnom prijateljstvu 12. decembra 1940. godine.¹¹ Mađarski regent Mikloš Horti (*Miklos Horthy*) posle potpisivanja navedenog Ugovora o stalnom miru i većitom prijateljstvu u jednom svom pismu Hitleru navodi da Mađarska ni potpisivanjem „Ugovora o većitom prijateljstvu” nije odustala od svojih revizionističkih zahteva prema Jugoslaviji.¹² Svoje teritorijalne aspiracije i reviziju Trijanonskog ugovora iz 1920. godine Mađarska ostvaruje već sredinom aprila 1941. godine, kada kao saveznik nacističke Nemačke učestvuje u agresiji na Jugoslaviju.¹³

Jugoslovenska vojska se povukla iz Bačke i Baranje, tako da je mađarska vojska za četiri dana izvršila potpuno i nesmetano zauzeće tog

⁸ Vladeta Milićević, *Ubistvo kralja u Marselju*, Beograd, 2000, str. 32.

⁹ Miloš Ćorović, *Admiral na belom konju: Mađarske ratne godine*, Beograd, 1981; Aleksandar Veljić, *Mikloš Horti: Nekažnjeni zločinac*, Beograd, 2009.

¹⁰ Vidan O. Blagojević, „Jugoslovenska optužba Mađarske pred Društvom naroda”, *Branic*, broj 12, Beograd, 1934, str. 761–765.

¹¹ „Ugovor o prijateljstvu između Jugoslavije i Mađarske, Beograd, 12. decembra 1940”, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996*, op. cit., str. 465.

¹² Vladislav Rotbart, *Jugosloveni u mađarskim zatvorima i logorima 1941–1945*, Novi Sad, 1988, str. 14.

¹³ Šandor Mesaroš, „Mađarska istoriografija o diplomatskim pripremama za napad Mađarske na Jugoslaviju, Vojvodina 1941”, Novi Sad, 1967. Radovi i diskusije sa skupa istoričara u Subotici 9. i 10. decembra 1966. godine, str. 201.

područja i okupaciju bez ikakvog otpora. Mađarska je imala u planu da okupira i Banat, ali joj to nije dozvolila Nemačka da ne bi došla u sukob sa Rumunijom, koja je takođe imala aspiracija prema Banatu.

Već sredinom aprila 1941. godine ulaskom mađarske okupacione vojske u Bačku i Baranju lokalno mađarsko stanovništvo još na granici ju je dočekalo sa cvećem i mađarskim zastavama kao oslobodilačku. Počinju masovna hapšenja, proterivanja i odvođenja u koncentracione logore, mučenja, pljačkanje imovine Srba, Jevreja, Roma, komunista, antifašista, kolonista, rodoljuba, srpskih dobrovoljaca iz Prvog svetskog rata i drugih lica nemađarske nacionalnosti.¹⁴ Od mađarskog lokalnog stanovništva formirana je narodna straža, tzv. „nemzeteri“, koja je za čitavo vreme mađarske okupacije vršila ratne zločine nad Srbima, Jevrejima, Romima i drugim nacionalnostima.¹⁵

Mađarska okupaciona vlast u aprilu i maju 1941. godine formira koncentracione logore u Novom Sadu, Subotici (Sokolski dom, kasarna na Palićkom putu i kod „Uboškog doma“), u Vrbasu, Starom Bečeju, Bačkoj Palanci, Bačkoj Topoli, Titelu (Svilara), Vizić u Begiču, Deronjama, Senti, Odžacima, Staroj Kanjiži, Apatinu, Somboru, Kneževim Vinogradima i Belom Manastiru.¹⁶

U aprilu 1941. godine od strane mađarskih okupatora i njihovih lokalnih pomagača ubijeno je od 2.300 do 3.500 Srba, a preko 100.000 bilo je maltretirano i opljačkano.¹⁷

Mađarske okupacione vlasti su pored navedenih logora u Bačkoj i Baranji internirale Srbe, Jevreje, Rome i druge nacionalnosti u logore u Mađarskoj: Šarvar, koji je bio najveći logor u Mađarskoj i nazvan „logor uništenja“, zatim logori Barč, Baja, Nađkanjiža, Kištarači, Garanja, Fenađšag, „Tolonc-haz“ u Pešti i drugi.¹⁸

U Bačkoj su osnovani mađarski okupatorski vojni sudovi: u Novom Sadu, Subotici, Somboru, Bečeju, Bačkoj Topoli i preki sudovi u Senti, u Futogu, u Starom Bečeju, u Žablju. Svi ovi vojni sudovi bili su praktično preki sudovi, koji su u najvećem broju slučajeva donosili smrtne presude, koje su odmah izvršavane bez prava na žalbu. Zatim, u Mađarskoj su

¹⁴ Dr Drago Njegovan (prir.), *Zločini okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini. I grupa masovnih zločina: ulazak mađarske vojske u Bačku i Baranju 1941*, Novi Sad, 2011, str. 15–31.

¹⁵ Jovan Pejin, *Velikomađarski kapric: Velikomađarski san genocid i „genocid“*, Zrenjanin, 2007, str. 61–71.

¹⁶ *Saopštenja o zločinima okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini 1941–1945, knjiga 1, Bačka i Baranja*, Novi Sad, 1946, str. 232–250; Vladislav Rotbart, *Jugosloveni u mađarskim zatvorima i logorima 1941–1945*, op. cit., str. 31–64; Dr Danilo Urošević, *Srbi u logorima Mađarske (U Barču i Šarvaru 1941–1945)*, Novi Sad, 1995.

¹⁷ Dr Josip Mirnić, „Sistem fašističke okupacije u Bačkoj i Baranji“, *Zbornik za društvene nauke Matice Srpske*, broj 35, Novi Sad, 1963, str. 5.

¹⁸ *Saopštenja o zločinima okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini 1941–1944, knjiga 1. Bačka i Baranja*, op. cit., str. 232–249; Vladislav Rotbart, *Jugosloveni u mađarskim zatvorima i logorima 1941–1945*, op. cit., str. 42–66.

takođe postojali i vojni sudovi: u Budimpešti, Segedinu, Pečuju, Sombathelju i Košicama, koji su praktično bili preki sudovi koji su po kratkom postupku izricali smrtnu kaznu.¹⁹

Mađarska okupaciona vlast u Bačkoj pod prinudom osniva tzv. „radne čete“ koje su bile priključene nemačkoj i mađarskoj vojsci na Istočnom frontu u Rusiji. Ovih prinudnih radnika bilo je 50.000 i uglavnom su bili Srbi, Jevreji i Romi. Oni su bili istureni u prve linije fronta radi kopanja rovova, iznosili su mrtve i ranjene, postavljali razne prepreke, gradili bunkere, utvrđenja, skloništa, aerodrome, radili na raščišćavanju ruševina, u rudnicima, razminiranjima i drugo. Bili su izloženi unakrsnoj vatri i masovno su ginuli, tako da ih je ostalo živih svega 6.000–7.000, dok je jedan manji deo pao u rusko zarobljeništvo.²⁰

Pored navedenih ratnih zločina koje su izvršile mađarske okupacione vlasti u Bačkoj, najstravičniji ratni zločin izvršen je 21–23. januara 1942. godine, poznat pod nazivom „Racija u Južnoj Bačkoj“. Tada je u Novom Sadu, Čurugu, Zablju, Šajkašu, Titelu, Vilovu, Mošorinu, Srbobranu i Starom Bečeju ubijeno ukupno preko 4.000 Srba, Jevreja, Roma i drugih lica nemađarske nacionalnosti.²¹ Izvršiocima ovog masovnog i stravičnog ratnog zločina bili su mađarska okupaciona vojska, žandarmerija, policija i vojna kontrašpijunaža, uz učešće lokalnog mađarskog i nemačkog stanovništva. Racija je prerasla obim masovnih streljanja i klanja pa se može sasvim osnovano kvalifikovati kao pravi genocid, prema broju ubijenih od preko 4.000 lica i izvršenju na relativno maloj teritoriji, kao i činjenici da su žrtve bili isključivo Srbi, Jevreji i Romi, i da su žrtve bile nevini civili, ljudi, žene, stari, nemoćna lica i deca. Osnovni razlozi za izvršenje navedene racije i masovnih zverskih ubijanja nalazili su se u planskoj i kontinuirano razvijenoj mržnji i revanšizmu i antisemitizmu koji su bili upereni protiv Srba, Jevreja i Roma.²²

Racija u Južnoj Bačkoj kao jedan od najvećih ratnih zločina koji su izvršeni nad Srbima, Jevrejima i Romima u Bačkoj, imala je veliki odjek širom Vojvodine i Srbije. Takođe, za ovaj stravični ratni zločin saznali su i Saveznici, čak i u SAD, koji su ga osudili. Mađarska pokušava, pošto je videla da će Nemačka izgubiti rat, da u drugoj polovini 1943. godine stupi u vezu sa zapadnim saveznicima, zbog istupanja iz Trojnog pakta i zaključenja separatnog mira.²³

¹⁹ Dr Josip Mirnić, *Sistem prekog suđenja na mađarskoj okupiranoj teritoriji 1914, Vojvodina 1941*, radovi i diskusija sa skupa istoričara u Subotici 9. i 10. decembra 1966, Novi Sad, 1967, str. 71–91.

²⁰ Vladislav Rotbart, *Jugosloveni u mađarskim zatvorima i logorima 1941–1945*, op. cit., str. 257–311.

²¹ Zvonimir Golubović, *Racija u Južnoj Bačkoj 1942. godine*, Novi Sad, 1991, str. 196; Vladislav Rotbart, „Čije je delo novosadska racija, Prilog istoriji Jevreja u Bačkoj“ *Jevrejski almanah 1965–1967*, Beograd, 1967, str. 168–181.

²² Zvonimir Golubović, *ibidem*, str. 148. i 196.

²³ Zvonimir Golubović, „Genocid nad Srbima i Jevrejima u Bačkoj januara 1942“, *Vojno-istorijski glasnik*, broj 1–2, Beograd, 1994, str. 161–170.

Pošto je Racija u Južnoj Bačkoj imala veliki odjek kod Saveznika, Mađarska u Budimpešti organizuje suđenje naredbodavcima. Prvo suđenje održano je u Budimpešti od 14. do 23. decembra 1943. godine i od 3. januara do 24. januara 1944, pred ratnim Vojnim sudom gde je optuženo 14 lica na čelu sa glavnooptuženima Ferencom Feketehalmi-Cajdnerom (*Feketehalmy Czeydner Ferenc*), generalom honvedske vojske, Jožefom Grašijem (*Grassy József*), generalom honvedske vojske, Laslom Deakom (*Deák László*) i dr Martonom Zoldijem (*Zöldi Márton*). Među optuženima se nalazi i žandarmerijski kapetan dr Sandor Kepiro (*Képiró Sándor*). Za ovo suđenje se zalagao i ugledni mađarski političar i narodni poslanik Endre Bajči Žilinski (*Bajcsy-Zsilinsky Endre*), koji će biti ubijen decembra 1944. godine od strane Nemaca. Samo suđenje bilo je farsa, pošto je to bilo namenjeno saveznicima, pre svega SAD i Velikoj Britaniji, da bi se pokazalo kako Mađarska osuđuje ratne zločine. Suđenje nije bilo otvoreno za javnost. Optuženi su se branili sa slobode, pa je glavnim optuženima suđeno u odsustvu i njima sud nije izrekao kazne. Ostali optuženi, kao neposredni izvršioци, osuđeni su na vremenske kazne zatvora od deset do petnaest godina. Pred samo izricanje presude glavnim optuženima omogućeno je bekstvo u Nemačku.²⁴

Žandarmerijski kapetan dr Šandor Kepiro je na tom suđenju osuđen na deset godina zatvora.²⁵ Kada je Nemačka okupirala Mađarsku 1944. godine novopostavljeni fašistički režim oslobodio je sve osuđene i Kepiroa, kome je vraćen čin koji je ranije imao. Kepiro je posle završetka Drugog svetskog rata pobjegao u Austriju. Dok se nalazio u Austriji njemu se ponovo sudilo zbog izvršenih ratnih zločina u Budimpešti u odsustvu, i bio je osuđen na četrnaest godina zatvora. Kepiro je pobjegao u Argentinu, kao i mnogi nemački nacisti i njihovi pomagači, gde je ostao sve do 1996. godine, kada se vratio u Mađarsku i dobio državnu penziju. Prethodno se obratio mađarskoj ambasadi u Buenos Ajresu sa molbom da se vrati u Mađarsku, što mu je odobreno uz prethodno konsultovanje i saglasnost nadležnih u Budimpešti.

Racija u Južnoj Bačkoj izvršena je od 4. do 30. januara 1942. godine od strane mađarske okupacione vojske i lokalnog mađarskog i nemačkog stanovništva u sledećim mestima: Novom Sadu, Čurugu, Žablju, Đurđevu, Gospođincima, Šajkašu, Vilovu, Gardinovicima, Loku, Titelu, Mošorinu, Kovilju, Srbobranu, Temerinu, i Starom Bečeju.²⁶

Novosadska racija i masovni ratni zločini koje su izvršili mađarska okupaciona vojska, policija i žandarmerija uz učešće lokalnog mađarskog stanovništva izvršeni su 21–23. januara 1942. godine, kada je ubijeno 1.250

²⁴ Zvonimir Golubović, *Racija u Južnoj Bačkoj 1942. godine*, op. cit., str. 187–194; Prof. dr Lajčo Klajn, *Genocid i kazna: Na severu okupirane Jugoslavije (1941–1945)*, Novi Sad, 1991, str. 202–208.

²⁵ Arhiv Jugoslavije, Fond 110, Fascikla 637, Presuda broj H. 448/43/118 od 22. januara 1944. godine.

²⁶ Zvonimir Golubović, *Racija u Južnoj Bačkoj 1942. godine*, op. cit., str. 62. i 147.

lica, najviše Jevreja 819 i Srba 378, među kojima je bilo 168 dece. Broj žrtava nije potpun, jer je bilo još ubijenih i nestalih. Masovno su žrtve ubijane na ulicama u centru Novog Sada, na pravoslavnom Uspenskom groblju, na fudbalskom igralištu NAK, na Dunavskom keju, u kasarni XVI bataljona pograničnih lovaca i na novosadskoj dunavskoj plaži „Štrand“, gde su bacane pod led u Dunav.²⁷

Novosadska racija je sticajem okolnosti dospela u žižu najšire srpske pa i svetske javnosti 2010. i početkom 2011. godine. Razlog za interesovanje najšire srpske javnosti bilo je suđenje 5. maja 2011. godine u Budimpešti dr Šandoru Kepiru (97), tadašnjem žandarmerijskom kapetanu, zbog izvršenih ratnih zločina u Novosadskoj raciji 21–23. januara 1942. godine.

Kao prethodno pitanje postavlja se – ko je taj dr Šandor Kepiro, koji je izazvao interesovanje ne samo srpske nego i svetske javnosti? Dr Šandor Kepiro rođen je 18. februara 1914. godine u Šakradu u Mađarskoj, od oca Šandora i majke Rozalije, devojačko prezime Kovač, državljanin Mađarske, reformističke vere. Dr Šandor Kepiro je završio pravni fakultet i bio žandarmerijski kapetan u sastavu Mađarske kraljevske vojske, žandarmerijskog okruga u Segedinu. Kapetan Kepiro stigao je u Novi Sad 20. januara 1942. godine sa školskom četom koja je bila pod njegovom komandom. Istog dana učestvovao je u Banskoj palati na konferenciji na kojoj je pukovnik Lajoš Gal (*Gál Lajos*) izneo plan „Racije“, po kojem ne bi bila sprovedena propisana „racija“ nego odmazda, odnosno čišćenje. Niko od prisutnih nije stavio svoje primedbe, nego su se složili sa iznetim planom „Racije“. Kapetan Kepiro je bio na čelu istražnih patrola i uzeo aktivnog učešća u prostoru ulica Cara Dušana i Futoške ulice i prema Trgu oslobođenja. Drugog dana „Racije“ učestvovao je na raportu kod pukovnika Lajoša Gala, koji je saopštio da viša vlast nije zadovoljna dosadašnjim rezultatima „Racije“ i zatražio od prisutnih komandanata istražnih patrola energičniji postupak i veći rezultat. Kapetan Kepiro je na osnovu ove zapovesti kojom se od grupe patrola tražilo da budu efikasnije, a kojima je bio komandant, podstrekavao i naređivao, pa su patrole u više mahova upotrebile oružje kojim su ubijale nevine civile, žene, starce i decu, na taj način doprinevši da se „racija“ pretvori u masovno krvoproliće, teror i razbojništvo.²⁸

Dr Šandor Kepiro naveden je u knjizi Pokrajinske komisije za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini: *Saopštenja o zločinima okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini 1941–1944, Knjiga 1. Bačka i Baranja*, Novi Sad, 1946. godine, na strani 329, „Spisak

²⁷ Zvonimir Golubović, *Genocid nad Srbima i Jevrejima u Bačkoj januara 1942*, op. cit., str. 166–169; Dr Drago Njegovan (prir.), *Racija*, Novi Sad, 2009, str. 132–152; Vladimir Žugić, *Ratni zločini okupatora i njihovih pomagača u Jugoslaviji 1941–1945. godine*, Prijepolje, 1988, str. 176–177.

²⁸ Pokrajinska komisija za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača F. br. 1412, Odluka o utvrđivanju zločina okupatora i njihovih pomagača od 19. juna 1947. godine, Novi Sad.

dosad utvrđenih istaknutih ratnih zločinaca – Vojska, žandarmerija i policija”, gde je navedeno: „Dr Kepiro Šandor, žandarmerijski kapetan”.

Efraim Zurof (*Efraim Zuroff*), koji se nalazi na čelu Centra „Simon Vizental” (*Simon Wiesenthal*), locirao je Šandora Kepiro u Budimpešti 2006. godine i na njegov zahtev Mađarska vlada pokrenula je krivični postupak protiv Kepira. Tužilaštvo za ratne zločine Srbije u Beogradu pokrenulo je protiv Kepiroa istragu za ratne zločine izvršene u Novosadskoj raciji 1942. godine. U toku sprovođenja istrage u Budimpešti, advokati Kepiroa tražili su da se postupak obustavi, jer je Kepiro bolestan mentalno i fizički. Međutim, medicinski stručnjaci utvrdili su da je Kepiro mentalno i fizički sposoban da prisustvuje suđenju i da shvati o čemu se radi.

Postavlja se pitanje zašto Srbija, odnosno Ministarstvo pravde Srbije, nije tražilo ekstradiciju dr Šandora Kepiroa čim se saznalo da se, posle više od četiri decenije, nesmetano iz Argentine gde se skrivao vratio u Mađarsku. Pravni osnov za ekstradiciju postoji. Prvo, dr Šandor Kepiro je ratni zločinac, što su odmah posle Drugog svetskog rata utvrdili nadležni organi u Jugoslaviji. Zatim, ratni zločini ne zastarevaju i tu nema nikakve dileme.

Na Moskovskoj konferenciji koja je održana od 19. do 30. oktobra 1943. godine doneta je Deklaracija o zverstvima, koju su potpisali Teodor Ruzvelt (*Theodore Roosevelt*), Vinston Čerčil (*Winston Churchill*) i Josif Staljin (*Иосиф Сталин*), u kojoj je utvrđen način pozivanja na odgovornost nemačkih ratnih zločinaca iz Drugog svetskog rata. U navedenoj Deklaraciji se pored ostalog navodi:

„Prema tome, pomenute tri savezničke sile, govoreći u interesu trideset i dve članice Ujedinjenih nacija, ovim svečano izjavljuju i jasno upozoravaju na ovu Deklaraciju: Prilikom pristanka bilo na kakvo primirje ma sa kakvom vladom koja bi se mogla obrazovati u Nemačkoj, oni nemački oficiri i vojnici kao i članovi nacističke stranke koji su odgovorni za ova zverstva, pokolje i pogubljenja ili su dobrovoljno u njima učestvovali, biće vraćeni u zemlje u kojima su izvršena njihova odvratna nedela, kako bi im se moglo suditi i kazniti ih po zakonima tih oslobođenih zemalja i slobodnih vlada koje budu u njima obrazovane. Sastaviće se spiskovi sa svim mogućim pojedinostima iz svih tih zemalja, uzimajući naročito u obzir okupirane delove Sovjetskog Saveza, Poljsku, Čehoslovačku, Jugoslaviju i Grčku, uključujući i Krit i druga ostrva, Norvešku, Dansku, Holandiju, Belgiju, Luksemburg, Francusku i Italiju.”²⁹

Činjenica je da je u Deklaraciji o zverstvima navedeno „nemački oficiri i vojnici i članovi nacističke stranke”, ali navedena Deklaracija primenjivana je i na ratne zločince nemačkih saveznika: Italijane, Japance, Mađare, Bugare i Rumune, kojima je suđeno u državama u kojima su izvršili ratne zločine.

Ovaj princip primenjivan je i u Jugoslaviji kada su u pitanju bili mađarski ratni zločinci. Navodimo samo neke presude koje su izrekli

²⁹ Ljubomir Prljeta (prir.), *Zločini protiv čovečnosti i međunarodnog prava, Nirnberška presuda i dokumenti o genocidu*, Beograd, 1992, str. 33–34.

mađarskim ratnim zločincima jugoslovenski sudovi, a da su oni prethodno bili izručeni iz Mađarske jugoslovenskim vlastima.

Vrhovni sud Vojvodine u Novom Sadu, na javnom pretresu održanom 22. oktobra do 28. oktobra 1946. godine doneo je presudu Vk. br. 16/1946. U. 749/46, sledećim licima koja su bila naredbodavci u izvršenju ratnih zločina u Bačkoj, pre svega Racije 1942. godine: 1) Sombathelji-Knaus Ferenc (*Sombathely Knaus Ferenc*), državljani Mađarske, general i načelnik generalštaba u bivšoj honvedskoj vojsci, 2) Feketehalmi-Cajdner Ferenc (*Feketehalmy Czeydner Ferenc*), državljani Mađarske, general bivše honvedske vojske, 3) Graši Jožef (*Grassy Josef*), državljani Mađarske, general bivše honvedske vojske, 4) Gal Lajoš (*Gal Lajos*), državljani Mađarske, bivši žandarmerijski viši oficir, 5) Dr Zeldi Marton (*Zoldi Marton*), državljani Mađarske, 6) Bauer dr Erne, (*Bauer Erne*), državljani Mađarske, podžupan bivše Bačko-bodroške županije, 7) Nađ dr Mikloš (*Nagy Miklos*), državljani Mađarske, 8) Bajor-Bajer Ferenc (*Bajor-Bayer Ferenc*), državljani Mađarske, general bivše honvedske vojske, 9) Perepatić Pal, državljani FNRJ. Svi optuženi oglaseni su krivim za ratne zločine i izrečena im je svima smrtna kazna, koja je i izvršena.³⁰ Inače, navedenim licima koja su sva bila mađarski državljani sem Pala Pereparića, prethodno je bilo suđeno u Mađarskoj, ali su po zahtevu Jugoslavije svi osuđeni isporučeni u Jugoslaviju gde ima se sudilo u Novom Sadu.

Navodimo presudu Okružnog suda u Subotici Posl. br. K. 73/46 od 29. marta 1946. godine, kojom su za izvršene ratne zločine u Bačkoj za vreme mađarske okupacije osuđeni: Miloš Kovačević, mađarski državljani, koji je osuđen na kaznu smrti vešanjem na javnom mestu i Ferenc Rac (*Rác Ferenc*), mađarski državljani, koji je osuđen na kaznu lišenja slobode sa prinudnim radom u trajanju od tri godine i gubitak političkih prava u trajanju od jedne godine.³¹

Nesumnjivo je da je Moskovska deklaracija iz 1943. godine primenjivana i na sve druge ratne zločince drugih nacionalnosti, a ne samo na nemačke, uključujući i mađarske, i imala primat i jaču pravnu snagu od Ustava Mađarske koji nije dozvoljavao izručenje svojih državljana. To su potvrdile i navedene citirane sudske presude jugoslovenskih sudova izrečene mađarskim naredbodavcima i izvršiocima ratnih zločina u Novosadskoj raciji 1942. godine.

Zatim, u Ugovoru o prekidu ratnog stanja sa Mađarskom koji je zaključen 20. januara 1945. godine sa vladama Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika, Ujedinjene Kraljevine i Sjedinjenih Američkih Država, kao i sa predstavnicima svih Ujedinjenih nacija koje su bile u ratu

³⁰ Drago Njegovan, „Presuda Vrhovnog suda Vojvodine devetorici najodgovornijih za ratne zločine tokom racije u Južnoj Bačkoj”, Rad Muzeja Vojvodine, *Godišnjak vojvođanskih muzeja*, 50, Novi Sad, 2008, str. 369; Dr Đorđe N. Lopičić (prir.), *Mađarski ratni zločini 1941–1945, presude jugoslovenskih sudova*, Beograd, 2010, str. 27.

³¹ Dr Đorđe N. Lopičić, ibidem, str. 305.

sa Mađarskom, u tački 14. se navodi da „Mađarska će učestvovati, odnosno dejstvovati u hapšenju lica optuženih za ratne zločine i zainteresovanim vladama će da ih izruči”. Mađarski nadležni organi su u to posleratno vreme dosledno poštovali navedenu tačku 14. Ugovora o prekidu ratnog stanja.³²

Navedeni Ugovor o prekidu ratnog stanja sa Mađarskom od 20. januara 1945. godine nije nikada ukinut ili suspendovan, niti je prestao da važi, tako da on i danas važi, pa je i on bio pravni osnov da se traži izručenje Šandora Kepiroa, jer je to bila i ostala obaveza mađarske države.

Najzad, postoji još jedan pravni osnov za izručenje, a to je Ugovor o miru sa Mađarskom koji su zaključile Savezničke i Udružene sile, među kojima je i Federativna Narodna Republika Jugoslavija, u Parizu 10. februara 1947. godine, u čijem se članu 6. navodi:

„1. Mađarska će preduzeti sve potrebne mere da obezbedi hapšenja i predaju u cilju suđenja:

- lica optužena da su počinila ili naredila ratne zločine, kao i zločine protiv mira i čovečnosti, ili da su u njima učestvovala;
- državljani bilo koje Savezničke ili Udružene sile optuženi da su prekršili zakone svoje zemlje vršeći dela izdaje ili sarađujući sa neprijateljem za vreme rata.

2) Na zahtev vlade zainteresovane ujedinjene nacije Mađarska će isto tako učiniti sve što je potrebno da pristanu kao svedoci lica pod njenom vlašću čije bi se svedočenje tražilo za suđenje licima o kojima je reč u tački 1. ovog člana.

3) Svake nesporazume o primeni odredaba tačaka 1. i 2. ovog člana upućuje svaka zainteresovana vlada šefovima diplomatskih misija Sovjetskog Saveza, Ujedinjene Kraljevine i Sjedinjenih Američkih Država u Budimpešti koji će se sporazumeti po spornom pitanju.”³³

Ne treba posebno naglašavati i objašnjavati šta znači ovaj Ugovor o miru sa Mađarskom od 10. februara 1947. godine, koji ima najveću pravnu snagu, i on je iznad svih pravnih akata Mađarske uključujući i Ustav Mađarske. Jer, Mađarska je bila poražena država i odgovorna za ratne zločine i zločine protiv mira i čovečnosti i mora da ispunjava sve zahteva i uslove koji su navedeni u Ugovoru o miru iz 1947. godine.

Prema tome, postojala su dva veoma jaka pravna osnova za izručenje dr Šandora Kepiroa, na koje je Srbija trebalo da se pozove i zatraži njegovo izručenje.

³² Prof. dr Lajčo Klajn, *Genocid i kazna: Na severu okupirane Jugoslavije (1941–1945)*, op. cit., str. 296.

³³ Momir Stojković (prir.), *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, tom III (1946–1996), Beograd, 1999, str. 90.

Trebalo bi se samo još podsetiti da je tadašnja Mađarska bila saveznica nacističke Nemačke i da je samo na Istočnom ruskom frontu imala preko 200.000 vojnika koji su zajedno sa nemačkim vojnicima vršili masovne ratne zločine u Rusiji i Ukrajini nad civilnim stanovništvom, ratnim zarobljenicima, ranjenicima i bolesnicima. Posle Drugog svetskog rata, u Mađarskoj je od decembra 1945. do 1950. godine pokrenut krivični postupak protiv 59.429 lica koja su izvršila ratne zločine. Osuđeno je 55.322 lica. Preko 80% osuđenih lica kažnjeno je zatvorom, 2.003 lica osuđena su na kaznu zatvora preko pet godina. Smrtnih kazni je izrečeno 477, a 189 je izvršeno. Deset procenata osuđenih je kažnjeno prinudnim radom, a 27% su oslobođeni, jer nije bilo osnova za krivično gonjenje.³⁴

Zato je neshvatljivo zašto Srbija nije tražila izručenje ratnog zločinca dr Šandora Kepiroa, pogotovo što je Moskovska deklaracija iz 1943. godine još na snazi i niko je nije ukinuo. Zatim, tu su i navedeni Ugovor o prekidu ratnog stanja sa Mađarskom od 20. januara 1945. godine i Ugovor o miru sa Mađarskom od 10. februara 1947, koji su takođe na snazi i niko ih nije nikada ukinuo, i koji su bili jaki i važeći pravni osnovi za izručenje ratnih zločinaca. Takođe je postojao i evidentan presedan iz 1946. godine gde su Jugoslaviji bili izručeni mađarski ratni zločinci – naredbodavci za izvršene ratne zločine u Bačkoj 1942. godine, gde su pravosnažno osuđeni i svima su kazne izvršene u Bačkoj. Pogotovo kada se saznalo da Kepiro nesmetano živi u Budimpešti i uživa državnu penziju, kao da se ništa nije dogodilo. Postojalo je i očigledno odugovlačenje krivičnog postupka od strane mađarskog pravosuđa, sa jasnim ciljem s obzirom na duboku starost i narušeno zdravlje Kepiroa, pa se čekalo da umre prirodnom smrću i predmet bude rešen.

Srbija je mađarskom tužilaštvu samo ustupila svoju dokumentaciju i dokaze koji su postojali o Kepirou i njegovom učešću u novosadskoj raciji 1942. godine. Smatramo da je trebalo tražiti izručenje Kepiroa i bilo bi sa pravnog aspekta interesantno kako bi postupili mađarski pravosudni organi. Ne tvrdimo da bismo uspeli, ali trebalo je pokušati, jer pravni argumenti su bili na našoj strani.

Kepiro je bio uhapšen 14. septembra 2009. godine, ali je ubrzo pušten zbog nedostatka dokaza. Posle toga Kepiro je tužio Efraima Zurofa za klevetu, ali je njegova tužba odbijena za osnovu postojeće presude iz 1944. godine.

Najzad, mađarsko tužilaštvo optužilo je Kepiroa za ratne zločine 14. februara 2011. godine. U optužnici je navedeno da je u Novosadskoj raciji pobijeno 1.246 lica, najviše Jevreja, Srba i Roma, među kojima i 168 dece. Kepiro je bio optužen da je kao žandarmerijski kapatan učestvovao u Novosadskoj raciji i direktno bio odgovoran za smrt više desetina lica, čiji je indentitet bio utvrđen, a među kojima je bilo i jedanaestoro dece.

³⁴ Prof. dr Lajčo Klajn, *Genocid i kazna: Na severu okupirane Jugoslavije (1941–1945)*, op. cit., str. 295–296; Petar Rokai, Zoltan Đere, Tibor Pal, Aleksandar Kasaš, *Istorija Mađara*, Beograd, 2002, str. 590.

Suđenje je završeno 18. jula 2011. godine, kada je doneta oslobađajuća presuda uz pozivanje na nedostatak dokaza. Mađarsko tužilaštvo je najavilo žalbu, ali je nepuna dva meseca kasnije 3. septembra 2011. godine Kepiro umro u 98. godini života u bolnici u Budimpešti.

Oslobađajuća presuda kojom je Kepiro oslobođen izazvala je velike proteste pre svega u Srbiji, a i u čitavom svetu. U Srbiji su najveće proteste izazvale zvanične vlasti kao i rođaci i potomci žrtava Novosadske racije. I u inostranstvu proteste su izrazile razne antifašističke organizacije i pojedine istaknute ličnosti. Činjenica je da se za vreme suđenja Kepirou u sudnici i van nje nalazio veliki broj njegovih pristalica, koje su protestovale i tražile da se Kepiro oslobodi. I sahrana Kepiroa u njegovom rodnom mestu imala je takvo obeležje.

Regent Mikloš Horti (1868–1957) svakako je jedan od najodgovornijih mađarskih državnika za Raciju u Južnoj Bačkoj, kao i za Novosadsku raciju. Mikloša Hortija je Pokrajinska komisija za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini proglasila za ratnog zločinca, i u „Spisku dosad utvrđenih istaknutih ratnih zločinaca vojske, žandarmerije i policije” stavila ga na prvo mesto.³⁵ Pred kraj rata, Hortija su zarobili Amerikanci u Nemačkoj. Horti se pred Međunarodnim vojnim sudom u Nirnbergu pojavio kao svedok. Njegovo izručenje tražili su pored Sovjetskog Saveza, Mađarska i Jugoslavija, ali do izručenja nije došlo, jer su Amerikanci to odbili. Protiv Hortija nije nikada vođen nikakav krivični postupak. Oslobođen je internacije 1948. godine i nastanio se u Portugaliji, gde je umro prirodnom smrću 1957. godine.³⁶

Racija u Južnoj Bačkoj, kao i drugi ratni zločini koje su izvršili mađarski okupatori i njihovi pomagači, obrađeni su u našoj literaturi u knjigama, sistematskim radovima, zbirkama dokumenata, zbornicima radova, memoarima, člancima, feljtonima, prikazima, komentarima, raspravama i osvrtima. Prilika je da se navedu, radi upoznavanja naše pravničke i šire javnosti, nekoliko značajnih, važnih knjiga, monografija i sistematskih radova po hronologiji publikovanja, bez rangiranja i ocenjivanja: *Saopštenja o zločinima okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini 1041–1944, knjiga 1, Bačka i Baranja*, Novi Sad, 1946; Miloš Corović: *Admiral na belom konju: Mađarske ratne godine*, Beograd, 1981; *Vojvodina u narodnooslobodilačkom ratu i revoluciji 1941–1945*, redakcija dr Čedomira Popova, Novi Sad, 1984; Vladislav Rotbart: *Jugosloveni u mađarskim zatvorima i logorima 1941–1945*, Novi Sad, 1988; Prof. dr Lajčo Klajn: *Genocid i kazna: Na severu okupirane Jugoslavije (1941–1945)*, Novi Sad, 1991;

³⁵ *Saopštenja o zločinima okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini 1941–1944, knjiga 1. Bačka i Baranja*, Novi Sad, 1946, str. 328; Dr Drago Njegovan, *Racija*, op. cit., str. 195; Dr Drago Njegovan (prir.), *Zločini okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini. I grupa masovnih zločina: ulazak mađarske vojske u Bačku i Baranju 1941*, op. cit., str. 89.

³⁶ Alan Palmer, *Who's Who in World Politics From 1860. to the presen day*, London, New York, 1980, pp. 166–167; Prof. dr Lajčo Klajn, *Genocid i kazna: Na severu okupirane Jugoslavije (1941–1945)*, op. cit., str. 292–293; Aleksandar Veljić, *Mikloš Horti: Nekažnjeni zločinac*, op. cit., str. 95; Miloš Corović, *Admiral na belom konju: Mađarske ratne godine*, op. cit.

Zvonimir Golubović: *Racija u Južnoj Bačkoj 1942. godine*, Novi Sad, 1991; Jovan Pejin: *Mađarski revizionizam i hrvatski separatizam*, Kikinda, 1992; Zvonimir Golubović: *Šarvarska golgota: proterivanje i logorisanje Srba Bačke i Baranje 1941–1945*, Novi Sad, 1995; Dr Aleksandar Kasaš: *Mađari u Vojvodini 1941–1946*, Novi Sad, 1996; Jovan M. Pejin: *Velikomađarski kapric: Velikomađarski san genocid i „genocid“*, Zrenjanin, 2007; Aleksandar Veljić: *Racija zaboravljeni genocid*, Beograd, 2007; Dr Aleksandar Kasaš: *Stenografski zapisnici sa suđenja glavnoodgovornim za raciju u Južnoj Bačkoj 1942. godine*, Novi Sad, 2008; *Racija*, priredio dr Drago Njegovan, Novi Sad, 2009; Aleksandar Veljić: *Mikloš Horti nekažnjeni zločinac*, Beograd, 2009; *Mađarski ratni zločini 1941–1945, presude jugoslovenskih sudova*, priredio dr Đorđe N. Lopičić, Beograd, 2010; *Zločini okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini, grupa masovnih zločina: Ulazak mađarske vojske u Bačku i Baranju 1941*, priredio dr Drago Njegovan, Novi Sad, 2011; *Zločini okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini protiv Jevreja* (istrebljenje, deportacija, mučenje, hapšenje, pljačka), priredio dr Drago Njegovan, Novi Sad, 2011.

Jelena Đ. Lopičić-Jančić, Ph.D.

1941-1945 WAR CRIMES IN BAČKA AND THE CASE OF SANDOR KEPIRO

ABSTRACT

The paper deals with the occupation of Bačka by the Hungarian Army in the period from 1941 to 1945 as well as with the mass war crimes committed by the Hungarian army, gendarmerie, the police and their collaborators who were members of the ethnic Hungarian and German minorities acting against the Serbs, Jews, Gypsies and other non-Hungarian nationalities. The article is focused on 1942 Novi Sad raid that was carried out by the Hungarian army, gendarmerie, police, military counterespionage and the security authorities with the help of local collaborators from the Hungarian and German minorities. This was one of the most severe and biggest war crimes committed in Vojvodina. One of the persons that were directly responsible for the Novi Sad raid is Dr. Sandor Kepiro. He had been a Hungarian gendarmerie captain, a Hungarian citizen, who after World War II fled to Austria and then to Argentina. Kepiro returned freely from Argentina to Hungary in 1996. On the initiative of the "Simon Wiesenthal" Centre in Budapest, he was charged with the war crimes committed in the Novi Sad raid in 1942. The Republic of Serbia did not seek his extradition, but only provided documentation and evidence because it agreed that the Hungarian Constitution did not allow its nationals to be extradited. The Court acquitted him on 18 June 2011 and he died of natural causes on 3 September 2011 at the age of 98. The author is of the opinion that the Republic of Serbia should have sought

the extradition of Dr. Sandor Kepiro on the basis of 1943 Moscow Declaration and the Agreement on Termination of the State of War with Hungary of 20 January 1945 and the Peace Treaty signed with Hungary on 10 February 1947 that are still valid and provide for the extradition of war criminals - because they have more legal power than the Constitution of Hungary.

Key words: 1941-1945 Hungary's occupation of Bačka, war crimes, Hungarian Army, police and the gendarmerie against Serbs, Jews and Roma, Novi Sad raid in 1942, gendarmerie captain Dr. Sandor Kepiro, trial in Budapest in 2011.

UDK: 005.94
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 190–205.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. decembar. 2012. godine

Sladana SAVOVIĆ¹

Značaj učenja i transfera znanja za uspeh internacionalnih akvizicija

SAŽETAK

Primarni cilj ovog rada je da istraži uticaj transfera znanja i učenja na uspeh internacionalnih akvizicija. U ekonomiji zasnovanoj na znanju, znanje i učenje predstavljaju imperativ za razvoj održive konkurentske prednosti i dugoročne profitabilnosti. Internacionalne akvizicije formiraju novu kombinovanu zajednicu u kojoj se dve organizacije sa različitim kulturama integrišu pružajući mogućnost za transfer i unapređenje znanja neophodnog za konkurisanje u neizvesnom i kompleksnom poslovnom okruženju. U novije vreme, istraživači kao faktore uspeha M&A naglašavaju značaj učenja, kako u vidu unapređenja i razvijanja znanja u internacionalnom kontekstu, tako i na bazi prethodnog akumuliranog iskustva u preuzimanju. Pored navođenja različitih motiva i podsticajnih faktora za internacionalne akvizicije, rad će se baviti sagledavanjem da li i na koji način transfer znanja i učenje mogu da utiču na uspeh akvizicije. Sagledaće se kakve mogućnosti postoje za transfer znanja i učenja kod internacionalnih akvizicija, faktori efektivnog transfera znanja i rezultati postojećih empirijskih istraživanja o uticaju transfera znanja i učenja na uspeh akvizicija.

Ključne reči: Transfer znanja, učenje, internacionalne akvizicije, performanse.

1. Uvod

Poslednjih nekoliko godina učenje i znanje predstavljaju ključna pitanja kojima se bave menadžeri, jer je efektivno upravljanje znanjem od suštinskog značaja za ostvarivanje konkurentske prednosti. Otuda, u novije

¹ Mr Sladana Savović, asistent, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Kragujevcu. E-mail: ssladjana@kg.ac.rs. Rad je nastao u okviru projekta Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije pod nazivom „Preklinička ispitivanja bioaktivnih supstanci“, br. 41010, potprojekat: „Menadžment i marketing istraživanje kao podrška realizaciji interdisciplinarnog projekta“.

vreme, pristup zasnovan na znanju postaje predmet konceptualne i empirijske pažnje.² Kreiranje vrednosti putem proizvodnih inovacija, u skladu sa pristupom zasnovanim na znanju, podrazumeva primenu postojećeg internog znanja na nov način, kao i primenu novih eksternih znanja. Do eksternog znanja može se doći putem istraživanja i razvoja ili integrisanjem znanja od drugih organizacija putem merdžera i akvizicija. Otuda je veliki broj M&A motivisan ostvarivanjem pristupa znanju, dobijanjem tehničke ekspertize, veština zaposlenih ili specifičnih novih tehnologija. Merdžeri i akvizicije pružaju mogućnost firmama da prošire svoju bazu znanja i pristupe novom znanju koje će biti od značaja za razvoj održive konkurentske prednosti. Vrednost transfera znanja kod internacionalnih firmi može naročito da bude visoka, budući da strana tržišta često obezbeđuju pristup novim idejama i podsticajima koji se mogu naknadno primeniti u drugim zemljama.³

Naučnici koji proučavaju merdžere i akvizicije već dugi niz godina pokušavaju da odgovore na pitanje zašto postoji visoka stopa neuspeha kako domaćih, tako i internacionalnih M&A. Svakako da preduzeća koja se upuštaju u ove aktivnosti imaju optimistička očekivanja u pogledu rezultata, konkurentske prednosti, kao i vrednosti za akcionare, ali u realnosti se ta očekivanja često ne ostvaruju. Negde između koncepta akvizicije i njene realizacije dolazi do problema, uštede nestaju, sinergije se ne ostvaruju, a ključni ljudi odlaze iz preduzeća. Tokom vremena otkriveni su brojni uticajni faktori. U novije vreme, kao uticajni faktor navodi se i znanje, tako da istraživači naglašavaju da je potrebno shvatiti kako firme uče i kako primenjuju znanje na efektivan način prilikom pravljenja uspešnih akvizicija. Proces učenja kod akvizicija proučavan je iz dve perspektive. Prvo, kako preduzeće stiče znanje, kako ga razvija i unapređuje, kako kreira novo znanje koje će primeniti u različitim situacijama u cilju poboljšanja konkurentske prednosti i ukupnih performansi. Drugo, istraživači su proučavali kako preduzeće stiče znanja iz određene akvizicije i koristi ga u narednim akvizicijama, nastojeći da procene da li akumulirano prethodno akviziciono iskustvo dovodi do poboljšanja performansi. Ovaj rad nastoji da sagleda kako učenje, posmatrano iz obe perspektive, utiče na uspeh internacionalnih akvizicija.

2. Internacionalne akvizicije – motivi i podsticajni faktori

Globalizacija poslovanja zajedno sa ostalim trendovima, kao što su povećanje deregulacije, privatizacija, korporativno restrukturiranje, podstakla je talas u internacionalnim aktivnostima M&A. Strane direktne investicije mogu imati značajne pozitivne efekte na razvoj putem transfera

² Robert M. Grant, "The Knowledge-based View of the Firm: Implications for Management Practice", *Long Range Planning*, Vol. 30, No. 3, 1997, pp. 450–454.

³ Henrik Bresman, Julian Birkinshaw, Robert Nobel, "Knowledge Transfer in International Acquisitions", *Journal of International Business Studies*, Vol. 30, No. 3, 1999, pp. 439–462.

tehnologije, transfera znanja i učenja. Otuda, kreatori politike u većini zemalja pokušavaju da razviju podsticaje za privlačenje stranih investicija, a istovremeno i da podstaknu domaće firme da investiraju u inostranstvu.⁴

U poređenju sa *greenfield* investicijama, internacionalne akvizicije imaju prednosti budući da obezbeđuju brz pristup novim tržištima, a mogu biti i troškovno efikasniji način ostvarivanja konkurentske prednosti.⁵ Međutim, internacionalne akvizicije nisu bez nedostataka. Kod svih akvizicija, kako domaćih, tako i internacionalnih, postoji mogućnost da se previše plati za preuzimanje, odnosno javlja se problem previsokih troškova finansiranja. Pored toga, stapanje korporativnih kultura može biti traumatično. Na internacionalnom planu, dodatne poteškoće proizilaze iz uplitanja države u različite segmente, kao što su određivanje cene, finansiranje, segmentacija tržišta i sl.

Internationalna ekspanzija motivisana je željom preduzeća da izvrši geografsku diverzifikaciju, ubrza rast, koristi prirodne resurse i niže troškove radne snage, primeni poznati brend ili jedinstvenu intelektualnu svojinu na novim tržištima. Ostali motivi odnose se na minimiziranje poreskih obaveza, izbegavanje barijera ulaska, promenljive devizne kurseve i sl.⁶ U tabeli 1 dat je pregled internacionalnih M&A po sektorima prema *Thomson Reuters Investment Banking Scorecar* iz 2011. godine. (Tabela 1)

Pokretači aktivnosti internacionalnih akvizicija nalaze se kako na makroplanu – globalno konkurentske okruženje, tako i na mikroplanu – strategijske akcije firme u cilju održavanja i poboljšanja konkurentske pozicije. Na Slici 1. prikazane su glavne pokretačke snage internacionalnih M&A.

Sudarsanam navodi čitav niz pokretačkih faktora internacionalnih M&A:⁷

- ekonomska integracija EU započeta 1992. godine dovela je do toga da evropske kompanije smatraju integrisano tržište svojim „domaćim “ tržištem;
- uspostavljanje Evropske monetarne unije (EMU) i uvođenje evra kao jedinstvene valute, što utiče na međunarodnu trgovinu i investicije, ne samo u oblasti finansijskih usluga kao što su bankarstvo, osiguranje, investicioni menadžment i sl., već i u oblasti proizvodnje i usluga;

⁴ Hea-Jung Hyun, Hyuk Hwang Kim, “The Determinants of Cross-border M&As: the Role of Institutions and Financial Development in Gravity Model”, *KIEP Working Paper*, No. 07-03, November 2007, p. 7.

⁵ Internet, <http://wps.aw.com/wps/media/objects/5315/5443332/webchapter.pdf>, 26/02/2012.

⁶ Donald DePamphilis, *Mergers, Acquisitions, and Other Restructuring Activities –Integrated Approach to process, Tools, Cases, and Solutions*, Fifth Edition, Academic Press Advanced Finance, 2010, p. 652.

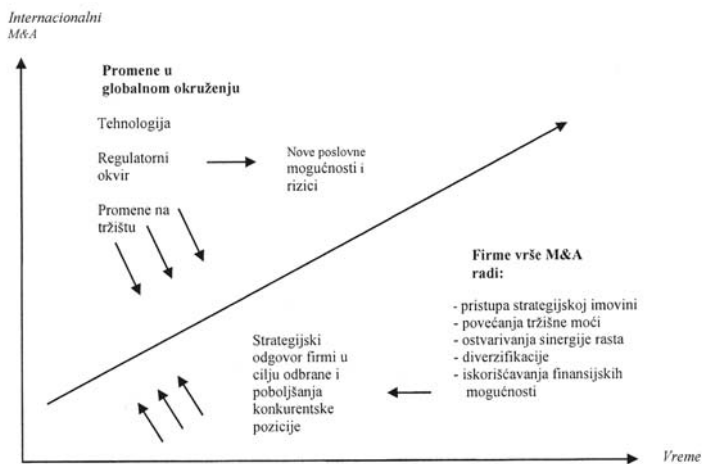
⁷ Sudi Sudarsanam, *Creating Value from Mergers and Acquisitions – The Challenges, An Integrated and International Perspective*, Prentice Hall, 2003, p. 197.

Tabela 1. Pregled internacionalnih M&A prema sektorima u 2011. godini

Grane	Vrednost aktivnosti M&A (u milijardama \$)	Obim aktivnosti M&A	% promene u odnosu na prethodnu godinu
Potrošački proizvodi/usluge	5,0	339	8%
Energija	63,2	293	54%
Finansije	85,8	434	477%
Zdravstvo	21,5	230	24%
Visoka tehnologija	15,3	500	65%
Industrija	31,9	519	90%
Sirovine	70,3	567	219%
Mediji i zabava	12,5	277	38%
Nekretnine	28,9	197	79%
Maloprodaja	6,3	157	8%
Hrana/piće, duvan, lekovi i proizvodi za domaćinstvo	15,1	248	- 27%
Telekomunikacije	3,1	75	- 92%

Izvor: Thomson Reuters prema: Internet, <http://www.forbes.com/sites/scottdecarlo/2011/02/11/cross-border-ma-activity-off-to-strongest-start-since-2008>, 27/02/2012.

Slika 1. Pokretačke snage internacionalnih M&A



Izvor: UNCTAD, World Development Report 2000: Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development, p. 154.

- globalizacija tržišta proizvoda i usluga;
- povećanje konkurencije;
- nagli tehnološki razvoj, baziran na ogromnim investicijama u I&R, dizajn, marketing i distribuciju;
- raspoloživost kapitala za finansiranje akvizicija i inovacije na finansijskim tržištima, kao što su jank obveznice;
- privatizacija državnih preduzeća u velikom broju evropskih zemalja, koja postaju mete za preuzimanje;
- manje neprijateljski stav prema stranom vlasništvu nacionalnih korporacija, delom uzrokovan ekonomskom krizom i potrebom za korporativnim restrukturiranjem;
- ekonomske reforme koje se preduzimaju u velikom broju razvijenih i zemalja u razvoju, a koje naglašavaju konkurenciju i slobodna tržišta i pozitivan stav prema stranim direktnim investicijama i akvizicijama od strane inostranih firmi; i
- jačanje internacionalnih institucija, na primer Svetske trgovinske organizacije, koja promovise međunarodnu trgovinu i tokove kapitala, i ublažavanje ili eliminisanje diskriminatorskih uslova vezanih za strane direktne investicije.

Povećana globalizacija ekonomske aktivnosti i intenziviranje internacionalnog poslovanja kreiraju potrebu za efikasnim internacionalnim transferom znanja. Zaista, efikasni transfer znanja van granica zemlje postaje sve značajniji sa intenziviranjem globalne konkurencije, jer je takav transfer znanja od ključnog značaja za ostvarivanje globalne konkurentske prednosti.⁸ Multinacionalne korporacije su postale važni ekonomski agenti u vezi sa stvaranjem, komercijalizacijom i međunarodnim transferom tehnološkog znanja. Ključni izvor specifičnih prednosti koje imaju multinacionalne korporacije jeste imovina zasnovana na znanju.⁹ Između tri vrste imovine kompanije: materijalna, nematerijalna i finansijska, ostvarivanje najvećih prinosa postoji kod nematerijalne imovine. Razumevanje izvora vrednosti kod tokova vrednosti nematerijalne imovine i merenje prinosa koji se ostvaruju na bazi nematerijalne imovine, postavlja nove granice u upravljanju vrednošću za akcionare.¹⁰

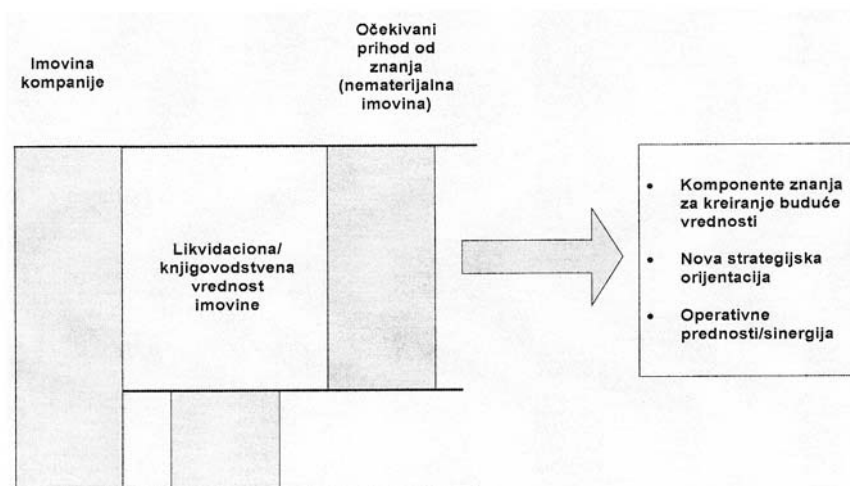
U kontekstu internacionalnih akvizicija, transfer znanja je od posebnog značaja zato što će novo kombinovane firme verovatno posedovati različite

⁸ Liliana Pérez-Nordtvedt, Ben L. Kedia, Deepak K. Datta, Abdul A. Rasheed, "Effectiveness and Efficiency of Cross-Border Knowledge Transfer: An Empirical Examination", *Journal of Management Studies* 45:4, 2008, pp. 714-744.

⁹ Lucia Piscitello, Larissa Rabbiosi, "Knowledge Transfer in Cross-border Acquisitions, DRUID Summer Conference 2003 on creating, sharing and transferring Knowledge - The role of Geography", Institutions and Organizations, Copenhagen June 12-14, 2003, pp. 1-17, Internet, http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2003-845.pdf, 14/01/2011.

¹⁰ Maria Rumyantseva, Grzegorz Gurgul, Ellen Enkel, "Knowledge Integration after Mergers & Acquisition", *Discussion Paper*, No 48, 2002, pp. 1-34.

Slika 2. Faktori vrednovanja kompanije



Izvor: Petersen, Zesch (2001), u: Maria Rumyantseva, Grzegorz Gurgul, Ellen Enkel, "Knowledge Integration after Mergers and Acquisition", Discussion Paper, No 48, 2002, p. 7.

baze znanja, što im pruža mogućnost da istraže novo znanje.¹¹ Internacionalne akvizicije mogu proširiti bazu znanja novo kombinovanih firmi u poslovnom okruženju koje se brzo menja. One obezbeđuju firmi pristup poslovnom ili lokalnom tržištu znanja, olakšavaju učenje uključenih firmi i olakšavaju uključivanje firmi na lokalno tržište. Preduzeća vrše akvizicije nastojeći da ojačaju postojeću bazu resursa u specifičnoj oblasti ili usled nedostatka određenih sposobnosti koje bi bile neophodne za razvoj strategije putem internih sredstava. Ona nisu pasivni posmatrači, već imaju izvesni stepen slobode da proaktivno oblikuju svoje okruženje, tragajući za partnerom koji poseduje komplementarne resurse i sposobnosti, kako bi ih kombinovali sa sopstvenim resursima i povećali konkurentsku prednost.¹²

3. Transfer znanja kao faktor uspeha internacionalnih akvizicija

3.1. Mogućnost transfera znanja i učenja kod internacionalnih akvizicija

U osnovi postoje tri procesa transfera znanja kod akvizicija: tradicionalni transfer znanja od preduzeća koje je izvršilo preuzimanje ka preuzetom preduzeću, proces međusobnog učenja i kreiranja novog znanja i

¹¹ Keith W. Glaister, Mohammad Faisal Ahammad, "Knowledge transfer and cross border acquisition performance: the impact of cultural distance and employee retention, Working Paper Series", 2010, pp. 1-38, Internet, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544934, 17/02/2011.

¹² Dragana Pokrajčić, Slađana Savović, „Uticaj transfera znanja na performanse internacionalnih akvizicija”, *Ekonomске ideje i praksa*, br. 1, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011, str. 26-42.

reverzibilni transfer znanja od preuzetog preduzeća ka preduzeću koje je izvršilo preuzimanje.¹³ Kod tradicionalnog transfera, matično preduzeće vrši transfer znanja ka preuzetom preduzeću i ima autoritet da zahteva od njega da usvoji novo znanje. Ovo je posebno relevantno u zemljama u tranziciji, gde lokalne firme obično imaju slab menadžment i marketing mogućnosti. Preuzeto preduzeće ili kopira znanje matičnog preduzeća ili nadograđuje svoje trenutno znanje integrisanjem novog znanja. Reverzibilni transfer znanja od preuzetog preduzeća ka matičnom preduzeću je teži od tradicionalnog transfera. Preuzeta preduzeća mogu biti motivisana da prenose znanje matičnom preduzeću jer takav transfer može da ojača strategijsku poziciju celoj organizaciji. Matično preduzeće je zainteresovano za takav transfer samo kada smatra da je takvo znanje od koristi sa njegove tačke gledišta. Reverzibilni transfer znanja može biti od koristi za matično preduzeće u sledećim slučajevima: pristup lokalnom znanju, koordinacija globalne strategije, obezbeđenje novih proizvoda i dr.

Zou i Gauri ističu da akvizicija znanja i proces učenja u internacionalnom kontekstu uključuje tri faze: procena znanja, deljenje znanja i asimilacija znanja. Prečutno znanje koje je čvrsto povezano sa proizvodnim zadacima duboko je ukorenjeno u pojedinačnim aktivnostima i uključeno unutar organizacija. Takvo znanje može biti teže za kopiranje van organizacija, ali možda ga mogu usvojiti talentovani menadžeri ili zaposleni koji ostaju na svojim pozicijama nakon preuzimanja. Kako svi zaposleni ne poseduju znanje i veštine koje imaju strategijsku važnost, zadatak procenjivanja individualno posedovanog znanja prilično je kompleksan. Procena se može obaviti na različite načine, putem komuniciranja u pre-akvizicionoj fazi, korišćenjem konsultanata ili opservacijom artikulisanog znanja. Druga faza učenja odnosi se na deljenje znanja. Internacionalne akvizicije formiraju novu kombinovanu „društvenu zajednicu“ u kojoj se dve organizacije sa različitim kulturama i institucionalnim kontekstom integrišu i obezbeđuju mogućnosti za deljenje znanja.¹⁴

U kontekstu internacionalnih akvizicija, deljenje znanja može da se desi samo ukoliko ne dolazi do gubitka zaposlenih tokom implementacije akvizicije. Drugim rečima, mogućnost deljenja znanja prestaje ukoliko ključni zaposleni napuste organizaciju, dok zadržavanje ključnih zaposlenih tokom implementacije akvizicije čini transfer znanja mogućim. Pored toga, novo kombinovana firma treba da razvije veze kako bi stvorila mogućnost za deljenje znanja.¹⁵ Transfer prikrivenog znanja zahteva dobrovoljnu saradnju organizacionih članova. Izvor znanja može se protiviti deljenju esencijalnog znanja iz straha da će izgubiti moć u organizaciji ili usled nedostatka poverenja

¹³ Qin Yang, Ram Mudambi, Klau Mayer, "Asymmetries between 'traditional' and reverse knowledge flows in multinational firms: A study of acquisition in transition economies", *Discussion Paper*, 07-03, Department of General & Strategic Management, Fox School of Business & Management, Speakman Hall, 2007, pp. 1-53.

¹⁴ Huan Zou, Pervez Ghauri, "Learning through International Acquisitions: The Process of Knowledge Acquisition in China", *op.cit.*, pp. 221

¹⁵ Reus, Taco, *A knowledge-based view of international acquisition performance*, PhD Dissertation, The Florida State University College of Business, 2004, p. 37.

u primaoca znanja. Isto tako, primaoci znanja mogu biti nesprenni da prihvate znanje iz izvora usled nepostojanja interesa ili poverenja u korisnost znanja. Akvizicije su velike organizacione promene koje karakterišu glasine, povećana nervoza i značajno opadanje poverenja između članova organizacije. Samo ona preduzeća koja su u stanju da, među članovima organizacije, razviju osećaj poverenja i identiteta sa novo kombinovanom firmom, biće u stanju da stvore organizaciju koja podstiče razmenu znanja. Čak i kad je novo kombinovana firma u mogućnosti da postavi razgranatu mrežu veza između članova koji su motivisani da podele svoja znanja, te veze su od male koristi ako članovima nedostaje „zahtevana stručnost“, odnosno sposobnost da se razume znanje i načini na koji se vrši transfer znanja, putem zajedničkog poslovnog jezika i zajedničkih mentalnih modela.

Treća faza učenja odnosi se na asimilaciju znanja i uključuje apsorpciju i internalizovanje pojedinačnog i organizacionog znanja koje poseduju ciljna preduzeća i primenu znanja u novim situacijama i zadacima. Putem asimilacije znanja i najbolje prakse akvizicionih partnera, preduzeće koje vrši preuzimanje može uvećati svoju bazu znanja. Drugim rečima, inostrana firma se može prilagoditi lokalnom tržištu i na pravi način iskoristiti bazu znanja. Asimiliranjem i apsorpcijom znanja, može se uvećati apsorpcioni kapacitet preduzeća koja vrše preuzimanja, što ovim preduzećima može pomoći u efektivnijem upravljanju sledećim akvizicijama.

3.2. Efektivnost transfera znanja kod internacionalnih akvizicija

U savremenim uslovima poslovanja učenje i znanje predstavljaju izvor kompetencija koje mogu dovesti do ostvarivanja trajne konkurentске prednosti na tržištu. Organizaciono učenje i upravljanje znanjem, kao i faktori koji utiču na efektivno deljenje znanja, predstavljaju značajno polje istraživanja. Autori su u svojim istraživanjima otkrivali različite uticajne faktore efektivnog transfera znanja.

Jedan od ključnih faktora koji utiče na transfer znanja jeste organizaciona kultura. Ona igra važnu ulogu u ostvarivanju internacionalnog uspeha firme i ima pozitivan uticaj budući da stimuliše komuniciranje i kooperaciju između zaposlenih. Stepenn sličnosti između organizacionih kultura takođe utiče na transfer znanja; ukoliko postoji veća kulturološka sličnost između preduzeća, to je veća verovatnoća da se izvrši efektivan transfer znanja. Suprotno, razlike u pogledu kulture mogu imati negativan uticaj na transfer znanja i mogu smanjiti konkurentsku prednost firme.¹⁶

Jildiz (*Yildiz*) i Fej (*Fey*) naglašavaju važnost dimenzije kompatibilnosti za efikasan transfer znanja. Ovi autori ističu da uspešan transfer znanja zavisi od stepena u kojem su prakse čiji se transfer vrši kompatibilne sa 1)

¹⁶ Hajidimitriou A. Yannis, Konstantinos P. Rotsios, "Effective Knowledge Transfer and Knowledge Acquisition in International Joint Ventures", MIBES-Oral, 2009, pp. 58-71, Internet, <http://mibes.teilar.gr/proceedings/2009/ORAL/Hajidimitriou-Rotsios.pdf>, 24/02/2012.

potrebama jedinice koja znanje prima, 2) ranijim iskustvima i načinima na koji je jedinica interpretirala ova iskustva, i 3) vrednostima i normama koje važe u jedinici koja je primalac znanja.¹⁷ Relevantnost i važnost dimenzije kompatibilnosti za efikasan transfer znanja kod M&A može se bolje razumeti putem naglašavanja činjenice da preduzeće koje vrši transfer znanja (ono koje je izvršilo preuzimanje) i preduzeće koje to znanje prima (preuzeto preduzeće) funkcionišu pod različitim setom normi i vrednosti pre preuzimanja usled razlika u njihovim kulturama. Otuda, transfer znanja kod M&A izložen je opasnostima i problemima usled nekompatibilnosti između onoga što preuzeta jedinica zna, njenih potreba i verovanja, i onoga što poslato znanje od preduzeća koje je izvršilo preuzimanje nudi.

Junii kategoriše faktore efikasnog transfera znanja u četiri grupe: karakteristike znanja koje je predmet transfera, organizacione karakteristike, postakvizicioni mehanizmi koji podržavaju transfer znanja i spremnost pojedinaca da deli i koristi i znanje.¹⁸ Bresman et al. na bazi svog istraživanja zaključili su da komuniciranje, posete i sastanci igraju važnu ulogu u procesu efektivnog transfera znanja. Efektivno komuniciranje ublažava anksioznost izazvanu dezinformacijama, olakšavajući interakciju između pojedinaca u preduzeću koje je izvršilo preuzimanje i preuzetom preduzeću, i omogućava da proces donošenja odluka tokom integracije bude eksplicitan i transparentan.¹⁹ Jang (*Yang*), Mudambi i Majer (*Mayer*) ističu da efektivnost transfera znanja zavisi od karakteristika znanja, kao i od organizacionog konteksta i spremnosti i mogućnosti organizacije da vrši transfer znanja.²⁰

Nije svako znanje od podjednakog značaja za onog ko ga prima. Neka znanja mogu biti od velike koristi matičnom preduzeću, dok druga mogu biti skupa za integraciju. Organizacione karakteristike takođe igraju značajnu ulogu u transferu znanja. Formalna struktura, sistemi i drugi atributi organizacionog konteksta mogu uticati na efektivnost transfera znanja.

3.3. Uticaj transfera znanja na uspeh internacionalnih akvizicija

Proučavanje uticaja transfera znanja na uspeh akvizicija relativno je novijeg datuma. Određene studije nastojale su da sagledaju kakva veza postoji između transfera znanja i performansi akvizicija, kako različite vrste znanja utiču na konkurentnost preduzeća, na koji način transfer znanja utiče na inovativnost

¹⁷ Emre Yildiz, Carl F. Fey, "Compatibility and unlearning in knowledge transfer in mergers and acquisitions", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 26, 2010, pp. 448–456.

¹⁸ Paulina Junii, "Knowledge transfer in mergers and acquisitions – the roles of fear of exploitation and contamination", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 27, Issue 3, 2011, pp. 1–23.

¹⁹ Henrik Bresman, Julian Birkinshaw, Robert Nobel, "Knowledge Transfer in International Acquisitions", op. cit, pp. 439–462.

²⁰ Qin Yang, Ram Mudambi, Klau Mayer, "Asymmetries between 'traditional' and reverse knowledge flows in multinational firms: A study of acquisition in transition economies", op. cit., pp. 1–53.

preduzeća, na produktivnost preduzeća i sl. Tako, Pišitelo (*Piscitello*) i Rabbiosi (*Rabbiosi*)²¹ naglašavaju značaj transfera znanja za povećanje produktivnosti jedinice koja to znanje prima. Transfer znanja može da utiče na produktivnost najmanje na dva načina: stvaranjem novih proizvoda ili poboljšanjem tehnologije proizvodnje. Dok stvaranje novih proizvoda utiče na produktivnost indirektno, preko tražnje, uticaj poboljšanja tehnologije proizvodnje je direktniji, jer je tehnologija parametar proizvodne funkcije firme. Određene studije proučavale su uticaj transfera znanja na inovativnost. Vijk (*Wijk*) et al.²² u svojoj studiji otkrili su postojanje pozitivnog uticaja transfera znanja na performanse i inovativnost. Transferom znanja, preduzeća stvaraju mogućnost za unapređenje svojih sposobnosti i inovativnog potencijala, budući da se kombinovanjem postojećeg i novog preuzetog znanja, podstiče generisanje ideja za razvoj novih proizvoda

Šenber (*Schoenber*) je u svojoj studiji 2001. došao do zaključka da transfer znanja ima suštinski značaj za ostvarivanje operativne sinergije, posebno u oblasti marketinga i distribucije.²³ Heo i Jo (*Yoo*)²⁴ istraživali su transfer znanja u okviru post-akvizicione integracije i ukazali na to da sposobnost deljenja znanja od jedne ka drugoj jedinici poboljšava organizacione performanse. Noviju studiju sprovedli su Glejster (*Glaister*) i Amad (*Ahmmad*),²⁵ nastojeći da sagledaju uticaj transfera znanja na uspeh internacionalnih akvizicija. Autori naglašavaju da znanje ima potencijal za ostvarivanje dodatne vrednosti preduzeća, a da bi se to realizovalo potrebno je da se integrišu znanje i veštine velikog broja pojedinaca.

Može se zaključiti da su studije otkrivale da proces akvizicije znanja i učenja igra važnu ulogu u objašnjenju uspeha internacionalnih akvizicija. Transferom znanja stvaraju se mogućnosti za razvoj novih sposobnosti i veština, čime se povećava verovatnoća ostvarivanja vrednosnog sinergetskog potencijala akvizicije i pozitivnih performansi.

²¹ Lucia Piscitello, Larissa Rabbiosi, "Knowledge Transfer in Cross-border Acquisitions", op. cit., p. 4, Internet, http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2003-845.pdf, 14/01/2011.

²² Raymond Van Wijk, Justin J.P. Jansen, Marjorie A. Lyles, "Inter- and Intra-Organizational Knowledge Transfer: A Meta-Analytic Review and Assessment of its Antecedents and Consequences", *Journal of Management Studies*, Vol. 45:4, 2008, p. 846.

²³ Jens Gammelgaard, Kenneth Husted, Snežina Michailova, "Knowledge-sharing Behavior and Post-acquisition Integration Failure", *CKG Working Paper*, No. 6, ISBN: 87-91506-21-2, 2004, p. 11.

²⁴ Dongcheol Heo, Youngjin Yoo, "Knowledge Sharing in Post Merger Integration", Case Western Reserve University, USA, *Sprouts: Working Papers on Information Systems*, 2(18), 2002, pp. 221-246, Internet, <http://sprouts.aisnet.org/2-18>, 30/01/2011.

²⁵ Keith W. Glaister, Mohammad Faisal Ahmmad, "Knowledge transfer and cross border acquisition performance: the impact of cultural distance and employee retention", *Working Paper Series*, 2010, pp. 1-38, Internet, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544934, 17/02/2011.

4. Učenje na bazi prethodnog akvizicionog iskustva kao faktor uspeha M&A

Nastojeći da pronađu odgovor na pitanje zašto postoji visoka stopa neuspeha M&A, naučnici su otkrivali različite razloge i identifikovali različite ključne faktore uspeha. Dankan (*Duncan*) et al. navode sledeće ključne faktore: prethodno akviziciono iskustvo preduzeća koje namerava da izvrši preuzimanje, strategijska usklađenost, fokus na ključnu aktivnost poslovanja, usklađenost u pogledu kulture i integracioni proces.²⁶ Prema Šuleru (*Schuler*) i Džeksonu (*Jackson*), ključni faktori uspeha procesa preuzimanja preduzeća su: dobro formulisani ciljevi i zadaci, *due diligence*, dobro upravljanje od strane akvizicionog tima, uspešno učenje na bazi prethodnog iskustva, integraciono planiranje, zadržavanje ključnih talenata, široko rasprostranjena i pravovremena komunikacija sa svim stejkholderima.²⁷ U izveštaju "After the Merger: Seven Rules form Post-Merger Integration" navodi se da su kompanije koje su bile uspešne u oblasti merdžovanja težile da rade pet stvari: oslanjanje na iskustvo menadžera koji su već učestvovali u merdžerima i akvizicijama; ostajanje na postojećim tržištima i kupovina povezanih biznisa; fokusiranje na suštinski biznis; posedovanje značajnih finansijskih resursa i izbegavanje merdžera jednakih.²⁸ Hit (*Hitt*) et al. ističu da su dve trećine uspešnih preduzeća koja su istraživali, imale „znatno iskustvo u implementiranju promena u prethodnim godinama”.²⁹ Ovi autori naglašavaju da temeljna i oprezna selekcija ciljnih preduzeća i vođenje pregovaranja imaju isti značaj koliko i smanjenje plaćanja premije, a da je to veština koja je nesumnjivo razvijena na osnovu prethodnog akvizicionog iskustva.

Posmatrajući navedene faktore koji utiču na uspeh M&A, uočava se da je iskustvo u preuzimanju preduzeća identifikovano od strane velikog broja autora kao značajan uticajni faktor. Iako ne postoje dva potpuno ista procesa preuzimanja, može se reći da uvek postoji izvesna sličnost, tako da iskustvo u preuzimanju može biti od koristi, bar iz dva razloga. Prvo, mnogi procesi se ponavljaju i preduzeće će imati ključne veštine na bazi prethodnog iskustva. Drugo, preduzeće će bolje poznavati pitanja vezana za preuzimanje, kao što su integraciona pitanja, i izvući će pouke iz prethodnog iskustva. Iskustvo u kompleksnim situacijama dovešće do toga da preduzeće postaje fleksibilnije, sa razvijenim adaptivnim veštinama i povećanom sposobnošću preuzimanja drugih preduzeća.

²⁶ Catriona Duncan, Monia Mtar, "Determinants of International Acquisition Success: Lessons from FirstGroup in North America", *European Management Journal*, Vol. 24, No. 6, 2006, pp. 396-410, Internet, <http://www.businessweek.com/archives/1995/b3448107.arc.htm>, 25/12/2009.

²⁷ Randall Schuler, Susan Jackson, "HR Issues and Activities in Mergers and Acquisition", *European Management Journal*, Vol. 19, No. 3, 2001, pp. 239-253.

²⁸ Max M. Habeck, Fritz Kröger, Michael R. Träm, *After the Merger - Seven rules for successful post-merger integration*, Pearson Education Limited, 2000.

²⁹ Michael Hitt, Jeffrey Harrison, R. Duane Ireland, Aleta Best, "Attributes of successful and unsuccessful acquisitions", *British Journal of Management*, Vol. 9 (2), 1998, pp. 91-115.

Gradeći perspektivu učenja, istraživači naglašavaju da bi iskusno preduzeće koje vrši preuzimanje trebalo da zna koja ciljna preduzeća da izabere i da razume kompleksnost integracionog procesa. Međutim, budući da implementacija kompleksne akvizicione strategije zahteva različito iskustvo, firme moraju biti oprezne prilikom primene prethodnog iskustva na različite nove događaje. S druge strane, veoma slično znanje stečeno prilikom preuzimanja može sputati firme da stiču novo znanje koje bi koristile za buduća preuzimanja. Otuda, preduzeća treba da nauče da kompletiraju kompleksne zadatke implementacije akvizicija na bazi različitog iskustva.³⁰

Pored studija koje naglašavaju pozitivan uticaj iskustva na performanse, postoje i druge koje su otkrile postojanje drugačijih veza i odnosa. U svojoj studiji iz 1999, Haleblan & Finklštajn (*Finkelstein*) proučavali su uticaj prethodnog akvizicionog iskustva na performanse, oslanjajući se na teoriju učenja, i utvrdili su postojanje veze u obliku slova U, gde postoji velika mogućnost postojanja negativnih efekata učenja (Gik (*Gick*) i Holjouk (*Holyoak*), 1987) prilikom prvih akvizicionih iskustava, tokom kojih preduzeće koje vrši preuzimanje može neadekvatno da primeni lekcije naučene iz prethodnog akvizicionog iskustva u uslovima za koje se čini da su slični, ali su ipak inherentno različiti, i otuda se reducira mogućnost uspeha.³¹

Istraživanje koje su sproveli Leškinskij (*Leshchinskii*) i Zolo (*Zollo*) 2004.³² pokazalo je da akumuliranje prethodnog akvizicionog iskustva ne poboljšava post-akvizicione performanse, ali stepen u kojem kompanije koje vrše preuzimanja artikulišu i kodifikuju svoja iskustva i stečena znanja o preuzimanju značajno utiče na performanse na duži rok. Zolo i Sing (*Singh*), 2004, ističu da kodifikacija akumuliranog znanja stečenog na bazi prethodnog iskustva preduzeća koje vrši preuzimanje, može predstavljati bitan preduslov za razvoj sposobnosti upravljanja procesom akvizicije. Kreirajući i razvijajući sredstva za izvršavanje različitih faza akvizicije (pregovaranja, *due diligence*, integracionog planiranja i implementacije), firma koja vrši preuzimanje može biti u stanju da formira i usavrši svoje shvatanje determinanti performansi. Ukoliko je to tako, kvalitet njenih odluka i koraci implementacije mogu biti u pozitivnoj relaciji sa stepenom u kojem je ona kodifikovala znanje na bazi prethodnog iskustva.

Istraživanje KPMG pokazalo je da nekoliko akvizicija godišnje može preduzećima pomoći u razvijanju najbolje prakse, ali da veliki broj ovih aktivnosti može biti kontraproduktivan. Studija je pokazala da su

³⁰ Huan Zou, Pervez Ghauri, "Learning through International Acquisitions: The Process of Knowledge Acquisition in China", op.cit., pp. 207-226.

³¹ Maurizio Zollo, Harbir Singh, "Deliberate learning in corporate acquisitions: post-acquisition strategies and integration capability in U.S. bank mergers", *Strategic Management Journal*, Vol. 25, 2004, pp. 1233-1256.

³² Dima Leshchinskii, Maurizio Zollo, "Can Firms Learn To Acquire? The Impact of Post-Acquisition Decisions and Learning on Long-Term Abnormal Returns", *Working Paper Series*, 2004, Internet, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=590704 / , 15/06/2011.

preduzeća koja su izvršila šest do deset akvizicija godišnje bila manje uspešna od onih koja su izvršila tri do pet akvizicija. Preduzeća sa većim brojem dilova imala su za 14,4% manje prinose nakon jedne godine, a za 18,5% nakon dve godine. S druge strane, cene akcija preduzeća koja su vršila tri do pet akvizicije godišnje povećane su za 0,5% iznad granskog proseka nakon godinu dana i 0,1% nakon dve godine.³³

Ograničen broj akvizicija omogućava kompaniji da se fokusira na proces integracije. Integrisanje velikog broja aktivnosti u isto vreme predstavlja veliki izazov, što može imati negativan efekat na uspeh akvizicije. Pored toga, preduzeća koja vrše nekoliko akvizicija često su obazrivija prilikom odabira adekvatnog ciljnog preduzeća, što može povećati šanse za uspeh.³⁴

5. Zaključak

U nastojanju da pruže odgovor na pitanje kako poboljšati uspeh M&A, naučnici su otkrivali različite razloge i identifikovali različite ključne faktore uspeha. Imajući u vidu značaj ljudskih resursa za razvoj konkurentske prednosti preduzeća, u novije vreme znanje, učenje i njihov uticaj na uspeh organizacija postaju veoma popularno područje istraživanja. Učenje je posmatrano iz dve perspektive. Prvo, studije su istraživale kako se vrši transfer znanja u internacionalnom kontekstu, kako se to znanje razvija i unapređuje i kako se to odražava na uspeh akvizicije. Drugo, kako firma stiče znanje iz određene akvizicije i koristi ga u narednim akvizicijama, istražujući da li akviziciono iskustvo vodi boljim performansama. Internacionalne akvizicije pružaju mogućnost razvijanja sposobnosti i veština putem preuzimanja novog znanja od akvizicionih partnera, što im pomaže u ostvarivanju globalne konkurentske prednosti.

Studije su pokazale da transfer znanja ima veliki uticaj na poboljšanje uspeha internacionalnih akvizicija. Rezultati studija o uticaju prethodnog akumuliranog iskustva u preuzimanju na uspeh M&A su različiti. Iskustvo se pokazalo kao bitan uticajni faktor u velikom broju studija, ali su određene studije isticale i moguće negativne efekte. Otuda, može se zaključiti da iskustvo samo po sebi nije dovoljan uslov za ostvarivanje uspeha akvizicije, ali učenje na bazi prethodnog akvizicionog iskustva može biti bitan faktor budućeg uspeha u preuzimanju.

Bibliografija

1. Bresman, Henrik, Birkinshaw, Julian, Nobel, Robert, "Knowledge Transfer in International Acquisitions", *Journal of International Business Studies*, Vol. 30, No. 3, 1999.

³³ *The Determinants of M&A Success – Who Factors Contribute to Deal Success?*, KPMG, 2010, pp. 1-16.

³⁴ Ibidem.

2. DePamphilis, Donald, *Mergers, Acquisitions, and Other Restructuring Activities-Integrated Approach to process, Tools, Cases, and Solutions*, Fifth Edition, Academic Press Advanced Finance, 2010.
3. Duncan, Catriona, Mtar, Monia, "Determinants of International Acquisition Success: Lessons from FirstGroup in North America", *European Management Journal*, Vol. 24, No. 6, 2006, Internet, <http://www.businessweek.com/archives/1995/b3448107.arc.htm>.
5. Gammelgaard, Jens, Husted, Kenneth, Michailova, Snejjina, "Knowledge-sharing Behavior and Post-acquisition Integration Failure", *CKG Working Paper*, No. 6, ISBN: 87-91506-21-2, 2004.
6. Glaister, Keith W., Ahammad, Mohammad Faisal, "Knowledge transfer and cross border acquisition performance: the impact of cultural distance and employee retantion", *Working Paper Series*, 2010, Internet, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544934.
7. Grant, Robert M., "The Knowledge-based View of the Firm: Implications for Management Practice", *Long Range Planning*, Vol. 30, No. 3, 1997.
8. Habeck, Max M., Kröger, Fritz, Träm, Michael R., *After the Merger – Seven rules for successful post-merger integration*, Pearson Education Limited, 2000.
9. Hajidimitriou, Yannis A., Rotsios, Konstantinos P., "Effective Knowledge Transfer and Knowledge Acquisition in International Joint Ventures", MIBES-Oral, 2009, Internet, <http://mibes.teilar.gr/proceedings/2009/ORAL/Hajidimitriou-Rotsios.pdf>.
10. Heo, Dongcheol, Yoo, Youngjin, "Knowledge Sharing in Post Merger Integration", CaseWestern Reserve University, USA, *Sprouts: Working Papers on Information Systems*, 2(18). 2002, Internet, <http://sprouts.aisnet.org/2-18>.
11. Hitt, Michael, Harrison, Jeffrey, Ireland, Duane R., Best, Aleta, "Attributes of successful and unsuccessful acquisitions", *British Journal of Management*, Vol. 9 (2), 1998.
12. Hyun, Hea-Jung, Hwang Kim, Hyuk, "The Determinants of Cross-border M&As: the Role of Institutions and Financial Development in Gravity Model", *KIEP Working Paper*, No. 07-03, November 2007.
13. Internet, <http://www.forbes.com/sites/scottdecarlo/2011/02/11/crossborder-ma-activity-off-to-strongest-start-since-2008>.
14. Internet, <http://wps.aw.com/wps/media/objects/5315/5443332/webchapter.pdf>.
15. Junii, Paulina, "Knowledge transfer in mergers and acquisitions – the roles of fear of exploitation and contamination", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 27, Issue 3, 2011.
16. Leshchinskii, Dima, Zollo, Maurizio, "Can Firms Learn To Acquire? The Impact of Post-Acquisition Decisions and Learning on Long-Term Abnormal Returns", *Working Paper Series*, 2004, Internet, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=590704.
17. Pérez-Nordtvedt, Liliana, Kedia, Ben L., Datta, Deepak K., Rasheed, Abdul A., "Effectiveness and Efficiency of Cross-Border Knowledge Transfer: An Empirical Examination", *Journal of Management Studies* 45:4, 2008.
18. Piscitello, Lucia, Rabbiosi, Larissa, "Knowledge Transfer in Cross-border Acquisitions", DRUID Summer Conference 2003 on creating, sharing and transferring Knowledge – The role of Geography, Institutions and

- Organizations, Copenhagen June 12-14, 2003, Internet, http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2003-845.pdf.
19. Pokrajčić, Dragana, Savović, Slađana, „Uticaj transfera znanja na performanse internacionalnih akvizicija”, *Ekonomске ideje i praksa*, br. 1, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011.
 20. Reus, Taco, “A knowledge-based view of international acquisition performance”, *PhD Dissertation*, The Florida State University College of Business, 2004.
 21. Rumyantseva, Maria, Gurgul, Grzegorz, Enkel, Ellen, “Knowledge Integration after Mergers & Acquisition”, *Discussion Paper*, No 48, 2002, Internet, www.ifb.unisg.ch/org/ifb/ifbweb.nsf/.../beitrag48/.../DB48.pdf.
 22. Schuler, Randall, Jackson, Susan, “HR Issues and Activities in Mergers and Acquisition”, *European Management Journal* Vol. 19, No. 3, 2001.
 23. Sudarsanam, Sudi, *Creating Value form Mergers and Acquisitions – The Challenges, An Integrated and International Perspective*, Prentice Hall, 2003.
 24. *The Determinants of M&A Success – Who Factors Contribute to Deal Success?*, KPMG, 2010.
 25. UNCTAD, “World Development Report 2000: Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development”.
 26. Van Wijk, Raymond, Jansen, Justin J.P., Lyles, Marjorie A., “Inter- and Intra-Organizational Knowledge Transfer: A Meta-Analytic Review and Assessment of its Antecedents and Consequences”, *Journal of Management Studies*, Vol. 45: 4, 2008.
 27. Yang, Qin, Mudambi, Ram, Mayer, Klaus, “Asymmetries between ‘traditional’ and reverse knowledge flows in multinational firms: A study of acquisition in transition economies”, *Discussion Paper 07-03*, Department of General & Strategic Management, Fox School of Business & Management, Speakman Hall, 2007.
 28. Yildiz, Emre, Fey, Carl F., “Compatibility and unlearning in knowledge transfer in mergers and acquisitions”, *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 26, 2010.
 29. Zollo, Maurizio, Singh, Harbir, “Deliberate learning in corporate acquisitions: post-acquisition strategies and integration capability in U.S. bank mergers”, *Strategic Management Journal*, Vol. 25, 2004.
 30. Zou, Huan, Ghauri, Pervez, “Learning through International Acquisitions: The Process of Knowledge Acquisition in China”, *Management International Review*, Vol. 48, No. 2, 2008.

**SIGNIFICANCE OF LEARNING AND KNOWLEDGE TRANSFER
FOR INTERNATIONAL ACQUISITION SUCCESS**

ABSTRACT

The primary aim of this study is to investigate the impact of knowledge transfer and learning on success of international acquisitions. In knowledge-based economy, knowledge and learning are imperative for development of sustainable competitive advantage and long-term profitability. International acquisitions form a new combined community, in which two organizations with different cultures are integrating, providing the ability for transfer and improvement of knowledge, which is necessary for competition in the uncertain and complex business environment. In recent time, researchers, as M&A success factors emphasize the importance of learning, both in the form of knowledge improving and developing in the international context and based on previous accumulated experience in takeovers. In addition to specifying the different motives and incentive factors for international acquisitions, the study will focus on whether and how knowledge transfer and learning can affect the success of acquisitions. This study will examine possibilities for knowledge transfer and learning in context of international acquisitions, factors of effective knowledge transfer and results of the existing empirical research focusing on the impact of knowledge transfer and learning on acquisition success.

Key words: Knowledge transfer, learning, international acquisitions, performance.

UDK: 341.382:94(497)
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 206-229.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. oktobar 2012. godine

Zoran JEROTIJEVIĆ¹

Ugovori o miru kojima su okončani balkanski ratovi

SAŽETAK

Početak dvadesetog veka na Balkanu bio je u znaku priprema za oslobođenje od viševjekovne turske okupacije. U proteklom veku Srbi, Grci, Bugari i Rumuni izborili su nezavisnost, ali nisu zaokružili nacionalno ujedinjenje kao neke velike države (Italija, Nemačka). Za Rumune, to su bile isključivo teritorije pod Austrougarskom, za Srbe i pod Turskom i pod Austrougarskom, a za Grke i Bugare isključivo pod turskom vlašću. Ovakva situacija uputila je Srbiju, Crnu Goru, Bugarsku i Grčku da nađu modalitet saradnje u cilju oslobađanja svojih teritorija od turske vlasti, posebno imajući u vidu nestabilnu političku, nacionalnu, pa i ekonomsku situaciju u Turskoj. Posle dugih pregovora, 1912. stvoren je Balkanski savez između ove četiri zemlje. Ovaj savez pokazao je veliku moć porazivši Tursku na svim frontovima za kratko vreme (uz odlučujuću ulogu Srbije u glavnim bitkama). Londonska mirovna konferencija potvrdila je novo razgraničenje prema Turskoj, ali ne i između saveznika. Velike sile (Austrougarska) želele su sukob među saveznicima, iskoristivši pre svega nezadovoljstvo Bugarske. Novi rat, sada između Bugarske i bivših saveznika, završio se katastrofalno za Bugarsku koja ga je i izazvala (protiv Bugarske u rat su ušle Turska i Rumunija). Bukureški mir definisao je nove granice na Balkanu.

Ključne reči: Balkan, Srbi, London, Bukurešt, Turska.

¹ Prof. dr Zoran Jerotijević, FORKUP, Univerzitet Alfa Beograd. E-mail: zoran.jerotijevic@gmail.com.

Uvod

Balkanski ratovi bili su najpopularniji ratovi u srpskoj istoriji, jer su ozvaničili završetak oslobođenja nekada središnjih zemalja Dušanovog carstva od turskih zavojevača, tj. ispunjenje petovekovnih snova o nacionalnoj slobodi. Ratovi su doživljeni kao moralno snaženje posle više godina stalnog potiskivanja srpskih interesa.

Prvi balkanski rat, koji je trajao od 8. oktobra 1912. do 30. maja 1913. godine, vodile su balkanske zemlje: Srbija, Crna Gora, Grčka i Bugarska protiv Turske. Članice Balkanskog saveza uspešno su savladale brojčano slabiju i strateški lošiju armiju Osmanskog carstva. Rat je okončan mirom u Londonu, po kojem je Osmansko carstvo moralo da se odrekne svih svojih preostalih teritorija na Balkanskom poluostrvu, koje su kasnije podeljene među saveznicima. Iako su imale apsolutnu pobedu u Prvom balkanskom ratu, članice su bile nezadovoljne postignutim mirovnim ugovorom. Tek što je završen Prvi balkanski rat nastale su nove teškoće za Srbiju, izazvane stavom Bugarske, nezadovoljne odredbama Londonskog ugovora o deobi teritorija, zbog čega je nastojala da izdejstvuje pravo posedovanja istočne Srbije i severne Grčke (Makedonije).

Takvo nezadovoljstvo mirovnim ugovorom povećalo je tenziju među doskorašnjim saveznicima, pa je nekoliko meseci posle završetka Prvog balkanskog rata počeo Drugi balkanski rat. U leto 1913. godine na jednoj strani bile su: Turska, Srbija, Crna Gora, Grčka i Rumunija, a na suprotnoj – Bugarska. Rat je završen mirom u Bukureštu, porazom Bugarske i novom preraspodelom ranije osvojenih teritorija. Postignuti mir predstavlja važnu prekretnicu u istoriji Balkana, koja će umnogome determinisati kasnija dešavanja na ovim prostorima.

S obzirom na to da su ovim ugovorima okončani veoma značajni ratovi, kojima se završila vekovna borba balkanskih naroda za oslobođenje od turske vlasti, ovo će biti predmet daljeg razmatranja rada.

Cilj ovog rada jeste da objasni koji su bili uzroci početka ratova, na koji način su učesnici ratova vodili pregovore o primirju i kako su zaključili ugovore o miru. Rad je podeljen u dva dela. U prvom delu biće razmotreni uzroci početka Prvog balkanskog rata, kao i pregovori o primirju između balkanskih saveznika i Turske; kakav je bio ishod rata i koja su pitanja rešena potpisivanjem ugovora o miru u Londonu.

U drugom delu biće razmatrani uzroci početka Drugog balkanskog rata, kako je sklopljen ugovor o miru u Bukureštu i koja teritorijalna proširenja je dati ugovor doneo učesnicima rata.

I deo *Prvi balkanski rat*

Prvi balkanski rat vođen je od strane balkanskih saveznika (Bugarske, Srbije, Crne Gore i Grčke) protiv Turske. Počeo je 8. oktobra 1912. i trajao do

30. maja 1913. godine. Cilj početka Prvog balkanskog rata bilo je oslobođenje teritorija Balkana koje su se nalazile pod turskom vlašću.²

1.1. Uzrok i početak rata

Turska je početkom 20. veka bila veoma oslabljena zemlja. Njena vojna moć takođe je bila oslabljena. Takvu situaciju nastojale su da iskoriste nezavisne balkanske države, i to posebno posle velikih društvenih previranja u njoj, izazvanih Mladoturskom revolucijom (1908).³ Osmansko carstvo nalazilo se u velikoj krizi, tako da njegova diplomatija i armija nisu bile u situaciji da brane interese i integritet Carstva. Srpska diplomatija, na čelu sa svojim najboljim diplomatom Milovanom Milovanovićem, ozbiljno je pripremala teren za stvaranje saveza balkanskih država usmerenog protiv Turske. Italijanska pobjeda u Italijansko-turskom ratu imala je veliki uticaj na balkanske države da se pripreme za rat protiv Osmanskog carstva. Na taj način su i balkanske države u proleće 1912. godine počele sa pregovorima. Rat protiv Turske pripreman je ugovorima, vojnim konvencijama i sporazumima, koji predstavljaju osnovu Balkanskog saveza. Balkanski savez se zasnivao na dvostrukim ugovorima između: Srbije i Bugarske, Bugarske i Grčke, Bugarske i Crne Gore, i Crne Gore i Srbije.

Ugovor o prijateljstvu i savezu između Kraljevine Srbije i Kraljevine Bugarske (13. mart 1912) – cilj ovog ugovora bio je da obe države uzajamno garantuju „državnu nezavisnost i nepovredivost državne teritorije“, i to punom vojničkom saradnjom u slučaju napada jedne ili više sila.⁴ Drugi deo ugovora predstavljao je „tajni dodatak“ u kojem je predviđena mogućnost zajedničke akcije protiv Turske, ako u njoj nastupi stanje koje bi ugrožavalo nacionalne i državne interese obeju država ili jedne od njih, ili ako bi uopšte došla u pitanje teritorijalna likvidacija Turske carevine.⁵ Karakteristična odredba za ovaj deo je sporazum o teritorijalnoj podeli u slučaju pobjedničkog ishoda takvog rata. Bilo je predviđeno da se sve osvojene oblasti drže zajedno do potpisivanja ugovora o miru. Nakon ugovora o miru, Srbiji bi pripadala teritorija severno i zapadno od Šar-planine, a teritorija južno i istočno od Rodopskih planina i reke Strumice trebalo je da pripadne Bugarskoj. Za središnji deo Makedonije, za koji nije bilo sporazuma, predviđena je, u slučaju da se dve zemlje ne dogovore o razgraničenju, arbitraža ruskog cara, ali je istovremeno povučena i linija podele pravcem severoistok–jugoistok, od Krive Palanke do Ohrida.⁶

² Internet, <http://sr.wikipedia.org/>, 12/2011.

³ Internet, <http://www.znanje.org/>, 12/2011.

⁴ Internet, http://www.rastko.rs/rastko-bl/istorija/corovic/istorija/7_20_1.html, 12/2011.

⁵ Ibidem.

⁶ Internet, <http://politikin-zabavnik.rs/pz/tekstovi/red-bro%D1%98eva-red-pregovora>, 12/2011.

Vojnom konvencijom između Kraljevine Srbije i Kraljevine Bugarske (13. maj 1912) bila je predviđena vojnička saradnja između ove dve države. Ova vojna Konvencija je proizašla iz Ugovora o savezu i imala je opšti karakter. Iz nje je proizlazila potreba za više sporazuma glavnih generalštabova dveju zemalja do kojih je došlo 1. i 2. jula i 28. septembra 1912.⁷

Ugovor o odbrambenom savezu između Bugarske i Grčke (Sofija, 29. maj 1912) – po ovom sporazumu dve države su se obavezale da pomažu jedna drugu ako budu napadnute od strane Turske bilo putem invazije, bilo sistematskim kršenjem prava koja proističu iz ugovora o osnovnim načelima međunarodnog prava, i da iskoriste svoj uticaj nad svojim sunarodnicima u Turskoj kako bi doprineli miroljubivoj egzistenciji svih nacionalnosti koje sačinjavaju stanovništvo Turske carevine.⁸

U ovom savezu nije spomenuta mogućnost autonomije centralnih delova Makedonije, čemu se Grčka najoštrije usprotivila, a pitanje razgraničenja ostavljeno je otvoreno.⁹

Savez je zaokružen najpre usmenim sporazumom *Crne Gore i Bugarske*, a potom i *Srpsko-crnogorskim ugovorom* potpisanim 6. oktobra 1912. Time je stvoren Balkanski savez koji će biti moćni mehanizam slamanja Turske sa leđa i bez straha od austrougarsko-bugarskog saveza. Na osnovu Balkanskog saveza, Srbija i njene saveznice uzele su svoju sudbinu u sopstvene ruke septembra 1912. Uspeh nije izostao.¹⁰

Ciljevi Balkanskog saveza su bili oslobađanje Balkanskog poluostrva od viševjekovne turske vladavine, sprečavanje prodora austrougarskog uticaja prema jugu i rušenje feudalnog sistema.

Nasuprot državama članicama Balkanskog saveza, do koga se došlo sistemom bilateralnih ugovora, evropske sile bile su zainteresovane za očuvanje *statusa quo* na Balkanu, pa su pokušavale da pojedinačnim i zajedničkim akcijama spreče izbijanje rata protiv Turske. Ali posle turskih pokolja u Beranama, Kočanima i Sjenici i novog ustanka Albanaca, učestali su incidenti duž granica sa Turskom koja je u oblasti Jedrena izvršila 23. septembra mobilizaciju svoje evropske vojske, a kao odgovor usledio je 30. septembra proglas o mobilizaciji država Balkanskog saveza. Pored toga srpska, bugarska i grčka vlada uputile su Turskoj zahtev da izvrši značajne reforme, posebno u pogledu hrišćana, uz nadzor velikih sila i balkanskih država. Ovaj zahtev Turska je odbila.

Crna Gora je prva objavila rat Turskoj 8. oktobra. Turska je 15. oktobra prekinula diplomatske odnose sa Bugarskom, Grčkom i Srbijom, a one su

⁷ M. Stojković, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1918, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, JP Službeni list SRJ, 1998, str. 293.

⁸ Internet, http://www.mfa.gov.rs/History/fba_s.html, 12/2011.

⁹ D. Bataković, *Nova istorija srpskog naroda*, Naš dom, Beograd, 2000, str. 240.

¹⁰ D. Simeunović, *Prvi balkanski rat 1912. godine i kraj Osmanskog carstva na Balkanu*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 2007, str. 62.

kao odgovor izjavile da su prisiljene da pribegnu oružju, pa su 17. oktobra Bugarska i Srbija objavile rat Turskoj, a sledećeg dana je to učinila i Grčka.¹¹

1.2. Uspeh balkanskih saveznika i kraj rata

Armije balkanskih država uspele su da savladaju brojčano slabije armije Osmanskog carstva, što im je omogućilo da postignu brzu pobedu. Srpska vojska pobeđuje na vardarskom frontu u dve bitke, kod Kumanova i kod Bitolja. To su bile i dve najvažnije bitke koje su uticale na pobedu balkanskih saveznika. Najveći deo srpske vojske bio je koncentrisan na vardarskom frontu, a ostala vojska u Starom Rasu, na Kosovu i Metohiji i kod Jedrena. Iste uspehe su postigle i bugarska i grčka vojska.¹² Sa grčkim trupama, posle pobeđe kod Bitolja, srpska vojska susrela se kod Florine. Srpske armije oslobodile su krajem oktobra Kosovo i deo Metohije, a na frontu u Starom Rasu, kod Novog Pazara, spojile su se sa crnogorskim trupama koje su na južnom frontu oslobodile Metohiju i Peć.

Brz poraz Turske izazvao je veliko iznenađenje u Evropi, gde se smatralo da je turska vojska nadmoćnija.

2. Pregovori o primirju u Londonu

Pred početak rata Turska je bila veoma samouverena. Međutim, već prvi ratni mesec doneo je Turskoj teške poraze na svim frontovima. Zato je bila prinuđena da se početkom novembra u dva maha obrati velikim silama za intervenciju radi okončanja neprijateljstva. Bugarska vlada je odugovlačila sa početkom pregovora o primirju u želji da njene trupe zauzmu bar položaje na Cataldži. Neuspeh Bugarske bitno je izmenio situaciju: sada je bugarska vlada nastojala da se primirje što pre zaključi i bila je spremna da ublaži postavljene uslove primirja. Tako je *protokol o primirju* potpisan tek 3. decembra 1912. godine. Protokolom je bilo predviđeno da primirje traje sve vreme dok traju pregovori o miru, koji treba da počnu u Londonu deset dana posle potpisivanja protokola.¹³

Konferencija ambasadora je već na prvoj sednici, 17. decembra 1912. godine, na predlog Austrougarske, donela odluku o stvaranju autonomne Albanije. Prvog dana konferencije donet je načelni zaključak o formiranju „autonomne Albanije garantovane i kontrolisane isključivo od strane šest sila, pod suverenitetom sultana“. Istovremeno je rešeno da granice autonomne Albanije i Crne Gore na severu „u svakom slučaju budu susedne“, pa je tako skinuto s dnevnog reda pitanje teritorijalnog izlaska Srbije na more.¹⁴

¹¹ M. Stojković, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1918, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, op. cit., str. 295.

¹² Internet, <http://beleske.com/istorija/balkanski-ratovi.html>, 12/2011.

¹³ B. Ratković, M. Đurišić, S. Skoko, *Srbija i Crna Gora u Balkanskim ratovima 1912-1913*, Beogradski izdavačko-grafički zavod, Beograd, 1972, str. 198.

¹⁴ Internet, http://www.rastko.rs/kosovo/istorija/knjiga_o_kosovu/bogdanovic-kosovo_3.html, 12/2011.

Iz nadležnosti mirovne konferencije bila su izuzeta upravo ona pitanja koja su predstavljala suštinu pregovora zaraćenih strana o miru, naročito što se tiče teritorijalnih zahteva Srbije i Crne Gore. Austrougarska je na Londonskoj konferenciji pokrenula pitanje o stvaranju albanske države i nastojala da njene granice proširi što je moguće više na istok, iz razloga što se smatrala prirodnim naslednikom Turske u ovoj oblasti.¹⁵

Turski delegati, ohrabreni podrškom Austrougarske i Nemačke, kao i pojavom prvih nesuglasica u Balkanskom savezu na mirovnoj konferenciji, odbacili su zahtev delegata balkanskih saveznika za dobijanje svih teritorija zapadno od linije Midija-Rodosto, sa ostrvima u Belom moru, i tražili su Jedrensku Trakiju, Krit i neka druga strateški važna ostrva u Egejskom moru.¹⁶ Zato je i glavna smetnja zaključenju mira bila nepopustljivost Turske po pitanju Jedrena i Egejskih ostrva.

17. januara 1913. godine ambasadori šest velikih sila podneli su Porti kolektivnu notu, kojom su potvrđene već izvršene promene na Balkanu, iako su njene potpisnice na početku rata izjavile da neće priznati nikakvu promenu *statusa quo*. Time su i službeno bile priznate teritorijalne tekovine Balkanskog saveza, koji je slavio krupnu pobjedu, jer je ušao u rat pod pretnjom velikih sila da teritorijalnih promena na Balkanu neće biti bez obzira na ishod rata.¹⁷

Međutim, mladoturci su, na podsticaj Nemaca, kojima nije išlo u račun da se na Balkanu uspostavi mir na štetu Centralnih sila, 23. januara izvršili državni udar i preuzeli vlast u Carigradu. Takva situacija je značila *odbacivanje mirovnih pregovora i nastavljanje rata*.

2. 1. Novo posredovanje velikih sila za zaključenje mira

Vojne operacije između Turske i balkanskih saveznika obnovljene su 5. februara 1913. godine. S obzirom na to da su svi pokušaji Turske da deblokiraju Jedrene bili neuspješni, turska vlada je 28. februara izjavila velikim silama da prihvata njihovo posredovanje za zaključenje mira.

Nakon višednevnih savetovanja, vlade savezničkih balkanskih zemalja su 13. marta 1913. godine kolektivnom notom, saopštile konferenciji ambasadora svoje uslove za mir: Turska treba da ustupi balkanskim saveznicima sve zemlje do linije Rodosto-Malatra, uključujući i Jedrene i Skadar, da se odrekne Krita i ustupi ostrva u Belom moru i da pristane na plaćanje ratne odštete.

Pri tome su izjavile da ratne operacije neće biti obustavljene dok se ne ispune ovi zahtevi. Zahtevi balkanskih saveznika nisu odgovarali željama velikih sila da imaju mogućnost u svođenju rezultata Balkanskog rata, zato su njihovi poslanici 19. marta, na sednici u Londonu, odlučili da vladama zaraćenih zemalja postave sledeće uslove za uspostavljanje mira: Turska treba

¹⁵ S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, I knjiga, Vojnoistorijski institut, Beograd, 1968, str. 121.

¹⁶ Ibidem, str. 124.

¹⁷ Ibidem, str. 126.

da ustupi balkanskim saveznicima celokupnu teritoriju zapadno od linije Enos–Midija, bez Albanije, da se Turska odrekne Krita a rešenje pitanja Egejskih ostrva da prepusti velikim silama. Od trenutka prihvatanja prethodnih navedenih uslova za mir, vojne operacije mogle su da budu obustavljene. Turska je 1. aprila prihvatila *preliminarne uslove za mir* koji su formulisani u kolektivnoj noti velikih sila. Ali je potpisivanje mira ponovo bilo odloženo. Nastojanja Austrougarske bila su da na račun Srbije proširi granice Albanije.

Neposredno posle toga, ambasadori velikih sila doneli su odluku da Skadar pripadne Albaniji.¹⁸ Budući da je Crnogorska vlada kategorički odbila da se pokori odluci velikih sila, ambadorska konferencija odlučila je da udružene snage evropskih velikih sila izvrše pomorsku demonstraciju. Takve prilike dovele su do toga da Srpska vlada 8. aprila prekine borbu oko Skadra.

Konvencija o predaji Skadra velikim silama potpisana je 9. maja 1913, a pet dana kasnije u Skadar je ušao odred međunarodnih snaga. Izlaskom crnogorskih trupa iz Skadra, 14. maja, prekinuta je blokada crnogorske i albanske obale i time je završen Prvi balkanski rat.¹⁹

3. Potpisivanje ugovora o miru

S obzirom na to da je Bugarska vlada 21. aprila 1913. godine zaključila drugo tajno primirje sa Turskom, vlade savezničkih balkanskih zemalja prihvatile su posredovanje velikih sila. Velike sile su zahtevale od saveznika da obustave neprijateljstva pošto je Turska prihvatila uslove velikih sila za mir. Međutim, time je Bugarska prekršila ugovornu obavezu prema kojoj nije smela stupati ni u kakve pregovore o primirju i miru bez znanja i saglasnosti ostalih saveznika.²⁰

Savezničke vlade su prihvatile posredovanje velikih sila, ali da granica na liniji Enos–Midija posluži kao osnova za pregovore.

Spor između Srbije i Bugarske oko vardarske oblasti konstantno se zaoštravao. Time je Bugarska želela da prema Srbiji ima odrešene ruke i žurila je da što brže sklopi mir sa Turskom. Bugarska vlada želela je da oslobodi svoje trupe sa Čataldže i Bulaira radi njihove koncentracije prema Srbiji i Grčkoj. Tako su predstavnici ove dve zemlje u Londonu 1. maja zahtevali od konferencije ambasadora da sile rediguju projekat ugovora o miru, a saveznike i Tursku da pozovu da ga prihvate i potpišu.²¹

Srpska vlada je zahtevala da se u predlogu velikih sila izvrše izmene u tom smislu što bi se saveznicima dali i turski garnizoni koji se nalaze

¹⁸ D. Bataković, *Nova istorija srpskog naroda*, op. cit., str. 242.

¹⁹ Internet, www.montenegrina.net/pages1/istorija/cg_od_20vij_do1_svj_rata/balkanski_ratovi1912_1913_istorijski_leksikon1.htm, 12/2011.

²⁰ B. Ratković, M. Đurišić, S. Skoko, *Srbija i Crna Gora u Balkanskim ratovima 1912-1913*, op. cit., str. 226.

²¹ Ibidem, str. 226.

zapadno od linije Enos–Midija. Crna Gora je tražila predaju Skadra i svih turskih garnizona zapadno od pomenute linije, kao i ustupanje Egejskih ostrva Grčkoj. Grčka vlada, energično podržavana od Francuske i Engleske, tražila je južnu Albaniju i sva ostrva u Egejskom moru.²²

U maju 1913. vođeni su *dugi pregovori za mir* između Turske i balkanskih saveznika. Velike sile su ovog puta otvoreno diktirale svoju volju, jer balkanski saveznici, razdirani unutrašnjim protivrečnostima, ni u jednom pitanju nisu bili jedinstveni. Zato su ambasadori velikih sila izradili nacrt ugovora i 5. maja ga uručili predstavnicima balkanskih savezničkih zemalja i Turskoj.

Iako nezadovoljne tekstom nacarta, a Srbija, Crna Gora i Grčka još i držanjem Bugarske, savezničke vlade su bile prinuđene da polovinom maja pošalju svoje punomoćnike u London da pokušaju da izvrše izvesne izmene u predloženom nacrtu, pa nakon toga da potpišu mirovni ugovor. Na prvom sastanku savezničkih predstavnika, 21. maja, bugarski predstavnik Danev izjavio je da je njegova vlada već prihvatila predloženi nacrt i da on ne može sudelovati ni u kakvom radu na izmeni projekta ugovora.²³

Zbog takvih odnosa između balkanskih saveznika velike sile su nesmetano mogle diktirati svoju volju. Tako je 27. maja 1913. godine predsednik Londonske konferencije ambasadora, engleski ambasador inostranih poslova Edvard Grej, ultimativno pozvao delegate balkanskih država da potpišu preliminarni mir sa Turskom prema nacrtu ugovora koji je izradila ambadorska konferencija, a da oni koji na to ne pristaju mogu da napuste London.²⁴ Ambasadori Rusije i Francuske savetovali su savezničke delegate da potpišu ugovor. Zbog toga su vlade Srbije, Crne Gore i Grčke bile prinuđene da ovlaste svoje delegate da potpišu predloženi tekst ugovora o miru bez ikakvih izmena.²⁵

4. Ugovor o miru između Turske i balkanskih saveznika, London 17. (30) maj 1913. godine (konkretne odredbe)

Londonski Ugovor o miru zaključen je 30. maja 1913. godine i posredstvom velikih sila okončao je Prvi balkanski rat.

Njegovo Veličanstvo Kralj Srbije, Njegovo Veličanstvo Kralj Bugara, Njegovo Veličanstvo Kralj Jelina i Njegovo Veličanstvo Kralj Crne Gore (ozvaničeni niže rečima „Suvereni saveznici”), s jedne strane, i Njegovo Veličanstvo Car Otomana, s druge strane, ispunjeni željom da učine kraj sadašnjem ratnom stanju i vaspostave mir i prijateljstvo između svojih vlada

²² S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, I knjiga, op. cit., str. 164.

²³ B. Ratković, M. Đurišić, S. Skoko, *Srbija i Crna Gora u Balkanskim ratovima 1912-1913*, op. cit., str. 226.

²⁴ S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, I knjiga, op. cit., str. 165.

²⁵ B. Ratković, M. Đurišić, S. Skoko, *Srbija i Crna Gora u Balkanskim ratovima 1912-1913*, op. cit., str. 228.

²⁶ Ibidem, str. 227.

i svojih podanika, rešili su da zaključe Ugovor o Miru i u tom cilju izabrali svoje Punomoćnike:²⁶

Njegovo Veličanstvo Kralj Srbije:

Njegovo Prevashodstvo G. Stojana Novakovića, nekadašnjeg Predsednika Ministarskog Saveta;

Njegovo Prevashodstvo G. Andru Nikolića, Predsednika Skupštine;

Njegovo Prevashodstvo G. Milenka Vesnića, Izvanrednog Izaslanika i Punomoćnog Ministra u Parizu;

Njegovo Prevashodstvo G. Ivana Pavlovića, nekadašnjeg Ministra u Sofiji.

Njegovo Veličanstvo Kralj Bugara:

Njegovo Prevashodstvo G. Dr. Stojana Daneva, Predsednika Sobranja;

Njegovo Prevashodstvo G. Mihaila Madžrova, Izvanrednog Izaslanika i Punomoćnog Ministra u Londonu.

Njegovo Veličanstvo Kralj Jelina:

Njegovo Prevashodstvo G. Stevana Skuldisa, nekadašnjeg Ministra Inostranih Dela;

Njegovo Prevashodstvo G. Jovana Genadiusa, Izvanrednog Izaslanika i Punomoćnog Ministra u Londonu;

Njegovo Prevashodstvo G. Đorđa Strajta, Izvanrednog Izaslanika i Punomoćnog Ministra u Beču.

Njegovo Veličanstvo Kralj Crne Gore:

Njegovo Prevashodstvo G. Jovana Popovića, nekadašnjeg Otpravnika Poslova u Carigradu;

Njegovo Prevashodstvo G. Luja pl. Vojnovića, nekadašnjeg Ministra Pravde.

Njegovo Veličanstvo Car Otomana:

Njegovo Prevashodstvo Osmana Nizami Pašu, Divizijskog Generala, nekadašnjeg Ambasadora u Berlinu;

Njegovo Prevashodstvo Bacariju Efendi, Senatora, Ministra Građevina;

Njegovo Prevashodstvo Ahmed Rešid Beja, Pravnog Savetnika Visoke Porte, koji su, pošto su pokazali svoja punomoćstva i našli ih u potpunom redu, ugovorili ovo što sleduje:

Član 1.

Od dana izmene ratifikacija ovog Ugovora vlašće večiti mir i prijateljstvo između Njegovog Veličanstva Cara Otomana, s jedne strane, i Njegovih Veličanstava Suverena saveznika, s druge strane, kao i između Njihovih naslednika i podanika.

Član 2.

Njegovo Veličanstvo car Otomana ustupa Njihovim Veličanstvima Suverenim saveznicima sve oblasti Svoga Carstva na evropskom kontinentu zapadno od pruge povučene od Enosa na Jegejskom Moru do Midije na Crnom Moru, izuzimajući Arbaniju.

Tačnu graničnu prugu od Enosa do Midije povući će jedna međunarodna komisija.

Član 3.

Njegovo Veličanstvo Car Otomana i Njihova Veličanstva Suvereni saveznici izjavljuju da ostavljaju Njegovom Veličanstvu Caru Nemačke, Njegovom Veličanstvu Caru Austrije, Kralju Češke itd. i Apostolskom Kralju Ugarske, Gospodinu Predsedniku Francuske Republike, Njegovom Veličanstvu Kralju Velike Britanije i Irske i Britanskih Prekomorskih Oblasti, Caru Indije, Njegovom Veličanstvu Kralju Italije i Njegovom Veličanstvu Caru svih Rusa, da odrede granice Arbaniji i urede sva ostala pitanja koja se tiču Arbanije.

Član 4.

Njegovo Veličanstvo Car Otomana izjavljuje da ustupa Njihovim Veličanstvima Suverenim saveznicima ostrvo Krit i da se odriče svih suverenih i drugih prava koje je imao nad ovim ostrvom.

Član 5.

Njegovo Veličanstvo Car Otomana i Njihova Veličanstva Suvereni saveznici izjavljuju da poveravaju Njegovom Veličanstvu Caru Nemačke, Njegovom Veličanstvu Caru Austrije, Kralju Češke itd. i Apostolskom Kralju Ugarske, Gospodinu Predsedniku Francuske Republike, Njegovom Veličanstvu Kralju Velike Britanije i Irske i Britanskih Prekomorskih Oblasti, Caru Indije, Njegovom Veličanstvu Kralju Italije i Njegovom Veličanstvu Caru svih Rusa da odrede položaj svih otomanskih ostrva u Jegejskom Moru, osim ostrva Krita, i poluostrva Atosa.

Član 6.

Njegovo Veličanstvo Car Otomana i Njihova Veličanstva Suvereni saveznici izjavljuju da finansijska pitanja, proizašla iz ratnog stanja kome se čini kraj i ustupanja gore pomenutih oblasti, ostavljaju međunarodnoj komisiji, koja je sazvana u Parizu i na koju su Oni poslali Svoje predstavnike.

Član 7.

Pitanja ratnih zarobljenika, pravosuđa, podanstva i trgovine biće uređena pojedinačnim ugovorima.

Poslednji član

Ovaj će Ugovor biti ratifikovan i ratifikacije izmenjene u Londonu u što je moguće kraćem roku.

U potvrdu toga Punomoćnici Visokih Strana ugovornica potpisali su ovaj Ugovor i na nj stavili svoje pečate.

U Londonu, u Sen-Džemskoj Palati, 17./30. Maja 1913, u 12 č. 35 m. (zapadno evropsko vreme)

(M. P.) Stojan Novaković	(M. P.) J. Genadius
(M. P.) And. Nikolić (M. P.) Đ. Strajt	
(M. P.) Mil. R. Vesnić (M. P.) J. Popović	
(M. P.) Ivan Pavlović	(M. P.) L. Pl. Vojnović
(M. P.) Dr. St. Danev	(M. P.) Osman Nizami
(M. P.) M. Iv. Madžarov	(M. P.) N. Bacarija
(M. P.) Stevan Skuludis	(M. P.) Ahmed Rešid

4. 1. Teritorijalna proširenja nakon potpisanog ugovora o miru

Potpisivanjem ugovora o miru završen je Prvi balkanski rat. Prema ovom ugovoru, Turska je balkanskim saveznicima ustupila sve dotadašnje svoje teritorije na evropskom kopnu zapadno od linije Enos–Midija, izuzev Albanije. Granica prema Albaniji, kao i sva ostala pitanja u vezi s njom, ostavljena su na rešavanje velikim silama.

Sudbina svih turskih ostrva u Egejskom moru, sem ostrva Krita, koje je ustupljeno Grčkoj, takođe je poverena na rešavanje velikim silama. Finansijska pitanja proizašla iz rata imala je da rešava jedna međunarodna komisija u Parizu, u kojoj su balkanske zemlje imale samo savetodavno pravo glasa. Pitanje ratnih zarobljenika, jurisdikcije, narodnosti i trgovine ostavljena su da se uredi specijalnim konvencijama.²⁷

Na drugoj sednici mirovne konferencije, održanoj 2. juna, saveznici i turski predstavnici su konstatovali da mirovni ugovor nije potpun i da bi ga trebalo dopuniti jednim protokolom koji bi regulisao još neka sporna pitanja. S obzirom na to da su razlike u predlozima delegacija bile tako velike da nije bilo izgleda da se nađe rešenje, srpski predstavnik Pavlović je na sednici 7. juna predložio da se konferencija zaključi, a da zainteresovane vlade zaključuju nove konvencije. Taj predlog su prihvatili svi delegati i u tom smislu potpisali jednu izjavu koja je bila završni dokument mirovne konferencije.²⁸

²⁷ S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, I knjiga, op. cit., str. 166

²⁸ M. Đurišić, *Prvi balkanski rat 1912-1913*, III knjiga, Istorijski institut Jugoslovenske narodne armije, Beograd, 1960, str. 403.

Potpisivanjem ugovora o miru balkanske države su zadržale one teritorije koje su u ratu osvojile: *Bugarska* Trakiju do linije Enes-Midija i Pirinsku oblast (Istočnu Makedoniju); *Grčka* – (Južnu) Makedoniju sa Solunom i deo Epira; *Srbija* – Vardarsku oblast do Devđelije, Stari Ras, Kosovo i Metohiju, a *Crna Gora* deo Starog Rasa i Metohije.²⁹

Prvim balkanskim ratom Srbija je teritorijalno uvećana, dobila je zajedničku granicu sa Crnom Gorom, obezbeđen je slobodan izvoz na Solun, njeni privredni potencijali su bitno uvećani, a njen spoljnopolitički položaj i ugled je u međunarodnoj zajednici dosta uvećan.³⁰ S druge strane, Srbiji je Londonskim ugovorom oduzet izlaz na Jadransko more, tako da je Srbija kao država koja je podnela najveći teret u Prvom balkanskom ratu, tražila od Bugarske ustupke u vardaskoj oblasti.³¹

Tako sklopljen mir formalno je učinio kraj ratu sa Turskom, ali budući da je rešenje mnogih pitanja samo odložio, a pitanja međusobnog razgraničenja saveznika nije ni postavio, on je predstavljao samo predah pred novu buru.³²

II deo Drugi balkanski rat

Drugi balkanski rat vođen je između Bugarske i saveza Grčke i Srbije, kojima su se priključili i Crna Gora, Rumunija i Turska. Počeo je 29. juna 1913. a završio se 10. avgusta 1913. godine.³³

1. Uzrok i početak rata

Krupni uspesi koje su postigli balkanski saveznici u početnom periodu Prvog balkanskog rata postavili su u oštroj formi na dnevni red i pitanje oslobođenih teritorija.³⁴

Još u drugoj etapi Prvog balkanskog rata došlo je do zaoštavanja grčko-bugarskih odnosa. Grčka i Bugarska vlada nisu mogle da usaglasе niti da se sporazumeju o prioritetnom pravu okupacije ni za jedno sporno mesto. Spor se odnosio na delove Makedonije. Grci su zaposeli Solun, koji je Bugarska snažno želela da preuzme, a Bugarska se našla u posedu Trakije, za koju nije bila mnogo zainteresovana.³⁵

²⁹ Internet, http://www.montenegrina.net/pages/pages1/istorija/cg_od_20vij_do_1_svj_rata/balkanski_ratovi1912_1913_istorijski_leksikom1.htm, 12/2011.

³⁰ Dragan Tančić, „Položaj Kosova i Metohije od Balkanskih ratova do 1945. godine“, Internet, <http://scindeks-clanci.nb.rs/data/pdf/0353-9008/2010/0353-90081028293T.pdf>, 12/2011.

³¹ Internet, <http://sr.wikipedia.org/sr/>, 12/2011.

³² M. Đurišić, *Prvi balkanski rat 1912-1913*, III knjiga, op. cit., str. 404.

³³ Internet, http://bs.wikipedia.org/wiki/Drugi_balkanski_rat, 01/2012.

³⁴ Internet, <http://www.graduzice.org/userfiles/files/drugibalkanskiirat1913.pdf>, 01/2012.

³⁵ Internet, http://www.mfa.gov.rs/History/epo_sec_s.html, Istorijski diplomatski dokumenti, 01/2012.

S druge strane, takođe je došlo do zaoštavanja odnosa i između Srbije i Bugarske. Bugarska je insistirala na tome da Srbija sprovede dogovorene mere koje su se odnosile na buduću granicu između dveju država u skladu sa ugovorom od 13. marta 1912. godine. Međutim, Srbija je smatrala da su stvaranjem nezavisne Albanije odredbe ugovora postale nevažeće. Iz tog razloga došlo je do potpisivanja *ugovora o savezu između Srbije i Grčke 1. juna 1913*, a njihovo savezništvo bilo je usmereno protiv Bugarske, zbog mnogo veće saglasnosti povodom podele teritorija od one koja je postojala u njihovim ugovorima o savezu sa Bugarskom.³⁶ Nakon toga potpisana je i vojna konvencija između Kraljevine Grčke i Kraljevine Srbije u Atini, 19. maja (1. jun) 1913. godine.

Takvi međusobni sukobi krenuli su putem međusavezničkog rata. Svi pokušaji sila Antante (naročito Rusije) da spreče međusaveznički rat bili su uzaludni. Težeći da izbegne ratni sukob sa Bugarskom, Srbija je prihvatila posredovanje ruskog cara u pronalaženju obostrano prihvatljivog rešenja. Bugarska je očekivala da će ruski car dati veću podršku Srbiji, a austrougarska diplomatija je vodila ratnohuškačku politiku protiv Srbije. Uveren da se energičnom napadu bugarskih armija Srbi i Grci ne mogu uspešno suprotstaviti, bugarski kralj Ferdinand Koburg porušio je sve mostove za miroljubivo rešavanje nove balkanske krize i naredio da se bez objave rata u toku noći 29/30. juna napadne srpska i grčka vojska, čime je počeo Drugi balkanski rat.³⁷

Kraj rata i poraz bugarske vojske

Omalovažavanje srpske vojne moći skupo je koštalo Bugarsku. Napadom na srpsku vojsku na Bregalnici Bugari su izgubili najvažnijeg saveznika i potporu u odnosu na Tursku i ostale susedne zemlje. Poražena od Srba u bici na Bregalnici osam dana kasnije, Bugarska se našla u novom ratu ne samo sa svojim balkanskim saveznicima (uključujući i Rumuniju), već i sa Turskom.³⁸ Položaj Bugarske naglo se pogoršao posle teških neuspeha u bojevima kod Kukuša, Kalinova, Lahne i Dojrana i neuspeha na staroj srpsko-bugarskoj granici. Zbog ovih poraza Bugarska se našla u veoma teškoj situaciji, naročito kada joj je 10. jula rat objavila Rumunija.

Sporazum o miru, na štetu Bugarske kao napadača, zaključen je, posle dvadeset dana pregovora, u Bukureštu 10. avgusta 1913.³⁹

³⁶ M. Stojković, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1918, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, op. cit., str. 350.

³⁷ Internet, <http://www.graduzice.org/userfiles/files/drugibalkanskirat1913.prf>, 01/2012.

³⁸ D. Bataković, *Nova istorija srpskog naroda*, op. cit., str. 243.

³⁹ Ibidem, str. 243.

2. Pregovori o primirju u Bukureštu

Čim je izbio međusaveznički rat, Ruska vlada, pomagana i podržavana od Francuske, nastojala je da se vojne operacije što pre obustave, i da se zaključi mir pod uslovima koji ne bi eliminisali sve mogućnosti za obnavljanje Balkanskog saveza u budućnosti. Ruska vlada se 9. jula obratila vladama balkanskih zemalja s predlogom da se hitno prekinu vojna dejstva i zaključi primirje među zaraćenim stranama, i da odgovarajući predstavnici odmah dođu u Petrograd radi opšteg osnova za mir, uz blagonaklono posredovanje Rusije. Ovakav predlog Rusije prihvatila je jedino Bugarska vlada, ali pod uslovom da Štip, Kočane i Serez pripadnu Bugarskoj.⁴⁰ Rumunska, Grčka i Srpska vlada su smatrale da se primirje može prihvatiti samo u slučaju ako bi se istovremeno zaključio i preliminarni mir i Bugarska pristala na teritorijalne zahteve saveznika, kao i na plaćanje ratne odštete.

Predstavnici Srpske i Grčke vlade su se sastali u Skoplju 20. jula i međusobno saglasili: da rat treba završiti što pre, da Rumuniju koja traži ispravku granice u Dobrudži treba pozvati na pregovore o preliminarnom miru, i da je u interesu obe strane da se Turska ne meša u međusaveznički rat, da podela teritorija mora dati garanciju za trajan mir na Balkanu i da Bugarska mora platiti ratnu odštetu. Uprkos tome, Bugarska vlada je i dalje izbegavala neposredne pregovore sa svojim protivnicima i tražila intervenciju velikih sila.⁴¹

Srpska vlada je u početku insistirala da se pregovori o obustavljanju neprijateljstva i određivanju demarkacione linije vode u Nišu, a pregovori o miru u Bukureštu. Međutim brzo je odlučeno da se mirovni pregovori vode u Bukureštu kao najpogodnijem mestu. Turska vlada je zahtevala da učestvuje u mirovnoj konferenciji. Njena molba je odbijena, pod izgovorom da će se na konferenciji razmotriti pitanja koja su vezana isključivo za podelu teritorija između balkanskih hrišćanskih država.

2. 1. Rad Bukureške mirovne konferencije

Mirovna konferencija u Bukureštu počela je sa radom 30. jula 1913, uz asistenciju poslanika šest velikih sila. Konferenciji je predsedavao predsednik Rumunske vlade Majoresku, koji je ujedno bio i šef rumunske delegacije. Na čelu ostalih delegacija, izuzev bugarske, nalazili su se, takođe, predsednici vlada.⁴²

Na svojoj prvoj sednici konferencija je donela odluku o prekidu neprijateljstava za pet dana, počev od 31. jula u 12 časova. Kasnije je primirje produženo za tri dana, odnosno do potpisivanja Bukureškog mira.⁴³

⁴⁰ S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, II knjiga, Vojnoistorijski institut, Beograd, 1975, str. 311.

⁴¹ Ibidem, str. 313.

⁴² Ibidem, str. 316.

⁴³ B. Ratković, M. Đurišić, S. Skoko, *Srbija i Crna Gora u Balkanskim ratovima 1912-1913*, op. cit., str. 319.

Budući da je Bugarska u Drugom balkanskom ratu ostala potpuno izolovana i u bezizlaznoj situaciji, morala je da se povinuje uslovima koje su joj nametnuli njeni protivnici koji su iz rata izašli kao pobednici. Na brojnim sastancima komiteta detaljno su bili dogovoreni ustupci koji su se ticali ispravljanja spornih međunarodnih linija razgraničenja, uneti u posebne protokole i zvanično ratifikovani na naknadnoj sednici Generalne skupštine delegata.

Na Bukureškoj konferenciji je odlučeno da bugarska delegacija pregovara posebno sa svakom delegacijom pa je tako prvi sastanak bugarske i rumunske delegacije održan 31. jula. Na prvom sastanku bez teškoća su rešena sva pitanja rumunsko-bugarskog razgraničenja, a protokol o sporazumu potpisan je 4. avgusta. Prema protokolu sporazuma broj 5, nova rumunsko-bugarska granica imala je poći „od r. Dunava uzvodno od Tumrakana, a uzaći na Crno More južno od Ekrena”.⁴⁴

Najveće teškoće u radu konferencije zadavala je podela vardarske oblasti i Makedonije između Bugarske, Srbije i Grčke.

Srpska delegacija je 5. avgusta saopštila bugarskoj delegaciji da Srbija pristaje da Strumička dolina sa Strumicom pripadne Bugarskoj. Prema zapisniku vojnih delegata priloženom protokolu broj 9. Bukureške konferencije, nova srpsko-bugarska granična linija polazi od vrha Patarice i „*ide starom tursko-bugarskom granicom i vododelnicom između Vardara i Strume, izuzimajući gornji deo strumičke doline koja će ostati na srpskoj teritoriji; izlazi na planinu Belasicu gde se spaja sa grčko-bugarskom granicom*”.⁴⁵ Sva sporna pitanja rešavala bi mešovita srpsko-bugarska komisija u roku od 15 dana od potpisivanja ugovora. Obe strane su se takođe obavezale da u roku od tri godine, najkasnije, obeleže celu graničnu liniju. Ukoliko bi u komisiji došlo do nesporazuma, dogovoreno je da se pribegne arbitraži jednog veštaka koga bi odredila belgijska, švajcarska ili holandska vlada. Dogovoreno je takođe, da se na onom delu Timoka koji označava granicu između Srbije i Bugarske poruše sve vododelnice u roku od tri godine, i da se ubuduće na tom delu reke ne podižu nikakve instalacije. Tekst sporazuma je pročitao na plenarnoj sednici 9. avgusta. Na osnovu njega formulisana je 4. tačka ugovora o miru.⁴⁶

Mnogo veće teškoće zadavalo je grčko-bugarsko razgraničenje. Najžučnije diskusije su vođene oko luke Kavale. Šef bugarske delegacije Tončev tražio je od predsednika Bukureštanske konferencije da se pitanje luke Kavale preda na razmatranje velikim silama, jer ukoliko ova luka ne pripadne Bugarskoj, vrata za oružane sukobe i dalje ostaju otvorena. Luka Kavala je na kraju pripala Grčkoj. Prema zapisniku grčke i bugarske vojne delegacije, priloženom protokolu broj 9. Bukureške konferencije, od 7. avgusta, nova granica između Bugarske i Grčke će poći „*od nove srpsko-bugarske granice na grebenu Belasice i izaći na ušću reke Meste u Egejsko More*”.⁴⁷

⁴⁴ S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, II knjiga, op. cit., str. 391.

⁴⁵ B. Ratković, M. Đurišić, S. Skoko, *Srbija i Crna Gora u Balkanskim ratovima 1912-1913*, op. cit., str. 322.

⁴⁶ S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, II knjiga, op. cit., str. 323.

⁴⁷ Ibidem.

Bukureška mirovna konferencija raspravljala je i rešila pitanja koja se odnose na demobilizaciju bugarske vojske i njeno svođenje na mirnodopski nivo, pravo rekvizicije i korišćenja železničkog saobraćaja od strane savezničkih trupa na okupiranoj teritoriji Bugarske, razmenu zarobljenika i naknadu troškova oko njihovog izdržavanja, način ratifikacije ugovora o miru.⁴⁸ Osim toga je raspravljano i o crkvenim i školskim pitanjima, ratnoj odšteti, ali je najvažnije pitanje bilo povlačenje novih granica između balkanskih država.

3. Ugovor o miru u Bukureštu, 28. jul (10. avgust) 1913. godine (konkretne odredbe)

Bukureški ugovor zaključili su delegati Bugarske, Rumunije, Srbije, Crne Gore i Grčke 10. avgusta 1913. godine.

Njihova Veličanstva Kralj Rumunije, Kralj Jelina, Kralj Crne Gore i Kralj Srbije, s jedne strane, i njegovo Veličanstvo Kralj Bugara, s druge strane, ispunjeni željom da učine kraj sadanjem ratnom stanju u kome se nalaze njihove zemlje i voljni da, u težnji za redom, vaspostave mir među svojim narodima, toliko mnogo napaćenih, rešili su da zaključe konačan ugovor o miru. Njihova Veličanstva su, u tom cilju, naimenovala svoje Punomoćnike, na ime:⁴⁹

Njegovo Veličanstvo Kralj Rumunije:

Njegovo Prevashodstvo gospodina Tita Majoreska, Svog Predsednika Ministarskog Saveta, Ministarstva Inostranih Dela;

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Aleksandra Margilomana, Svog Ministra Finansija;

Njegovo Prevashodstvo Taka Joneska, Svog Ministra Unutrašnjih Dela;

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Konstantina Diseska, Svog Ministra Prosvete i Crkvenih Poslova;

Divizijskog Generala Ađutanta K. Koandu, Generalnog Inspektora Artiljerije i Pukovnika K. Hristeska, Podšefa Generalštaba Svoje vojske.

Njegovo Veličanstvo Kralj Jelina:

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Elefterija Venizelosa, Svog Predsednika Ministarskog Saveta, Ministra Vojnog;

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Dimitrija Panasa, Punomoćnog Ministra;

⁴⁸ Ibidem, str. 327.

⁴⁹ M. Stojković, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1918, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, op. cit., str. 371.

Gospodu Nikolu Politisa, Profesora Međunarodnog Prava na Pariskom Univerzitetu;

Kapetana At. Egzadaktilosa, i

Kapetana K. Palia.

Njegovo Veličanstvo Kralj Crne Gore:

Njegovo Prevashodstvo Generala Serdara Janka Vukotića, Svog Predsednika Ministarskog Saveta, Ministra Vojnog i

Gospodina Jovana Mitanovića, nekadašnjeg Otpравника Poslova Crne Gore u Carigradu.

Njegovo Veličanstvo Kralj Srbije:

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Nikolu P. Pašića, Svog Predsednika Ministarskog Saveta, Ministra Inostranih Dela;

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Mihaila G. Ristića, Svog Izvanrednog Poslanika i Punomoćnog Ministra u Bukureštu;

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Dr. Miroslava Spaljkić, Izvanrednog Poslanika i Punomoćnog Ministra;

Pukovnika K. Smiljanića, i Potpukovnika D. Kalafatovića.

Njegovo Veličanstvo Kralj Bugara:

Njegovo Prevashodstvo Gospodina Dimitrija Tončeva, Svog Ministra Finansija;

General-majora Ivana Fičeva, Šefa Generalštaba Svoje vojske;

Gospodina Savu Ivančova, doktora i nekadašnjeg Potpredsednika Sobranja;

Gospodina Simeona Radev, i

Generalštabnog potpukovnika Konstantina Stančova.

Koji su se, na predlog Kraljevske Rumunske Vlade, sastali na Konferenciji u Bukureštu, snabdeveni svojim punomoćstvima, koja su nađena u potpunom redu.

Pošto je među njima sporazum srećno postignut, ugovorene su ove odredbe:

Član 1.

Od dana izmene ratifikacije ovog Ugovora mir i prijateljstvo vladavce između Njegovog Veličanstva Kralja Rumunije, Njegovog Veličanstva Kralja Bugara, Njegovog Veličanstva Kralja Jelina, Njegovog Veličanstva

Kralja Crne Gore i Njegovog Veličanstva Kralja Srbije, kao i između Njihovih naslednika i sledbenika Njihovih Država i podanika.

Član 2.

Između *Kraljevine Bugarske i Kraljevine Rumunije*, stara granica između Dunava i Crnog Mora je, saobrazno zapisniku vojnih delegata obeju strana i dodanom protokolu br. 5. od 22. jula (4. avgusta) 1913. godine Bukureške Konferencije, ispravljena ovako:

Nova granica će poći od Dunava, uzvodno od Turtukaje, i izaći će na Crno More južno od Ekrena.

Između ovih dveju krajnjih tačaka granična linija će ići trasom označenom na kartama 1:100.000 i 1:200.000 rumunskog generalštaba, a prema opisu dodanom uz ovaj član.

Podrazumeva se izrično, da će Bugarska, najkasnije u roku od dve godine, porušiti fortifikacione radove koji postoje i da neće podignuti druge u Ruščuku, Šumli, u oblastima između njih, i u zoni od dvadeset kilometara oko Balčika.

Mešovitoj komisiji, sastavljenoj od predstavnika obeju Visokih Strana ugovornica, u podjednakom broju jednih i drugih, biće stavljeno u dužnost, u roku od petnaest dana po potpisu ovog ugovora, da povuče na terenu trasu nove granice, saobrazno gornjim odredbama. Ova će komisija predsedavati deobi nepokretnih imanja i kapitala koji su do sada zajednički pripadali srezovima, opštinama ili udruženjima stanovnika, kao takvima, a koji su razdeljeni novom granicom.

U slučaju nesporazuma o trasi i o merama za izvršenje, obadve Visoke Strane ugovornice se obavezuju da se obrate trećoj prijateljskoj vladi s molbom da odredi arbitra čija će se odluka o spornim pitanjima smatrati kao konačna.

Član 3.

Između *Kraljevine Bugarske i Kraljevine Srbije* granica će ići saobrazno zapisniku vojnih delegata dodatnom Protokolu br. 9. od 25. jula (7. avgusta) 1913. godine Bukureštanske Konferencije, ovom trasom:

Granična linija će poći od vrha Patarice na staroj granici, ići će starom granicom tursko-bugarskom i vododelnicom između Vardara i Strume, izuzimajući gornji deo Strumičke doline koji će ostati na srpskoj teritoriji; izaći će na planinu Belasicu, gde će se spojiti sa granicom grčko-bugarskom. Pojedinačni opis ove granice i njena trasa na karti 1:200.000 austrijskog generalštaba dodani su uz ovaj član.

Mešovitoj komisiji sastavljenoj od predstavnika obeju Visokih Strana ugovornica, u podjednakom broju i jednih i drugih, biće stavljeno u dužnost, u roku od petnaest dana po potpisu ovog ugovora, da povuče na terenu trasu nove granice, saobrazno gornjim odredbama.

Ova će komisija predsedavati deobi nepokretnosti imanja i kapitala koji su dosada zajednički pripadali srezovima, opštinama ili udruženjima stanovnika, a koji su razdeljeni novom granicom.

U slučaju nesporazuma o trasi i o merama za izvršenje, obadve Visoke Strane ugovornice se obavezuju da se obrate trećoj prijateljskoj vladi s molbom da odredi arbitra čija će se odluka o spornim pitanjima smatrati kao konačna.

Član 4.

Pitanja koja se odnose na staru granicu srpsko-bugarsku biće uređena prema sporazumu postignutom između obeju Visokih Strana ugovornica i utvrđenom u protokolu dodanom uz ovaj član.

Član 5.

Između *Kraljevine Grčke i Kraljevine Bugarske* granica će ići, saobrazno zapisniku vojnih delegata dodanom Protokolu br. 9. od 25. jula (7. avgusta) 1913. godine Bukureške Konferencije, ovom trasom:

Granična linija će poći od nove granice srpsko-bugarske na grebenu Belasice planine i izaći će na ušće Meste u Jegejsko More.

Između ove dve krajnje tačke granična linija će ići trasom označenom na karti 1. 200.000 austrijskog generalštaba a prema opisu dodanom uz ovaj član.

Mešovitoj komisiji sastavljenoj od predstavnika obeju Visokih Strana ugovornica, u podjednakom broju i jednih i drugih, biće stavljeno u dužnost, u roku od petnaest dana po potpisu ovog ugovora, da povuče na terenu trasu nove granice, saobrazno gornjim odredbama.

Ova će komisija predsedavati deobi nepokretnosti imanja i kapitala koji su dosada zajednički pripadali srezovima, opštinama ili udruženjima stanovnika, a koji su razdeljeni novom granicom.

U slučaju nesporazuma o trasi i o merama za izvršenje, obadve Visoke Strane ugovornice se obavezuju da se obrate trećoj prijateljskoj vladi s molbom da odredi arbitra čija će se odluka o spornim pitanjima smatrati konačnom. Podrazumeva se izrično da se Bugarska još od sada odriče svakih pretenzija na ostrvo Krit.

Član 6.

Vrhovne komande vojsaka biće odmah izveštavane o potpisu ovog Ugovora. I sutradan po dobivenom izveštaju Bugarska vlada biće obavezna da svede svoju vojsku na mirnodopsko stanje. Ona će uputiti trupe u njihove garnizone, gde će pristupiti, u najkraćem roku, raspuštanju raznih rezerva njihovim kućama. Trupe čiji bi se garnizon nalazio u zoni vojne okupacije jedne od Visokih Strana ugovornica biće upućene u koje drugo mesto stare bugarske teritorije i moći će se vratiti u svoje redovne garnizone tek po evakuaciji okupacione zone, o kojoj je gore reč.

Član 7.

Evakuacija bugarske teritorije, i stare i nove, počće odmah po demobilizaciji bugarske vojske i biće dovršena najdalje za petnaest dana. Za sve ovo vreme, za rumunsku operacionu vojsku demarkaciona zona biće označena linijom Šistov-Lovčev-Turski Izvor-Glozen-Zlatica-Mirkovo-Araba-Konak-Orhanija-Mezdra-Vraca-Berkovica-Lom-Dunav.

Član 8.

Za vreme okupacije bugarskih teritorija, pojedine vojske zadržće pravo rekvizicije plaćajući gotovim novcem. One će se moći na tim teritorijama služiti slobodno železnicama za prenos trupa i snabdevanje svake vrste, a mesne vlasti neće imati pravo na naknadu.

Bolesnici i ranjenici na tim teritorijama biće pod zaštitom tih vojski.

Član 9.

Po izmeni ratifikacije ovog ugovora, a što je brže moguće, izmenjaće se međusobno ratni zarobljenici. Vlade Visokih Strana ugovornica odrediće svaka naročite izaslanike za primanje zarobljenika.

Svi zarobljenici koji se nalaze u rukama jedne Vlade biće predani izaslaniku one Vlade kojoj pripadaju, ili njegovom opunomoćenom zastupniku, na mestu koje će utvrditi zainteresovane strane.

Vlade Visokih Strana ugovornica podneće jedna drugoj, i što je moguće brže po predaji svih zarobljenika, račun neposrednih izdataka koje su podnele za staranje i izdržavanje zarobljenika, od dana zarobljenja ili predaje do dana smrti ili vraćanja. Od suma koje bi Bugarska dugovala jednoj od Visokih Strana ugovornica odbiće se od sume koja bi ova dugovala Bugarskoj, i razlika će biti plaćena Vladi poveriocu što pre po izmeni gore pomenutih računa o izdatcima.

Član 10.

Ovaj će ugovor će biti ratifikovan i ratifikacije biće izmenjene u Bukureštu u roku od petnaest dana ili ranije, ako to bude moguće.

U potvrdu toga punomoćnici su ga potpisali i stavili na nj svoje pečate.

U Bukureštu dvadeset i osmog dana meseca jula (desetog dana avgusta) godine hiljadu devet stotina trinaeste.

Potpisali

Za Rumuniju: (M. P.) T. Majoresko s. r., Al. Margilomans. r., Take Jonesko s. r., G. K. Disesko s. r., General Ađutant Koanda s. r., Pukovnik K. Hristesko s. r.

Za Grčku: (M. P.) E. K. Venizelos s. r., D. Panas s. r., N. Politis s. r., Kapetak A. Egzadaktilos s. r., Kapetan Pali s. r.

Za Crnu Goru: (M. P.) General Serdar J. Vukotić s. r., J. Matanović s. r.

Za Srbiju: (M. P.) Nik. P. Pašić s. r., M. G. Ristić s. r., M. Spalajković s. r. Pukovnik K. Smiljanić s. r., Potpukovnik D. Kalafatović s. r.

Za Bugarsku: (M. P.) D. Tončev s. r., General Fičev s. r., Dr. S. Ivančov s. r. S. Radev s. r., Potpukovnik Stančov s. r.

Tako potpisan mir jeste označio kraj Drugog balkanskog rata.

3. 1. Teritorijalna proširenja nakon potpisanog ugovora o miru

Prema odredbama ugovora o miru, Bugarska se odrekla spornog i nespornog dela Srednje Makedonije u korist Srbije, Soluna i njegove okoline i Kavale u korist Grčke, a jednog dela Dobrudže u korist Rumunije. Pitanje Trakije nije tom prilikom u Bukureštu ni bilo raspravljano, već ju je Turska bez ikakvog ugovora definitivno zadržala u svojoj vlasti.⁵⁰

Mirovnim ugovorom, koji je potpisan 10. avgusta 1913. godine u Bukureštu izvršena je konačna podela teritorija zadobijenih u Prvom balkanskom ratu:⁵¹

Srbija je dobila Vardarsku Makedoniju, Kosovo i veći deo Metohije, tako da se povećala za 39.000 kvadratnih kilometara i 1.290.000 stanovnika.

Crna Gora je dobila Vasojeviće, deo Metohije i deo Sandžaka, povećavši se za 7.000 kilometara kvadratnih i 15.000 stanovnika.

Grčkoj je pripao Epir, Južna Makedonija, deo Zapadne Trakije, Halkidičko poluostrvo sa Solunom i niz ostrva u Jegejskom moru. Povećala se za 51.300 kilometara kvadratnih i 1.624.000 stanovnika.

Bugarska je dobila Pirinsku Makedoniju, Strumicu s okolinom i deo Trakije tako da se povećala za 21.000 kilometara kvadratnih i 600.000 stanovnika.

Rumuniji je pripalo oko 800 kilometara kvadratnih Južne Dobrudže sa 303.000 stanovnika.

Bukureška konferencija nije odredila granice nove albanske države, jer je to pitanje bilo u nadležnosti šest velikih sila. Granica Albanije je određena tek u decembru 1913. godine. Nova albanska država imala je oko 28.000 kvadratnih kilometara i 800.000 stanovnika.

Sporazum o razgraničenju između Srbije i Crne Gore, koji je postignut uoči Drugog balkanskog rata, potpisan je tek 30. oktobra 1913. godine. U 2. članu tog sporazuma obe strane su se obavezale da se, u slučaju nesporazuma, obrate carskoj ruskoj vladi s molbom da odredi jednog svog višeg oficira da presudi spor, s tim da njegova odluka bude konačna i obavezna za obe strane.⁵²

⁵⁰ M. Đurišić, *Prvi balkanski rat 1912-1913*, III knjiga, op. cit., str. 407.

⁵¹ S. Skoko, P. Opačić, P., *Vojvoda Stepa Stepanović u ratovima Srbije 1876-1918*, Beogradski izdavačko-grafički zavod, 1974, Beograd, str. 299.

⁵² S. Skoko, *Drugi balkanski rat 1913*, II knjiga, op. cit., str. 329.

S obzirom da Turska nije učestvovala na konferenciji u Bukureštu, balkanske države su morale sa njom zaključivati, kasnije, posebne mirovne ugovore tokom 1913. godine. Bugarska tokom septembra, Grčka u novembru a Srbija tek u martu 1914. godine.⁵³

Drugim balkanskim ratom razbijen je Balkanski savez i time ojačan uticaj imperijalističkih sila na balkanske države.

Zaključak

Prvom balkanskom ratu prethodili su savezi između Bugarske, Srbije, Crne Gore i Grčke. Međusobnim potpisivanjem ugovora stvoren je Balkanski savez. Balkanski savez je imao dvostruko obeležje: da se završi proces oslobađanja balkanskih naroda od turske vladavine, a takođe i onemogućavanje prodora austrougarskog imperijalizma. Nagovestio je mogućnost zamene turskih feudalnih odnosa naprednijim kapitalističkim odnosima.

Prvi balkanski rat je vođen između Srbije, Crne Gore, Bugarske i Grčke s jedne strane i Turske s druge. S obzirom na to da su balkanski saveznici bili u borbama nadmoćniji, Turska je bila prinuđena da potpiše *30. maja ugovor o miru u Londonu*. Mirovnim ugovorom Turskoj je ostavljen uzan teritorijalni pojas oko Carigrada, jer se odrekla svih teritorija na Balkanskom poluostrvu zapadno od linije Enos–Midija. Grčka je dobila Krit i ostrva u Egejskom moru, dok Srbiji nije dozvoljen izlazak na Jadransko more. Iako je trebalo da članice Balkanskog saveza kao pobjednice Prvog balkanskog rata same diktiraju uslove mira, u sklapanje mirovnog ugovora su se umešale i velike sile. Srbija, Crna Gora i Grčka morale su da napuste Albaniju. Potpisanim ugovorom o miru nastala je nova država – Albanija, Grčkoj je dodeljen Krit, Stari Ras (Raška oblast) podeljen je između Srbije i Crne Gore, Bugarska je dobila deo Trakije zapadno od linije Enos–Midija, ali nije bila doneta definitivna odluka o Makedoniji, koja je ostala predmet neslaganja između saveznika.

Londonskim ugovorom o miru rešeno je pitanje razgraničenja između balkanskih država i Turske, ali suprotstavljene pretenzije između njih samih ostale su nerešene. Pre nego što je počeo Drugi balkanski rat, savez su sklopile Srbija i Grčka, koji je bio usmeren protiv Bugarske. U rat su se uključile Crna Gora, Rumunija, kao i Turska sa željom da povрати neka svoja područja koja je tokom Prvog balkanskog rata izgubila. Drugi balkanski rat je počeo krajem juna 1913. godine iznenadnim napadom bugarske vojske na srpsku vojsku na Bregalnici, a završio se porazom bugarske vojske. Bugarska je na ovaj način, kao i kasnije učešćem u Prvom svetskom ratu izgubila, za nju, neke strateški značajne teritorije (Jedrene, itd.). Veoma brzo se bugarska vojska našla u bezizlaznoj situaciji pa je bila prinuđena da traži primirje. Operacije vojske prekinute su 21. jula, a *ugovor o miru je potpisan u*

⁵³ M. Stojković, *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1918, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, op. cit., str. 375.

Bukureštu 10. avgusta 1913. Mirovnim ugovorom u Bukureštu je izvršena konačna podela teritorija gde je Srbija dobila Vardarsku oblast, Kosovo i veći deo Metohije, Crna Gora je dobila Vasojeviće, deo Metohije i deo Starog Rasa, Grčkoj je pripao Epir, Južna Makedonija, deo Zapadne Trakije, ostrvo Halkidiki sa Solunom, a Rumuniji je pripala Južna Dobrudža, Turska je zadržala Jedrene, dok je Bugarska dobila Pirinsku oblast (istočnu Makedoniju), Strumicu i deo Trakije. Takođe, Drugim balkanskim ratom je razbijen Balkanski savez koji je za kratko vreme svog postojanja dao krupne istorijske rezultate i koji je mogao da postane čuvar mira na Balkanu. Događaji vezani za ovaj rat imali su snažan uticaj na kasnija zbivanja na Balkanskom poluostrvu i u Evropi.

Postignutim mirovnim ugovorima rešena su pitanja teritorijalnih razgraničenja učesnika rata, ali su takođe ratovi pomutili međunarodne odnose na Balkanu, pooštrili evropsku krizu i ubrzali izbijanje Prvog svetskog rata, jer izmenjenim prilikama na Balkanu nisu bile zadovoljne ni velike sile ni neke balkanske zemlje. Srbija je iz ova dva rata izašla znatno uvećana, pripajajući teritorije delova starih srpskih zemalja na jugu. Istovremeno, njena vojna moć se pokazala vrlo respektivnom. Događaji koji slede daće Srbiji veliki značaj, ne samo u istoriji Balkana već i Evrope.

Bibliografija

1. Bataković, D., *Nova istorija srpskog naroda*, Naš Dom, Beograd, 2000.
2. Đurišić, M., *Prvi balkanski rat 1912–1913*, III knjiga, Istorijski institut Jugoslovenske narodne armije, Beograd, 1960.
3. Internet, <http://sr.wikipedia.org/>.
4. Internet, <http://www.znanje.org/>.
5. Internet, http://www.rastko.rs/rastko-bl/istorija/corovic/istorija/7_20_1.html.
6. Internet, http://www.mfa.gov.rs/History/fba_s.html.
7. Internet, <http://www.politikin-zabavnik.rs/>.
8. Internet, <http://beleske.com/istorija/balkanski-ratovi.html>.
9. Internet, http://www.rastko.rs/kosovo/istorija/knjiga_o_kosovu/bogdanovic-kosovo_3.html.
10. Internet, <http://www.montenegrina.net/>.
11. Internet, <http://scindeks-clanci.nb.rs/>.
12. Internet, http://www.velika.me/index.php?page_id=455&lang=srpski.
13. Internet, <http://www.graduzice.org/userfiles/files/drugibalkanskirat1913.pdf>.
14. Ratković, B., Đurišić, M., Skoko, S., *Srbija i Crna Gora u balkanskim ratovima 1912–1913*, Beogradski izdavačko grafički zavod, Beograd, 1972.
15. Simeunović, D., *Prvi balkanski rat 1912. God. i kraj Osmanskog carstva na Balkanu*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 2007.
16. Skoko, S., *Drugi balkanski rat 1913*, I knjiga, Vojnoistorijski institut, Beograd, 1968.
17. Skoko, S., *Drugi balkanski rat 1913*, II knjiga, Vojnoistorijski institut, Beograd, 1975.

18. Skoko, S., Opačić, P., *Vojvoda Stepa Stepanović u ratovima Srbije 1876–1918*, Beogradski izdavačko-grafički zavod, Beograd, 1974.
19. Stojković, M., *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1918, Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, vjerskim i etničkim manjinama*, JP Službeni list SRJ, 1998.

Zoran Jerotijević, Ph.D.

PEACE AGREEMENT THAT ENDED BALKAN WARS

ABSTRACT

The beginning of the twentieth century in the Balkans was marked by the preparations for the liberation from centuries-long Turkish occupation. The Serbs, Greeks, Bulgarians and Romanians won their independence, but they not achieve national unity as a great country (Italy, Germany). For the Romanians, they were the sole territory of the Austro-Hungarian Empire, while the Serbs, Turks, Austro-Hungarians, Greeks and Turkish Bulgarians were the only ones under the rule. This situation made Serbia, Montenegro, Bulgaria and Greece find ways of cooperation in order to liberate their territories from the Turkish rule, particularly given the unstable political, ethnic and economic situation in Turkey. After long negotiations, the Balkan alliance was created in 1912 by the four countries. This alliance showed how mighty it was by defeating Turkey on all fronts in a short time (with the key role of Serbia in major battles). The London Peace Conference confirmed the new delimitation with Turkey, but not between the allies. Big powers (the Austro-Hungarian Empire) wanted a conflict between the allies, using primarily dissatisfaction of Bulgaria. The new war between Bulgaria and the former allies ended as a disaster for this country, which had caused it (Turkey and Romania entered the war against Bulgaria). The Bucharest Peace defined the new borders in the Balkans.

Key words: The Balkans, Serbs, London, Bucharest, Turkey.

REGULISANJE OTVORENIH PITANJA IZMEĐU DRŽAVA SUKCESORA SFRJ

Međunarodna naučna konferencija „Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFRJ“ održana je 29–30. novembra 2012. u Institutu za međunarodnu politiku i privredu (IMPP) u Beogradu. Bila je to jedna u nizu konferencija koje IMPP organizuje već tokom dve godine u saradnji sa nemačkom fondacijom „Hans Zajdel“ (*Hanns Seidel*). Konferencija je održana pod pokroviteljstvom Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva prosvete i Ministarstva pravde Republike Srbije.

Ova konferencija se ustalila kao glavni događaj u okviru diskusije koja povezuje akademske aktivnosti sa stvarnom praksom bivših jugoslovenskih zemalja u pogledu pitanja sukcesije. Teme iznete u okviru konferencije bavile su se opštim i posebnim pravnim, političkim i ekonomskim aspektima otvorenih pitanja koja se tiču sukcesije. Konferenciji je prisustvovalo 45 učesnika iz svih bivših republika, ali i iz drugih zemalja, od kojih su neke prošle kroz iskustvo sukcesije u svojoj nedavnoj prošlosti, kao Rusija i Slovačka; druge su je proživjele u okviru svoje bogate istorije poput Austrije; a ostale su zainteresovane za sukcesiju iz puke akademske radoznalosti, kao na primer Italija. Akademska pozadina učesnika bila je impresivna, mogli su se videti predstavnici naučnih institucija od Ruske akademije nauka iz Moskve do Instituta Evropskog univerziteta u Firenci.

Ceremoniju otvaranja od 29. novembra govorima su započeli dr Duško Dimitrijević, direktor Instituta za međunarodnu politiku i privredu; Svetlana Borovica Arsenić, savetnik u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije; Snežana Pajović, pomoćnik ministra prosvete i nauke u Vladi Republike Srbije; Tibor Varadi, član Srpske akademije nauka i umetnosti i profesor na Centralnom evropskom univerzitetu u Budimpešti; i Uglješa Mrdić, savetnik u Ministarstvu pravde Republike Srbije.

Program konferencije bio je podeljen na tri panel sesije. Svaki od ovih delova sastojao se od usmenih prezentacija, a bilo je predstavljeno ukupno trideset i pet akademskih radova.

Prva sesija, kojom je predsedavao dr Duško Dimitrijević, bila je posvećena pravnim i ekonomskim aspektima rešavanja otvorenih pitanja sukcesije. Prezentacije su otvorile nekoliko važnih tema, među kojima su se našla pitanja međunarodnog javnog i privatnog prava; uporedne

studije raspada SSSR i Čehoslovačke; izuzetnosti slučaja sukcesije SFRJ; problema u vezi sa društvenim preduzećima, stečenim pravima i državnim nepokretnostima u inostranstvu; restitucije i državnih arhiva; i konačno sukcesije međunarodnih ugovora.

Druga sesija, kojom je predsedavao naučni savetnik u IMPP dr Dragan Đukanović, pokrila je prevashodno politička pitanja. Tu su pre svega, da nabrojimo samo neka, razmatrana pitanja integracije regiona u EU; problem islamske zajednice u novim državama; istorijski pregledi pregovora koji su vođeni oko sukcesije prilikom raspada Jugoslavije; zajednička jugoslovenska ikonografija.

Treća sesija, kojom je predsedavao viši naučni savetnik u IMPP dr Dragoljub Todić, bila je posvećena specifičnim političkim i pravnim aspektima, kao što su granična pitanja, pogotovo granični spor između Hrvatske i Srbije na reci Dunav; pitanja državljanstva i apatrida; razna pitanja koja potpadaju pod materiju policijskih, bezbednosnih i pravosudnih polja.

Mnoga izlaganja iz svih panela bavila su se kontroverznim pitanjem primene *Sporazuma o sukcesiji* (2001), glavnog pravnog dokumenta koji predstavlja formalni okvir celokupnog procesa rešavanja otvorenih pitanja. Ova izlaganja bila su centralni deo konferencije i može se reći njen najzapaženiji deo, i pokrenula su mnoga interesantna pitanja i osvetlila mnoge nerešene probleme.

Konferencija je završena nakon usmene debate učesnika i na istoj je konstatovano da postoje otvoreni problemi između država sukcesora SFRJ po pitanju podele preostale državne imovine, finansijske aktive i pasive, arhiva i dugova. Takođe je utvrđeno i da nisu rešeni problemi po pitanju zaštite stečenih prava pojedinaca i manjina, kao ni pitanja u vezi sa državljanstvom i delimitacijom državnih granica. Naročito su naglašeni problemi u vezi sa flagrantnom povredom vlasništva nekadašnjih srpskih društveno-pravnih lica i prava izbeglica iz Hrvatske i drugih jugoslovenskih republika. U tom pogledu izneti su i konkretni predlozi za pokretanje skupštinske rasprave o deblokadi primene Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ i preduzimanju pravnih mera zaštite pred međunarodnim pravosuđem.

Mihajlo VUČIĆ

KRALJEVINA JUGOSLAVIJA I ANŠLUS AUSTRIJE 1938.

Srđan Mičić, *Kraljevina Jugoslavija i anšlus Austrije 1938*, Službeni glasnik i Evropski centar za mir i razvoj (ECPD) Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija, Beograd, 2010, 316 str.

Knjiga Srđana Simića bavi se razlozima koji su doveli do aneksije Austrije od strane Nemačke i promenama koje je taj događaj izazvao u Evropi, posebno u vezi sa položajem Kraljevine Jugoslavije. Autor je pažnju posvetio prekonponovanju snaga u Evropi nakon završetka Prvog svetskog rata i raspada Habsburške monarhije. Austrija je tada izgubila status velike sile i postala je predmet interesovanja četiri velike sile u Evropi, odnosno Velike Britanije, Francuske, Italije i Nemačke. Knjiga je podeljena na četiri dela koji bi trebalo da ukažu na situaciju koja je rezultirala promenama unutrašnje i spoljne politike Kraljevine Jugoslavije nakon prisajedinjenja Austrije susednoj Nemačkoj.

U prvom poglavlju autor analizira probleme koji su postojali u međusbnim odnosima država u Evropi povodom Austrijskog pitanja i njihov uticaj na unutrašnju i spoljnu politiku Kraljevine Jugoslavije. Osnovni cilj Ministarskog saveta Kraljevine Jugoslavije i Milana Stojadinovića bio je očuvanje nezavisne Republike Austrije. Ipak, sa jačanjem Nemačke ova opcija nije bila realna, a postojala je i mogućnost restauracije Habzburške monarhije, što bi uticalo na unutrašnju stabilnost Kraljevine Jugoslavije. Postojale su prognoze da bi obnovljena Habzburška monarhija želela da ponovo prisajedini jugoslovenske oblasti koje su pre Prvog svetskog rata bile u njenom sastavu. U takvoj situaciji anšlus Austrije od strane Nemačke bio je tumačen kao najmanje zlo po Jugoslaviju. Nakon anšlusa Kraljevina Jugoslavija je dobila još jednog moćnog suseda na svojim granicama – Treći rajh. To je dodatno učvrstilo Milana Stojadinovića u stavu da Jugoslavija treba da vodi politiku „odrešenih ruku“, odnosno nesvrstavanja u različite saveze ili paktove. Ključni razlog je bio uspostavljanje dobrih odnosa sa Nemačkom, jer bi bilo kakva anti-nemačka aktivnost mogla da izazove Treći rajh, koji je sada bio u susedstvu, na aktivnosti uperene protiv državne celovitosti Kraljevine Jugoslavije. Pored toga, ova politika je nudila mogućnost Jugoslaviji da se brzo preorijentiše u svojoj spoljnoj politici ukoliko velike sile oforme jak anti-nemački blok. U tom smislu, za Jugoslaviju je od presudne važnosti bilo uspostavljanje bliskih odnosa sa Rimom, jer je

procena državnih zvaničnika bila da će nakon anšlusa doći do slabljenja osovine Berlin-Rim.

Tokom vremena postalo je jasno da je anšlus Austrije neizbežan i da će doći do značajnih spoljnopoličkih promena u Evropi, što će posebno uticati na geopolitički položaj Kraljevine Jugoslavije. Tome je autor posvetio drugo poglavlje svoje knjige. Tokom anšlusa Kraljevina Jugoslavija se držala po strani, kao što je prethodno Milan Stojadinović i istakao tokom kontakta sa stranim diplomatskim predstavnicima. Pre anšlusa bilo je pojedinih aktivnosti na pokušaju da se anšlus spreči, ali nisu imale potrebnu diplomatsku snagu. Male države u Srednjoj i Jugoistočnoj Evropi nisu želele da sprovede bilo kakve anti-nemačke aktivnosti bez angažovanja velikih sila. Ipak, oslanjanje ovih država na diplomatske aktivnosti Velike Britanije, Francuske i Italije u obuzdavanju Nemačke nije urodilo plodom. Kraljevina Jugoslavija je najviše nade polagala u saradnju sa Rimom kako bi umanjila uticaj Nemačke u Podunavlju i na Balkanu. Na privrednom planu, zvaničnici Jugoslavije su smatrali da neće biti mnogo razlike u dominaciji Rima ili Berlina u ovim regionima. Zato su preduzete mere na privlačenju britanskog i francuskog kapitala u Jugoslaviju, ali je bilo jasno da bez vojne pomoći neće mnogo biti ostvareno na obuzdavanju Nemačke u slučaju prodora u Jugoistočnu Evropu. Ipak, Velika Britanija i Francuska nisu bile spremne da povedu konkretnije aktivnosti na jačanju malih država u ovim delovima Evrope, izuzev u Grčkoj u kojoj je već postojao značajan britanski uticaj. Ubrzo nakon anšlusa Nemačka je anektirala Sudetsku oblast, pa je bilo jasno da ova velika sila neće stati sa zahtevima za dodatnim teritorijalnim proširenjima.

Naslov trećeg poglavlja „Neutralnost ili protest“ najbolje opisuje ključne stavove, odnosno razmimoilaženja, najvažnijih aktera u Kraljevini Jugoslaviji u vezi sa aneksijom Austrije. Centralne vlasti u Beogradu zastupale su stav da Kraljevina Jugoslavija treba da se drži neutralno u vezi sa aneksijom Austrije, jer velike sile nisu bile spremne ništa konkretnije da učine po tom pitanju. Sa druge strane, u Dravskoj banovini predstavnici lokalnih vlasti su insistirali da Jugoslavija treba da zauzme stav kojim bi iskazala svoje nezadovoljstvo događajima u susednoj državi. Ipak, tadašnji ministar spoljnih poslova i predsednik Ministarskog saveta Milan Stojadinović, smatrao je da ne treba izazivati Treći rajh, jer Kraljevina Jugoslavija nije dovoljno snažna da se samostalno suprotstavi tako snažnoj sili. Aneksija Austrije je pokazala sve slabosti i nesuglasice koje su tada postojale u jugoslovenskom društvu. Te nesuglasice su bile najizraženije na političkom i međunacionalnom planu. U političkoj sferi, opozicija nije u dovoljnoj meri razumela promene koje su se dogodile u Evropi i insistirala je da se Kraljevina Jugoslavija ponovo čvršće veže za Francusku i Veliku Britaniju. To je, u stvari, bili sredstvo opozicije u njenim pokušajima da izazove smenu vlasti. Na drugoj strani, kada se radi o međunacionalnim odnosima, tri državotvorna naroda nisu uspela da se slože oko uređenja unutrašnjih odnosa i zauzimanja

spoljnopolitičkog pravca. Slovenci su se osećali zapostavljeno od strane centralnih vlasti u Beogradu, jer nije više učinjeno na obuzdavanju Trećeg rajha i zaštiti Slovenaca u Koruškoj, odnosno uključivanju ovog dela Austrije u teritorijalne okvire Kraljevine Jugoslavije. Hrvatski politički predstavnici insistirali su na rešenju položaja Hrvata u Kraljevini Jugoslaviji i smatrali su da će promene u okruženju prisiliti centralne vlasti da prihvate njihove zahteve. Pitanje položaja i teritorija srpskog naroda rešeno je u okvirima Kraljevine Jugoslavije. Suprotno Slovencima i Hrvatima, aneksija Austrije eliminisala je pretnju koju su Srbi smatrali najvećom po njihove interese, odnosno definitivno je onemogućena restauracija dinastije Habzburga.

Autor se u trećem poglavlju bavi informacijama i propagadnom koja je širena u vezi sa anšlusom Austrije. Osnovni cilj državnih organa na ovom polju bio je sprečavanje pojave uznemirenosti u javnosti i nepoverenja u spoljnopolitičku poziciju države. Zbog toga je cenzura bila veoma stroga kada je bilo u pitanju pisanje štampe. Pored toga, državni organi su veoma pažljivo pratili rad radio-stanica. Centralni presbiro izdao je direktive u kom pravcu bi štampa i radio-stanice trebalo da izveštavaju. Primarni cilj ovih direktiva bio je očuvanje dobrih odnosa sa Trećim rajhom i sprečavanje pojave panike u javnosti. Ipak, i pored svih napora državnih organa, drugačije mišljenje često se pojavljivalo u javnosti na različite načine. Redakcije pojedinih listova pronalazile su načine da zaobiđu cenzuru. Sa druge strane, postojala je ilegalna štampa kako parlamentarne, tako i vanparlamentarne opozicije. Štampu koja je umnožavana u inostranstvu i rasturana u Jugoslaviji bilo je teže kontrolisati nego u slučaju listova koji su bili u potpunosti vezani za teritoriju Kraljevine. Što se tiče propagandnih aktivnosti opozicionih i drugih grupa, karakterističan primer anti-vladine propagande bile su pesme koje su državni organi teško mogli da kontrolišu. Državni organi su uspeli da spreče pojavu panike u javnosti zbog širenja Trećeg rajha, ali nisu u potpunosti uspeli da spreče širenje opozicionih i anti-vladinih stavova. Na osnovu stavova koji su šireni u javnosti, odnosno na informativnom i propagandnom polju, mogle su se videti međusobne razlike interesa i političkih pozicija tri državotvorna naroda u vezi sa anšlusom Austrije. Srbi su posmatrali anšlus sa stanovišta konačnog eliminisanja pretnje od restauracije dinastije Habzburga i uspostavljanja dobrih bilateralnih odnosa sa Berlinom. Hrvati su pretpostavljali da će izmenjeni spoljnopolitički položaj u kojem se našla Jugoslavija prisiliti vlasti u Beogradu da prihvate njihove zahteve u vezi sa rešenjem hrvatskog pitanja. Slovenci su strahovali od daljeg širenja Trećeg rajha ka Jadranskom moru i isticali su težak položaj svojih sunarodnika u Koruškoj. Ipak, iz pisanja štampe može se zaključiti da su predstavnici sva tri naroda bili zabrinuti zbog načina na koji je anšlus realizovan, odnosno zbog demonstracije velike vojne moći. Cenzura i aktivnosti državnih organa u sprečavanju slobodnog dotoka informacija u javnost postigli su polovičan uspeh. Na teritoriji Uprave grada Beograda ove aktivnosti državnih organa u potpunosti su uspele. Sa druge strane, u

unutrašnjosti zemlje, a posebno na teritoriji Dravske banovine, cenzura i druge aktivnosti državnih organa pokazale su mnoge slabosti.

Srđan Mičić je u svojoj knjizi *Kraljevina Jugoslavija i anšlus Austrije 1938.* na veoma detaljan način objasnio okolnosti koje su prethodile anšlusu Austrije. Poseban doprinos predstavlja objašnjenje stava koji su vlasti Kraljevine Jugoslavije tom prilikom zauzele. Time je ovaj autor dodatno razjasnio spoljnopolitički položaj u kojem se našla Kraljevina Jugoslavija, uz isticanje promena koje su nastale na unutrašnjem planu zbog anšlusa Austrije. Ova knjiga pružila je jasniju sliku o međunarodnim odnosima u Evropi neposredno pre Drugog svetskog rata, pa se može zaključiti da je Srđan Mičić ponudio jasnije razumevanje uzroka koji su rezultirali ovim vojnim sukobom.

Aleksandar JAZIĆ

SRPSKE POLITIČKE ELITE I VENS-OVENOV PLAN

Srpske političke elite i Vens-Ovenov plan, tom I, Stenografske beleške sa proširenih sednica Saveta za usaglašavanje stavova o državnoj politici (priredio Vladimir Petrović), Institut za savremenu istoriju, Beograd, 2010, 303 str.

Saradnik Instituta za savremenu istoriju dr Vladimir Petrović objavio je zbirku istorijskih izvora značajnih za proučavanje naše skorije prošlosti pod nazivom *Srpske političke elite i Vens-Ovenov plan I, Stenografske beleške sa proširenih sednica Saveta za usaglašavanje stavova o državnoj politici*. Savet za usaglašavanje stavova o državnoj politici bio je telo zaduženo za sinhronizaciju politika tada zvanih „srpskih država” osnovano na inicijativu akademika Dobrice Ćosića, tadašnjeg predsednika SR Jugoslavije. Pod terminom „srpske države” podrazumevale su se: Savezna Republika Jugoslavija (činile su je Srbija i Crna Gora), Republika Srpska koja se nalazi u sastavu Bosne i Hercegovine, i Republika Srpska Krajina koja se nalazila na područjima sa srpskom većinom u današnjoj Hrvatskoj. Savet su po službenoj dužnosti činili najviši zvaničnici SR Jugoslavije i njenih republika Srbije i Crne Gore, ali su na njegove sastanke pozivani i ostali jugoslovenski, srpski i crnogorski funkcioneri, a po potrebi i zvaničnici Republike Srpske i Republike Srpske Krajine.

Građa koja je objavljena odnosi se na sednice ovog saveta koje su održane 9. i 21. januara 1993 godine. Treba napomenuti da je ova građa nosila oznaku „strogo poverljivo” a to znači da nije smela biti objavljena minimum 30 godina od datuma nastanka. Međutim, deo građe objavljen je u memoarima bivšeg predsednika SR Jugoslavije, akademika Dobrice Ćosića, koji su poznati pod nazivom *Piščevi zapisi*. Drugi deo građe postao je dostupan time što je korišćen kao dokazni materijal u suđenjima pred Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju koji se nalazi u Hagu. Dalje, objavljena su i svedočanstva učesnika događaja koji su se odigrali oko Vens-Ovenovog plana. Tako se u ovoj knjizi nalaze izvodi iz gore pomenutih *Piščevih zapisa* Dobrice Ćosića, zatim izvodi iz dnevnika *Stvaranje Republike Srpske* bivšeg srpskog člana Predsedništva Bosne i Hercegovine i potpredsednika Republike Srpske Nikole Koljevića, te izvodi iz dela *Svedočim* Biljane Plavšić, takođe bivšeg srpskog člana Predsedništva BiH, potpredsednika i predsednika Republike Srpske. Tu su i sećanja Dejvida Ovena, koja se odnose na ovaj period. On je bio jedan od kreatora mirovnog plana za BiH u 1993. godini, a njegova sećanja objavljena su pod nazivom *Balkanska Odiseja*. Dalje, objavljena su i sećanja Alije Izetbegovića, bivšeg bošnjačkog (muslimanskog) člana Predsedništva BiH i predsednika BiH, iz zbirke *Dokumenti Predsjedništva BiH 1991–1994*. Na kraju, tu je i deo svedočenja Dejvida Ovena u Hagu o Vens-Ovenovom planu na suđenju Slobodanu Miloševiću, bivšem predsedniku Srbije i SR Jugoslavije. Deo ovog svedočenja preuzet je iz edicije *Suđenje Slobodanu Miloševiću*. U ovom delu nalaze se još i nacrti

mirovnog plana od 2. i 30. januara 1993. godine, izveštaj generalnog sekretara UN o aktivnostima na Konferenciji, te zaključne napomene lorda Ovena pri zatvaranju plenarne sednice.

Priređivač ovog dela je u velikoj meri objektivno i u celini opisao političke događaje tog perioda. O nekim njegovim ocenama može se debatovati. Na primer, čini se da priređivač precenjuje političku ulogu i težinu tadašnjeg predsednika vlade SR Jugoslavije Milana Panića, budući da je on relativno kratko bio na funkciji predsednika Savezne vlade i brzo je eliminisan iz političkog života. Tada vladajuća Socijalistička partija Srbije koju je u to vreme vodio Slobodan Milošević, na saveznim izborima 1992. godine dobila je manje glasova nego što je očekivala ali je još bila dovoljno snažna da suzbije konkurenciju. Može se reći da ni tada najjača opoziciona stranka, Srpski pokret obnove, predvođena Vukom Draškovićem, kasnijim potpredsednikom Jugoslovenske vlade i ministrom spoljnih poslova SCG i Srbije, nije mogla mnogo uticati na kurs državne politike. Tako se nedostatak oduševljenja za stvaranje SR Jugoslavije pre može pripisati razočaranosti Srba raspadom SFR Jugoslavije nego samo opozicionom raspoloženju u zemlji. Naravno, ne može se kazati da je porast opozicionog raspoloženja ostao bez uticaja i zato je priređivač ove zbirke izvora tačno opisao razloge postavljenja Dobrice Ćosića i Milana Panića na najviše funkcije jugoslovenske savezne države. Dalje, slično je i sa uticajem tzv. liberalnih intelektualaca. Čini se da ni u današnje vreme njihov uticaj na državnu politiku nije odlučujući, a pogotovo to nije bio u ona turbulentna vremena kada su širom bivše Jugoslavije dominirali raspaljeni nacionalizmi. Isto tako, izgleda da je nedovoljno osvetljena uloga tzv. međunarodne zajednice u događajima u bivšoj Jugoslaviji a naročito neki njeni pogrešni, neizbalansirani i pristrasni potezi koji su bitno doprineli tragediji SFR Jugoslavije i država koje su od nje nastale. Na kraju, izgleda da neki od termina koje je priređivač upotrebljavao da bi opisao odnos Republike Srpske i Republike Srpske Krajine prema Saveznoj Republici Jugoslaviji ne odlikavaju verno pravo stanje stvari. Tu se, pre svega, može svrstati upotreba termina „satelit“ za Republiku Srpsku i Republiku Srpsku Krajinu.

Kakvi su bili stavovi učesnika na sednicama Saveta 9. i 21. januara 1993. godine? Osnova Vens-Ovenovog mirovnog plana za BiH sastojala se u tome da će BiH biti decentralizovana država unutar granica koje je imala u bivšoj SFRJ. BiH bi po tom planu bila podeljena na deset autonomnih provincija od kojih će mnoge imati značajnu većinu jedne od tri etničke skupine (Srbi, Hrvati i Bošnjaci), ali nijedna od njih neće imati ime koje se poistovećuje sa nekom od tih etničkih skupina. Predviđeno je i da vlasti tih autonomnih provincija imaju značajne funkcije koje će na njih preneti centralne vlasti BiH. Dalje, po tom planu autonomne provincije nisu međunarodna pravna lica i one neće moći uspostavljati službene međunarodne veze izuzev onih koje imaju dopuštenje centralne vlasti.

Stavovi učesnika bili su sledeći. Predstavnici republičkih vlasti Srbije i Crne Gore bili su za prihvatanje mirovnog plana a tome je bio sklon i deo zvaničnika na saveznom jugoslovenskom nivou. Oni su želeli konačni

završetak sukoba i skidanje sankcija, koje su SRJ uvedene u proleće 1992. godine, a koje su opasno ugrožavale ekonomiju zemlje. Osim toga, činilo im se da je plan u osnovi povoljan za Srbe. Sa druge strane, predstavnici vlasti Republike Srpske i Republike Srpske Krajine, a naročito ovi poslednji koji su bili najizloženiji neprijateljskim snagama i bojali su se proterivanja iz Hrvatske, bili su u osnovi protiv prihvatanja plana. Oni jednostavno nisu verovali Bošnjacima i Hrvatima kao ni predstavnicima Zapada i međunarodnim zvaničnicima. Mislili su da oni zajednički rade na porobljivanju Srba. Zato su stalno insistirali da se na jednoj zajedničkoj narodnoj skupštini proglašuje ujedinjenje SR Jugoslavije, Republike Srpske i Republike Srpske Krajine. Zvaničnici iz Srbije i Crne Gore, kao i deo jugoslovenskih saveznih funkcionera, bili su protiv takvog poteza plašeći se da bi to izazvalo zapadne države i dovelo do bombardovanja SR Jugoslavije kao i samoproglšenih srpskih država zapadno od Drine. Predsednik SRJ Dobrica Ćosić, koji je lično bio bliži stavovima rukovodstva Republike Srpske i Republike Srpske Krajine, izbegavao je izjašnjavanje i stalno govorio o teškim trenucima u kojima se nalazi srpski narod. Dakle, može se zaključiti da su rukovodstva tzv. „srpskih država“ bila nejedinstvena i nesložna i zato se čini da reč „sateliti“ ne odgovara tadašnjim odnosima između SRJ, Republike Srpske i Republike Srpske Krajine.

Predstavnici Republike Srpske na kraju su se složili sa osnovnim ustavnim principima koji su se nalazili u okviru mirovnog plana, ali uz uslov da se nešto izmene u skladu sa devet ustavnih principa (u njima su bili sintetizovani srpski zahtevi) koje je Radovan Karadžić prihvatio kao polaznu tačku za korekciju teksta. Dalje, prihvatili su i vojni sporazum (koji se takođe nalazio u okviru mirovnog plana), ali su odbili da potpišu mape u kojima su bile granice budućih provincija. Sajrus Vens i Dejvid Oven su tako korigovali svoj mirovni plan ali je ipak došlo do prekida mirovnih pregovora koji su vođeni u Ženevi. Naime, pregovori su prekinuti 30. januara 1993. godine jer Bošnjaci nisu prihvatili vojni sporazum. Kazali su da on ne razjašnjava pitanje povlačenja vojski i kontrolu teškog naoružanja. Dalje, imali su primedbe i na same ustavne principe za BiH te su im dali samo podršku u načelu. Vens i Oven su konstatovali da pregovori nisu uspeli i zatvorili su ovu pregovaračku fazu. Zatim su otputovali u Njujork gde su 3. februara 1993. godine Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija predstavili svoj izveštaj i tekst mirovnog plana tražeći podršku članica Saveta bezbednosti za pritisak na zaraćene strane za njegovo usvajanje. Tako je počela faza pritiska koji su imali za krajnji cilj postizanje saglasnosti na ponuđeni mirovni plan. Drama oko Vens-Ovenovog mirovnog plana na taj način je nastavljena, a rasplet će uslediti na sednici Narodne skupštine Republike Srpske na Palama maja 1993. godine, koji je obrađen u drugom tomu ove edicije. Može se reći da delo koje je priredio dr Petrović ima pozitivan uticaj na istorijska istraživanja jer predstavlja značajan izvor za našu najnoviju istoriju, za istorijski period koji smo, takoreći, svi proživeli, i na neki način u njemu i učestvovali. Ovo delo sadrži osetljivu istorijsku građu iz osetljivog perioda čije su posledice još vidljive na svakom koraku. Mnogi

današnji problemi, na kraju prve i početku druge decenije XXI veka, predstavljaju nerešena pitanja zaostala iz tzv. ratova za jugoslovensko nasleđe 1991–2001 godine. Ti ratovi i sukobi, vođeni u skoro svim delovima bivše Jugoslavije (Slovenija 1991; Hrvatska 1991–1995; Bosna i Hercegovina 1992–1995; Kosovo i Metohija 1998–1999; Agresija NATO na SRJ 1999; Bujanovac, Preševo i Medveđa 2000–2001. i Makedonija 2001) ostavili su ovo područje Evrope i dalje nestabilno i podložno nemirima, te raznim vrstama ucena i pritisaka. Upravo zbog svega navedenog, ovo delo može biti od koristi i široj javnosti a ne samo uskim naučnim krugovima. Delo je dobro tehnički opremljeno i sadrži tabelu, kartu provincija predviđenih Vens-Ovenovim planom, fotografije, zatim hronologiju mirovnih pregovora o BiH u periodu januar 1992. – januar 1993. godine, biografski registar, spisak skraćenica, rezime na engleskom jeziku i belešku o priređivaču. Objavljivanje ovog dela finansijski je pomoglo Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Knjiga je štampana u tiražu od 500 primeraka a izvršni izdavač je štamparija „M-graf“ iz Trstenika.

Nikola TOŠIĆ MALEŠEVIĆ

GOVOR MINISTRA SPOLJNIH POSLOVA IVANA MRKIĆA NA XVI SAMITU ŠEFOVA DRŽAVA I VLADA POKRETA NESVRSTANIH ZEMALJA

(Teheran, 31. avgust 2012)

Gospodine predsedavajući,
Ekselencije,
Dame i gospodo,

Dozvolite mi da se na početku zahvalim našim domaćinima, Islamskoj Republici Iran na odličnoj organizaciji i srdačnom gostoprimstvu koje su nam ukazali u Teheranu tokom XVI Samita šefova država i vlada Pokreta nesvrstanih zemalja.

Dolazim pred ovaj uvaženi skup država predstavljajući zemlju koja je posmatrač a istovremeno i najveći naslednik suosnivača Pokreta, Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Naš glavni grad Beograd, grad koji generacije zemalja članica Pokreta nesvrstanih rado pamte, bio je domaćin dva samita Pokreta i brojnih ministarskih sastanaka tokom više decenija.

Ponosni smo što je prošlog septembra Beograd bio domaćin komemorativnog sastanka kojim je obeležena 50. godišnjica prvog samita Pokreta nesvrstanih, koji je održan u našem glavnom gradu pre 50 godina.

Dozvolite mi da izrazim zahvalnost predstavnicima više od 100 zemalja koji su učestvovali na tom veličanstvenom skupu. Zajedno smo odali počast viziji i državništvu osnivača Pokreta.

Ekselencije,

Republika Srbija je kao evropska država u potpunosti posvećena svom cilju da postane članica EU. Naravno, takođe se duboko poštuju nasleđe Pokreta i dostignuća, njegove osnovne vrednosti, načela i ciljevi. Imamo veliki osećaj solidarnosti sa Pokretom nesvrstanih i prihvatamo naprednu viziju sadašnjih članica Pokreta.

Teheranski završni dokument će biti deo strateškog plana kako da se prevaziđu trajni i novi geopolitički izazovi. On naglašava važnost stvaranja mirnog i prosperitetnog sveta, oblikovanog u okviru pravednog i ravnopravnog međunarodnog poretka.

Da bi se to uradilo, strukture globalnog upravljanja se moraju unaprediti, jer njihova institucionalna arhitektura ostaje kakva je bila u vreme hladnog rata.

Podrška će i dalje morati da se pruža dugogodišnjim naporima Pokreta nesvrstanih za kolektivnu emancipaciju od postojećih ekonomskih nejednakosti. U tom cilju, postojeće međunarodne ekonomske institucije treba da se restrukturiraju, da bi bolje reflektovale predstojeće ekonomske realnosti i sprovele u potpunosti pravo na razvoj za sve.

Dodatni prioritet će i dalje biti jačanje dijaloga među kulturama, civilizacijama i religijama. Nuklearna neproliferacija, svet bez nuklearnog naoružanja, i korišćenje nuklearne energije u mirnodopske svrhe će takođe morati da se poštuju u skladu sa principima sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija i svim drugim relevantnim međunarodnim instrumentima.

Druga referentna tačka će biti efikasnost Ujedinjenih nacija. Moramo da postignemo konsenzus o tome kako da se reformiše Savet bezbednosti, ali i kako da se revitalizuje Generalna skupština. Po mom mišljenju, jačanje njene uloge je od nesumnjivog značaja za sve nas.

Zadovoljni smo činjenicom da je moj prethodnik, gospodin Vuk Jeremić, izabran za predsednika Generalne skupštine UN predstojećeg 67. zasedanja.

Mnoge države članice Pokreta nesvrstanih dale su svoj glas srpskoj kandidaturi. Dozvolite mi da izrazim svoju zahvalnost svakoj zemlji koja je verovala u naše sposobnosti da prededavamo telom koje Milenijumska deklaracija definiše kao "glavnog, promišljenog, reprezentativnog organa UN koji kreira politiku."

Ekselencije,

Nova vlada Republike Srbije će nastaviti da produbljuje aktivno angažovanje naše zemlje sa državama članicama PNZ. Koristeći više bilateralnih instrumenata saradnje, nadamo se da ćemo približiti naše narode. Na primer, nadamo se da ćemo povećati broj stipendija koje smo ponudili, kao deo našeg Fonda za stipendiranje „Svet u Srbiji”. Već se stotine mladih ljudi iz zemalja Pokreta nesvrstanih upisalo na Beogradski univerzitet, na studije medicine, poljoprivrede, inženjerstva i ostale oblasti koje će doprineti održivom razvoju njihovih zemalja.

Nastavićemo da pružamo ruku našim nesvrstanim prijateljima u cilju jačanja poštovanja obavezujućih principa iz Povelje OUN od strane svih. Jačanje nastupa na bazi poštovanja pravila u međunarodnim odnosima je u našem zajedničkom interesu, počev od fundamentalnog uvažavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta država članica UN. To je u skladu sa tačkom 5 našeg današnjeg završnog dokumenta u kojem se reafirmiše opredeljenje PNZ za poštovanje temeljnog principa Povelje UN.

Imajući to u vidu, osvrnuću se sada na najveći izazov s kojim se suočava naša zemlja. Govorim o nelegalnom pokušaju vlasti etničkih Albanaca u našoj južnoj pokrajini Kosovu i Metohiji da promene granice Srbije jednostranom secesijom.

Želim da budem veoma jasan da nikada i ni pod kakvim uslovima nećemo priznati jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova od strane vlasti albanske nacionalne manjine.

To je i dalje naš stav, ne samo zbog opasnosti koju predstavljaju kosovski separatisti za ustavni poredak Srbije, već i zato što jednostrano proglašena nezavisnost Kosova predstavlja presedan koji bi mogli da slede secesionisti širom sveta.

Zamislite samo koliko bi zemalja koje su predstavljene u ovoj sali bilo pogođeno. Granice svih multietničkih država bi mogle biti ugrožene, što bi proizvelo nestabilnost u svim delovima naše planete.

Samo nekoliko dana ranije, vlasti kosovskih secesionista izašle su sa navodnim pismom kojim ih priznaju naša braća iz Republike Mali. Pokazalo se da je taj lažni dokument bio falsifikat.

Predsednik Malija izdao je saopštenje u kojem se "kategorički demantuje ova neistina kojom se prlja slika Malija."

Ekselencije,

Pre nego što nastavim ovo izlaganje, želim da izrazim iskrenu zahvalnost moje zemlje velikoj većini članica PNZ, koje poštuju suverenitet i teritorijalni integritet Srbije, što nisu priznale separatiste na Kosovu. Zaista nas raduje što i dalje nastavljate da poštujete suverenitet i teritorijalni integritet Srbije. Apelujem na vas da se i dalje uzdržavate od priznavanja bilo kog rešenja za Kosovo koje nije proizvod jasnog i konačnog sporazuma između strana.

Da budem jasan - Srbija je čvrsto opredeljena za postizanje obostrano prihvatljivog rešenja o pitanju Kosova. I dalje smo posvećeni pregovorima sa vlastima etničkih Albanaca iz pokrajine. Dijalog je jedini put koji vodi miru na Kosovu.

To će i dalje biti pozicija Srbije - bez obzira na nalaze sadržane u duboko potresnom izveštaju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope pod nazivom "Istraživanje navoda o nehumanom postupanju prema ljudima i o nelegalnoj trgovini ljudskim organima na Kosovu."

U izveštaju se navodi da su još 1998. godine mnogi koji se danas nalaze na visokim položajima u tzv. vladi Kosova bili na čelu organizovane kriminalne grupe koja se bavila krijumčarenjem droge, oružja i ljudi.

U izveštaju se navodi i da su se oni bavili trgovinom ljudskim organima kao sredstvom rata i za ostvarivanje nečasne dobiti.

U izveštaju se kaže da je na stotine Srba oteto na Kosovu pre, tokom i odmah nakon sukoba 1999. godine, kao i da su oni poslani u tajne logore za zatvorenike u susednoj Albaniji. Mnoge od tih žrtava su kasnije odabrane za nasilnu hiruršku intervenciju, a potom i ubijene. Njihovi unutrašnji organi su vađeni i prodavani na međunarodnom crnom tržištu.

Ako se to ispostavi da je tačno, to će predstavljati jednu potpuno novu kategoriju ratnog zločina i zločina protiv čovečnosti.

Dragi prijatelji, ne sumnjam da će se duh nesvrstavanja pokazati na delu.

Radeći zajedno i pokazujući i dalje solidarnost i odbacujući unilateralizam kao i dajući šansu za uspeh pregovorima možemo sprečiti da uzme korena jedan opasan presedan i na taj način možemo doprineti izgradnji novog poretka za XXI vek u kojem postizanje dogovora među stranama predstavlja jedini legitiman održiv način za rešavanje sporova bilo gde u svetu.

Hvala na pažnji.

UPUTSTVA ZA SARADNIKE

Međunarodna politika je tromesečnik koji izlazi u januaru, aprilu, julu i oktobru svake godine.

Časopis objavljuje recenzirane autorske priloge i prikaze skupova i knjiga iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike, međunarodnog javnog prava i međunarodne ekonomije.

Uslov za uzimanje u razmatranje priloga je da budu pripremljeni u skladu sa sledećim uputstvima.

I - Uputstvo za pisanje članaka

1. Autorski prilozi (članci) ne treba da sadrže više od 4.500 reči, odnosno do 32.000 znakova sa razmacima.
2. Članke pisati korišćenjem fonta *Times New Roman*, veličine 12, sa brojevima stranica u donjem desnom uglu.
3. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište, kao i lična adresa autora za korespondenciju (poštanska/institucionalna ili elektronska). Ovi podaci se navode u *Italic*-u.
4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom * u kojoj će to posebno napomenuti.
5. Apstrakt se prilaže i na srpskom i na engleskom jeziku i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Apstrakt treba da sadrži do 120 reči, a ispod njega autor navodi do 12 ključnih reči.
6. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic*-u (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*, itd.).
7. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora navesti kako glase u originalu, i to u zagradi posle srpske transkripcije.
8. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.

Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *Italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, stavlja se (ur.) ili (prir.) sa tačkom u oba slučaja. Sa druge strane, kada se radi o više urednika monografije na srpskom jeziku stavlja se (urs), bez tačke.

Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds), bez tačke. Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 221.

Duško Lopandić (ed.), *Regional initiatives in Southeast Europe: multilateral cooperation programs in the Balkans*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2001, pp. 24–32.

Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić & Ognjen Pribičević (eds), *European Integration and the Balkans*, Center for South Eastern European Studies, Belgrade & Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Geneve, 2002, pp. 234–7.

b) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *Italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (-), bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

Primeri:

Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", in: Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–84. (pp. 878–9 ili p. 878).

Robert J. Bunker & John. R. Sullivan, "Cartel Evolution: Potentials and Consequences", *Transnational Organized Crime*, vol. 4, no. 2, Summer 1998, pp. 55–76.

c) Članci u dnevnim novinama i časopisima

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka – pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *Italic-u*) datum – napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

Primer:

John Gapper, "Investor votes should count", *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

d) Navođenje dokumenata

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja).

Primeri:

"Resolution 1244 (1999)", Security Council of the United Nations, 10 June 1999.
„Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine“, *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 1-14.

e) Navođenje izvora sa Interneta

Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u).

Primer:

Maureen Lewis, *Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?*, IBRD & World Bank, Washington D.C, 2000, Internet, [http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+is+Paying+text.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+is+Paying+text.pdf), 14/09/2004, p. 3.

f) Ponavljanje ranije navedenih izvora

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. I na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). Ibid. ili ibidem koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. Ibid., str. 11).

9. Na kraju članka prilaže se bibliografija koja treba da sadrži sve izvore i literaturu navođene u tekstu, a u formi kakva je navedena u uputstvu za fusnote. Jedina razlika je što se u bibliografiji obavezno navodi prvo prezime pa ime autora citiranog rada, i celokupna bibliografija se organizuje prema abecednom redosledu početnog imena navođenih autora (ili naziva korišćenih dokumenata).

II – Uputstvo za pisanje prikaza knjiga i skupova

1. Prikazi skupova i knjiga ne smeju biti duži od dve i po stranice *Word* formata (prored *single*), odnosno ne smeju sadržati više od 1.200 reči (8.800 znakova sa razmacima).
2. Na početku prikaza navode se bibliografske odrednice knjige u skladu sa pravilima koja su navedena za navođenje monografija u fusnotama, s tim što na kraju treba navesti ukupan broj stranica (npr. 345 str. p. 345).
3. Prikazi knjiga i skupova ne smeju sadržati fusnote, dok se sve eventualne napomene mogu navesti u zagradi.
4. Autor može navesti i nadnaslov prikaza knjige ili skupa velikim slovima – veličina slova 14, što je podložno izmenama od strane redakcije časopisa.
5. Veličina slova, font i poravnanje teksta treba da budu u skladu sa ranije navedenim sugestijama za pisanje članaka.
6. Na kraju prikaza navodi se puno ime i prezime autora u *Italic-u*, s tim što se prezime u celini piše velikim slovima (npr. *Žaklina NOVIČIĆ*).

* * *

Svi prilozi dostavljaju se dr Draganu Đukanoviću, glavnom i odgovornom uredniku *Međunarodne politike* na adresu: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, 11000 Beograd, ili na e-mail: dragandjuk@yahoo.com.

Rukopisi se ne vraćaju.

Uredništvo

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

UDK 327

MEĐUNARODNA POLITIKA – glavni i odgovorni urednik Dragan Đukanović. – God. 1, br. 1 (1950) –. – Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1950–. – 24 cm

Tromesečno

ISSN 0543-3657 = Međunarodna politika

COBISS.SR-ID 3092482

Primaoci časopisa

MEĐUNARODNA POLITIKA

U zemlji

- . diplomatska predstavništva stranih zemalja u Srbiji,
- . strana dopisništva novinskih i televizijskih kuća i agencija,
- . organi vlasti, vojne institucije, političke partije,
- . privredne organizacije i ustanove, banke, komore i instituti i preduzeća,
- . univerziteti, instituti i biblioteke,
- . izdavačke organizacije, javni mediji,
- . istaknute ličnosti iz oblasti politike, naučne, privredne i kulturne delatnosti.

U inostranstvu

- . diplomatska, privredna i kulturna predstavništva Srbije u svetu,
- . parlamenti i vlade zemalja na svim kontinentima,
- . direkcije značajnih političkih parlamentarnih partija u svetu,
- . sve veće globalne i regionalne međunarodne organizacije (UN, EU, OEBS, UNESCO, Savet Evrope i dr.),
- . privredne komore, veće privredne kompanije u svetu,
- . univerziteti, instituti i biblioteke,
- . pojedinci iz raznih oblasti i delatnosti.

Časopis *Međunarodna politika* ima Internet prezentaciju na adresi:

<http://www.diplomacy.bg.ac.rs/mp.htm>

Cena oglašavanja u *Međunarodnoj politici*:

- . puna strana 30 000 dinara
- . 1/2 strane 18 000 dinara
- . k3 (unutrašnja korica) 40 000 dinara
- . k4 (zadnja korica) 50 000 dinara

Za sve dodatne informacije obratiti se na telefon (011) 3340 019 ili na e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU osnovan je 1947. godine. Njegova misija je sistematsko istraživanje osnovnih procesa u međunarodnoj zajednici i elemenata političkog, ekonomskog, vojnog, tehnološkog i kulturno-socijalnog karaktera u savremenom svetu. Pružajući naučnu osnovu za utvrđivanje i predlaganje strategijskih osnova spoljne politike zemlje, Institut je u radnom smislu najtešnje povezan sa organima koji sprovode spoljnu politiku (Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije). Poseban zadatak Instituta je doprinos edukaciji šire javnosti o osnovnim tokovima međunarodnih odnosa, što se ostvaruje bogatom izdavačkom delatnošću, organizacijom skupova i učestvovanjem istaknutih političkih ličnosti, stručnjaka i diplomata na tribinama Instituta. Od svog osnivanja Institut je bio i značajan izvor kadrova za diplomatsku službu ili druge političke funkcije na unutrašnjem i međunarodnom planu. Osim naučnoistraživačkog sektora, u kome radi 30 naučnih radnika, Institut raspolaže jednom od najbolje opremljenih specijalizovanih biblioteka u Jugoistočnoj Evropi koja je, takođe, ekskluzivna deponitarna biblioteka edicija i dokumenata UN, Evropske unije i NATO. Pored *Međunarodne politike* (na srpskom) Institut objavljuje periodične publikacije: *Međunarodni problemi* (na srpskom i engleskom jeziku), *Evropsko zakonodavstvo* i *The Review of International Affairs*.

IZBOR IZDANJA

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

ČASOPISI:

Međunarodna politika
Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
Izlazi tromesečno

Review of International Affairs
Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
(na engleskom jeziku)
Izlazi tromesečno

Međunarodni problemi
Naučni časopis na srpskom
i engleskom jeziku
Izlazi tromesečno

Evropsko zakonodavstvo
Naučno-stručni časopis
za pravo Evropske unije
Izlazi tromesečno

KNJIGE:

Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna bezbednosna politika EU, zbornik radova, priređivači Dragan Đukanović i Miloš Jončić, proširano, 2012, 580 str.

Duško Dimitrijević, *Državne granice nakon sukcesije SFR Jugoslavije*, tvrdi povez 2012, 484 str.

Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia, zbornik radova, priređivači Nevenka Jeftić Šarčević, Edita Stojić Karanović, proširano, 2012, 352 str.

Western Balkans: From Integration to Stabilisation, zbornik radova, priređivači Miroslav Antevski i Dragana Mitrović, proširano, 2012, 404 str.

Meaning of Borders and Border Issues in the Age of Globalization: Europe and Asia, zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević, Dragana Mitrović i Ivona Lađevac, proširano, 2012, 160 str.

Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravom Evropske unije (II), zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević i Brano Miljuš, tvrdi povez, 2012, 886 str.

Stubovi spoljne politike – Srbija, EU, SAD i Kina, Dragan Petrović i Dragan Đukanović, proširano, 2012, 240 str.

Milovan Radaković, *Komponente nacionalnog i evropskog identiteta*, tvrdi povez, 2012, 280 str.

Uloga civilnog društva u promociji potencijala Podunavlja u svetlu izrade Strategije EU za Dunavski region, zbornik radova, priređivači Edi-ta Stojić Karanović i Nevenka Jeftić Šarčević, proširano, 2012, 212 str.

Srbija i međunarodne organizacije, zbornik radova, priređivači Dragan Đukanović i Ivona Lađevac, proširano, 2011, 572 str.

Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis, zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac, proširano, 2011, 192 str.

Duško Dimitrijević i Stevan Đorđević, *Pravo međunarodnih ugovora*, tvrdi povez, 2011, 688 str.

Development Potentials of Foreign Direct Investment: International Experiences, zbornik radova, priređivač Miroslav Antevski, proširano, 2011, 404 str.

Edita Stojić-Karanović i Dragan Petrović, *Dunavska strategija*, proširano, 2011, 272 str.

Društveni aspekti organizovanog kriminala, zbornik radova, priređivači Aleksandar Fatić i Božidar Banović, proširano, 2011, 472 str.

Brano Miljuš, Dragan Đukanović, *Dobrosusedski odnosi*, proširano, 2011, 284 str.

Dragan Petrović, *Francusko-srpski odnosi 1800 – 2010*, tvrdi povez, 2011, 372 str.

Pero B. Petrović, *Kapitalna ulaganja i projektno finansiranje*, proširano, 2011, 240 str.

Hasiba Hrustić, *Poreska harmonizacija u Evropskoj uniji*, proširano, 2011, 248 str.

Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije, zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević i Brano Miljuš, proširano, 2010, 578 str.