

EVROPSKE I EVROAZIJSKE INTEGRACIJE
– prednosti i nedostaci

Evropske i evroazijske integracije – prednosti i nedostaci, zbornik radova sa VIII međunarodnog naučnog skupa održanog 26. juna 2020. godine, Prvo izdanje

PIREDILA

Dr. Albina Fazlović

IZDAVAČ:

EVROPSKI UNIVERZITET BRČKO DISTRIKT

049-590-605

www.eubd.edu.ba/

ZA IZDAVAČA

Akademik prof. dr. Nedeljko Stanković

RECENZENTI:

Akademik prof. dr. Ivan Balta
Akademik prof. dr. Neđo
Danilović
Akademik prof. dr. Rudika
Gmajnić
Akademik prof. dr. Branimir
Mikić
Akademik prof. dr. Zoran
Milošević
Akademik prof. dr. Mile
Petrović
Akademik prof. dr. Nedeljko
Stanković
Akademik prof. dr. Dževad
Termiz
Akademik prof. dr. Branko
Vučković
Akademik prof. dr. Vesna
Vučković
Prof. dr. Sead Avdić
Prof. dr. Nenad Avramović
Prof. dr. Fahir Baraković
Prof. dr. Refik Čatić
Prof. dr. Velimir Dedić
Prof. dr. Jasminka
H.Halilović
Prof. dr. Mirko Kulić
Prof. dr. Branimir Marjanović

Prof. dr. Miloš Marković
Prof. dr. Husejn Musić
Prof. dr. Boško Nadoveza
Prof. dr. Nevenka Nićin
Prof. dr. Jasminka
Sadadinović
Prof. dr. Muharem Selimović
Prof. dr. Mithat Tabaković
Prof. dr. Drago Tešanović

Prof. dr. Hariz Agić
Prof. dr. Miroslav Baljak
Prof. dr. Izet Banda
Prof. dr. Munevera Bećarević
Prof. dr. Kemal Brkić
Prof. dr. Anka Bulatović
Prof. dr. Ferhat Čejvanović
Prof. dr. Mladen Dobrić
Prof. dr. Jerko Glavaš
Prof. dr. Zijad Jagodić
Prof. dr. Esed Karić
Prof. dr. Đerđ Lenart
Prof. dr. Nermin
Mulaosmanović
Prof. dr. Zoran Petrović
Prof. dr. Goran Popović
Prof. dr. Sanda Pribić
Prof. dr. Edin Ramić

Prof. dr. Tešo Ristić
Prof. dr. Zvezdan Stojanović
Prof. dr. Almir Šabović
Prof. dr. Izudin Tanović
Prof. dr. Miodrag Tojagić
Prof. dr. Halid Žigić

Doc. dr. Borko Baraban
Doc. dr. Asim Bojić
Doc. dr. Milomir Čodo
Doc. dr. Albina Fazlović
Doc. dr. Dario Galić
Doc. dr. Larisa Softić Gasal
Doc. dr. Edin Kaletović
Doc. dr. Zlatko Kovačević
Doc. dr. Miro Maksimović
Doc. dr. Tihomir Milutinović
Doc. dr. Slobodan Nićin
Doc. dr. Vesna Novak
Doc. dr. Jusuf Omerović
Doc. dr. Goran Pejičić
Doc. dr. Omer Pinjić
Doc. dr. Adis Rahmanović
Doc. dr. Dobrila Regoje
Doc. dr. Kojo Simić
Doc. dr. Nenad Tanasković
Doc. dr. Budimir Tojagić
Doc. dr. Lidija Vučićević

Dizajn korica:

Mr. Smiljana Bijelović

Priprema za štampu i štampa:

Markos, Banja Luka

Tiraž: 200

ISBN

***EVROPSKE I EVROAZIJSKE
INTEGRACIJE – PREDNOSTI I
NEDOSTACI***

**ZBORNİK RADOVA SA VIII MEĐUNARODNOG NAUČNOG SKUPA ODRŽANOG
26. JUNA 2020. GODINE**

PRIREDILA
Dr. Albina Fazlović

Evropski univerzitet Brčko distrikt
Brčko, 2020.

NAUČNI ODBOR:

1. Akademik prof. dr. Nedeljko Stanković, **Republika Austrija**, predsjednik odbora,
2. Akademik prof. dr. Zoran Milošević, **Republika Srbija**, zamjenik predsjednika odbora,
3. Akademik univ. prof. dr. phil. dr. hc. dr. habil. Wolfgang Rohrbach, **Republika Austrija**,
4. Akademik prof. dr. Branko Vučković, **Republika Crna Gora**,
5. Akademik prof. dr. Miodrag Simović, **Bosna i Hercegovina**,
6. Akademik prof. dr. Zdravko Ebling, **Republika Hrvatska**,
7. Akademik prof. dr. Rudika Gmajnić, **Republika Hrvatska**,
8. Akademik prof. dr. Mladen Bodiroža, **Bosna i Hercegovina**,
9. Akademik prof. dr. Dževad Termiz, **Bosna i Hercegovina**,
10. Akademik prof. dr. Branislava Peruničić-Draženović, **Sjedinjene Američke Države**,
11. Akademik prof. dr. Muhammad Abdul Aziz Al Baker, **Država Katar**,
12. Akademik prof. dr. Fernando Maldonado Lopez, **Portugalska Republika**,
13. Akademik prof. dr. Ivan Balta, **Republika Hrvatska**,
14. Prof. dr. Joseph Vincent Thakuria, **Sjedinjene Američke Države**,
15. Prof. dr. Astrid Wilk, **Republika Francuska**,
16. Prof. dr. Mirko Kulić, **Republika Srbija**,
17. Prof. dr. Nedo Danilović, **Republika Srbija**,
18. Prof. dr. Vladimir Džatijev, **Ruska Federacija**,
19. Prof. dr. Viktor Mischenko, **Ruska Federacija**,
20. Prof. dr. Kiril Shevchenko, **Republika Bjelorusija**,
21. Prof. dr. Harikumar Pallathadka, **Republika Indija**,
22. Dr. hc. Thokchom Radheshyam Singh, **Republika Indija**,
23. Prof. dr. Gideon C Mwanza, **Republika Zambija**,
24. Prof. dr. Aleksandar Anatoljevič Prigarin, **Republika Ukrajina**,
25. Prof. dr. Miroslav Daniš, **Slovačka Republika**,
26. Prof. dr. Stephan Truly Busch, **Savezna Republika Njemačka**,
27. Prof. dr. Antoni Mironović, **Republika Poljska**,
28. Prof. dr. Aleksios Panagopoulos, **Republika Grčka**,
29. Prof. dr. Danilo Kapaso, **Republika Italija**,
30. Prof. dr. Jasminka H. Halilović, **Bosna i Hercegovina**,
31. Prof. dr. Zorka Grandov, **Republika Srbija**,
32. Prof. dr. Šaćira Mešalić, **Bosna i Hercegovina**
33. Prof. dr. Žarko Kostovski, **Sjeverna Makedonija**,
34. Prof. dr. Dragan Tančić, **Republika Srbija**,
35. Prof. dr. Marija Ovsenik, **Republika Slovenija**,
36. Dr. sci. med. Andrej Ilanković, **Republika Srbija**.

ORGANIZACIONI ODBOR:

1. Akademik prof. dr. Vesna Vučković,
2. Prof. dr. Refik Čatić
3. Prof. dr. Nevenka Nićin,
4. Prof. dr. Mithat Tabaković,
5. Prof. dr. Jasminka Sadadinović,
6. Prof. dr. Halid Žigić,
7. Prof. dr. Anka Bulatović,
8. Prof. dr. Esed Karić,
9. Prof. dr. Adi Rifatbegović,
10. Prof. dr. Kemal Brkić,
11. Prof. dr. Sanda Pribić,
12. Prof. dr. Izet Banda,
13. Prof. dr. Dragan Bataveljić,
14. Doc. dr. Albina Fazlović,
15. Doc. dr. Dobrila Regoje,
16. Doc. dr. Omer Pinjić,
17. Doc. dr. Kojo Simić,
18. Doc. dr. Borko Baraban,
19. Dr. Nebojša Potkonjak,
20. Mr. Darko Stanković.

Sadržaj:

Akademik prof. dr. Nedeljko Stanković Doc. dr. Albina Fazlović	<i>Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini u svjetlu evropskih integracija</i>	11
Akademik prof. dr. Mirko Pejanović	<i>Pretpostavke ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju</i>	22
Akademik prof. dr. Branko Vučković Akademik prof. dr. Vesna Vučković	<i>Eutanazija - etički problem i pravo na život</i>	35
Akademik Univ. Prof. Dr. Habil. Dr. Dr. Hc. Wolfgang Rohrbach	<i>Međuzavisnosti (interakcije) između univerziteta i osiguravajućih društava u prošlosti i sadašnjosti</i>	45
Akademik prof. dr. Miodrag N. Simović Prof. dr. Vladimir M. Simović	<i>Krivična djela zloupotrebe opojnih droga u zakonodavstvu država Jugoistočne Evrope</i>	55
Akademik prof. dr. Dževad Termiz Doc. dr. Ermin Kuka	<i>Uticaj EU javnih politika na stvaranje javnih politika u Bosni i Hercegovini</i>	70
Akademik prof. dr. Zoran Milošević	<i>Сто година евроазијске интеграционе идеје</i>	82
Akademik prof. dr. Neđo Danilović Doc. dr. Dragana Lazić Doc. dr. Aleksandra Blagojević Danilović	<i>Proširenje Evropske unije na zemlje Zapadnog Balkana - perspektive i realne mogućnosti</i>	94
Проф. др. Мирко Кулић	<i>Унапређење опорезивања у Републици Србији – услов њеног приступања Европској унији</i>	107
Prof. dr. Borislav Petrović	<i>Neke karakteristike privredne delinkvencije</i>	119
Prof. dr. Kemal Brkić	<i>Projektiranje istraživanja sigurnosnih pojava - EU model</i>	127
Prof. dr. Nenad Avramović Prof. dr. Miloš Marković	<i>Migrantska kriza kao segment krize Evropske unije</i>	142
Проф. др. Драган Батавeљић	<i>Република Србија на раскришћу између европских и евроазијских интеграција</i>	154

Проф. др Миле Матијевић Мр. Вања Поповић	<i>Криминалистичко-виктимолошке карактеристике у истрази тежких кривичних дјела</i>	169
Prof. dr. Muharem Selimović	<i>Pravni postulati na kojima se temelji odgovornost advokata</i>	190
Prof. dr. Ferid Otajagić	<i>Koncept savremene servisne javne uprave</i>	201
Prof. dr. Marina M. Simović Prof. dr. Milena Simović	<i>Maloljetnička delikvencija u Bosni i Hercegovini i alternativne mjere za njeno sprečavanje i suzbijanje</i>	209
Prof. dr. Kirill Shevchenko	<i>Dilemmas and Challenges of Eurasian Integration: Humanitarian Dimension</i>	223
Prof. dr. Harikumar Pallathadka Prof. dr. Stephan Truly Busch	<i>The European and Eurasian integrations – Advantages and Disadvantages</i>	230
Prof. dr. Muhamed Smajić Dr. Sifet Podžić Doc. dr. Sead Muratović	<i>Kontinentalno i megakontinentalno umrežavanje na međunarodnoj sceni</i>	252
Prof. dr. Brano Miljuš	<i>Европска унија - интеграционистичка реалност БиХ у контексту измирења и трајног мира на Балкану</i>	266
Prof. dr. Dragan Tančić Doc. dr. Jasmina Mijajlović Petar Tančić	<i>Integracije i dezintegracije u Evropi krajem XX i početkom XXI veka</i>	287
Prof. dr. Braco Kovačević	<i>Evropa, Balkan i Srbi</i>	296
Prof. dr. Miroslav Baljak	<i>Nezakonite migracije u BiH</i>	305
Doc. dr. Jovan Stojanović	<i>Pravna snaga javnih isprava u domaćem i međunarodnom pravnom prometu</i>	313
Doc. dr. Milomir Čodo Saša Petković	<i>Naknada štete u vezi postupaka javnih nabavki</i>	321
Doc. dr. Izudin Šarić	<i>Bosna i Hercegovina između Evrope, Rusije i Kine</i>	333
Doc. dr. Dragan Radišić	<i>Na razmeđu Evropske unije i Evroazijske ekonomske unije – s posebnim osvrtom na Srbiju i BiH</i>	344
Dr. sc. Anamarija Lukić, Prof. ddr. sc. Miljenko Brekalo	<i>Ostatak 2020: razmjeri i posljedice iseljavanja</i>	355

Dr. sc. Hoda Dedić	<i>Dosezi i zastoji u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju</i>	365
Dr. sc. iur. Muhamed Mujakić	<i>Funkcionalna regionalizacija Bosne i Hercegovine po evropskim standardima</i>	373
Dr. Željko Stevanović	<i>Upravljanje i kontrola sistema privatnog obezbeđenja u zemljama Zapadnog Balkana koje nisu članice EU sa osvrtom na zakonsku regulativu i razvijenost istih</i>	384
Dr. sc. Dražan Erkić	<i>Demokratija i lokalna zajednica u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini</i>	395
Dr. Cvijetin Živanović Dr. Velemir Zekić	<i>Značaj evroazijskih integracija i perspektiva transportnih koridora u Evroaziji</i>	405
Dr. sc. Željko Josić	<i>Uticaj evropskih integracija na ekonomske i političke procese u lokalnoj samoupravi</i>	412
Др Драгиша Јуришић Др Радислав Јовичић Др Горан Максимовић	<i>Прилог нормативном уређењу области процјене ризика у Републици Српској</i>	429
Mr. sc. Ervin Mujkić	<i>Međunarodni pravni standardi u oblasti zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima</i>	444
Mr. Bego Gutić Mr. Alena Gutić Mr. Darko Stanković	<i>Zapadni Balkan između perspektive Evropske unije i Evroazijske ekonomske unije</i>	459
Мср Тања Прашталo	<i>Приступање Евроазијској економској унији или Европској унији – дилема за Републику Србију</i>	469
Mr. sci. Asim Bojić Mr. sci. Alisa Memić Mr. Edis Nišić	<i>Pravni okvir korporativnog upravljanja u BiH</i>	481
Mr. Zlatan Lukić	<i>Sigurnosni aspekti procesa globalizacije Zapadnog Balkana</i>	493
Mr. sc. Željko Petrović	<i>Međunarodne organizacije i blokovi postsovjetskih država</i>	502
MScN Anita Ammann	<i>Integration of former Yugoslavia migrants into Switzerland</i>	512
Zoran Džida Bojan Simić	<i>Upravni sporovi u teoriji i praksi</i>	518

LLM Snežana Radovanović	<i>Integracioni procesi: Evropska unija i Evroazijska ekonomska unija</i>	533
Вакулина Елена Васильевна, Белоус Наталья Николаевна	<i>Международные подходы к повышению качества высшего образования в контексте диалога европейского и евразийского сотрудничества</i>	543
Горан Ројевић	<i>Регионалне интеграције као перспектива за државе Западног Балкана</i>	546
Branislav Sančanin	<i>Značaj ljudskih resursa za međunarodne integracione procese Republike Srbije</i>	555

REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI U SVJETLU INTEGRACIONIH PROCESA

Sažetak

Javna uprava u savremenim državama prestaje biti samo subjekt za vršenje vlasti i prinude, nego se transformiše u pokretača društvenih tokova i regulatora društvenih odnosa. Evropska integracija je proces uključivanja države u Evropsku uniju sa političkog, ekonomskog, pravnog, socijalnog, kulturnog i industrijskog stanovišta. SIGMA je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), čiji je cilj da podrži reformu javne uprave država koje se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Reforma javne uprave jedan je od preduslova za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, ali i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Predmet ovog rada je, između ostalog, analiza napretka reforme javne uprave Bosne i Hercegovine u svjetlu pridruživanja Evropskoj uniji, kao i uočavanje prednosti i nedostataka u procesu reforme.

Ključne riječi: javna uprava, reforma, evropske integracije, SIGMA, Koordinator za reformu javne uprave.

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE LIGHT OF INTEGRATION PROCESSES

Abstract

Public administration in the modern world ceases to be merely a subject for the exercise of power and coercion, but transforms itself into a driver of social flows and regulators of social relations. European integration is the process of integrating a country into the European Union from a political, economic, legal, social, cultural and industrial point of view. SIGMA is a joint initiative of the European Union and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), which aims to support the public administration reform of countries that are in the process of joining the European Union. Public administration reform is one of the preconditions for successful integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union, as well as the obligations of the Stabilization and Association Agreement. The subject of this paper is, *inter alia*, an analysis of the progress of public administration reform in Bosnia and Herzegovina in the light of accession to the European Union, as well as the identification of advantages and disadvantages in the reform process.

Keywords: public administration, reform, European integration, SIGMA, public administration reform coordinator.

¹ Redovni profesor, Evropski univerzitet Brčko distrikt (www.eubd.edu.ba) i Evropski univerzitet „Kallós“ Tuzla (www.eukallos.edu.ba); e-mail: n.stankovic@eubd.edu.ba

² Docent, Evropski univerzitet Brčko distrikt (www.eubd.edu.ba) i Evropski univerzitet „Kallós“ Tuzla (www.eukallos.edu.ba); e-mail: a.abidovic@eubd.edu.ba

1. Uvod

Da bismo mogli govoriti o reformi u javnoj upravi, čini se potrebnim prvo definisati pojam javne uprave. U teoriji upravnog prava problematično je pitanje pojmovnog određivanja uprave, pa će u ovom radu biti elaborirano više shvatanja o pojmu uprave.

Pojam uprave u teoriji tradicionalno se određuje u organizacionom ili formalnom i funkcionalnom ili materijalnom smislu. *Uprava u organizacionom smislu* određuje se s obzirom na to ko vrši funkciju države i u kojoj formi, dok je za određivanje *uprave u funkcionalnom smislu* primaran unutrašnji sadržaj akata koje državni organi donose u odnosu na organe koji obavljaju tu funkciju, kao i formu kroz koju djeluju. Oba ova značenja uprave bi trebala da čine dvije strane iste medalje. Prema tome, idealna situacija bi bila kada bi organi uprave vršili samo jednu funkciju, i to baš upravnu, a ne neke druge. Međutim, u stvarnosti organi uprave savremenih država nisu „ekskluzivni nosioci upravnih aktivnosti, niti se njihova uloga svodi samo na vršenje uprave“.³ Prema nekim teoretičarima ovakvo razdvajanje uprave na formalnu i materijalnu komponentu je vještačko, jer uprava ne može bez subjektivnog, kao ni bez objektivnog elementa. U novije vrijeme pojavio se i treći pristup definisanja uprave, prema kojem je uprava složeni upravni sistem ljudske saradnje za socijalnu regulaciju. Imajući u vidu činjenicu da uprava ostvaruje i jednu novu, socijalnu funkciju, uprava se javlja kao dominantan subjekt socijalne regulacije, odnosno regulator društvenih odnosa. Prema tome, uprava prestaje „biti sluškinja unaprijed postavljenog pravnog poretka, i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ali ne i najznačajnije mjesto“.⁴ Uloga uprave, pored vršenja vlasti, dobija i nove tendencije koje se odnose na regulaciju društvenih tokova neautoritativnim i stručnim sredstvima i metodama.

Činjenica je da uprava prerasta u „servis građana“, odnosno postaje regulator društvenih procesa i odnosa, stavlja se u službu građana radi zadovoljavanja njihovih mnogobrojnih potreba. Takva uprava u savremenom smislu riječi pojavljuje se u Evropi u XVII i XVIII vijeku uspostavljanjem političkog sistema centralizovanih monarhija ili tzv. prosvijećenog apsolutizma i nalazi se u stalnoj transformaciji ili preobražaju, kao i samo društvo i država. Uticaj na promjenu uprave imali su razni faktori, a prvenstveno povećanje bogatstva u društvu - državi, zahtjevi sigurnosti u širem smislu, težnja čovjeka za jednakom slobodom, dostojanstvom i srećom, itd.⁵

Dalje, kod *uprave u formalnom smislu* razlikuju se subjektivno-organska varijanta i varijanta pravne tehnike uprave.

Nastojanje pristalica *subjektivno-organske varijante* sastoji se u određivanju kruga organa koji bi bili sastavni dio definicije uprave. Pri tome se razlikuju tri pristupa, i to:

- normativistički;
- javno-interesni, i
- strukturalni.

Normativistički pristupom otkrivamo nosioce upravne funkcije u pravnim aktima najviše pravne snage – ustavima i zakonima.

Javno-interesni pristup ima za cilj odrediti nosioce upravne funkcije putem mjerila zadovoljavanja javnog interesa.

³ Z. Tomić, *Upravno pravo*, Nomos, Beograd, 1991, str. 6

⁴ S. Dedić, *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihacu, „Magistrat“ Sarajevo, Bihać / Sarajevo, 2001, str. 18-24

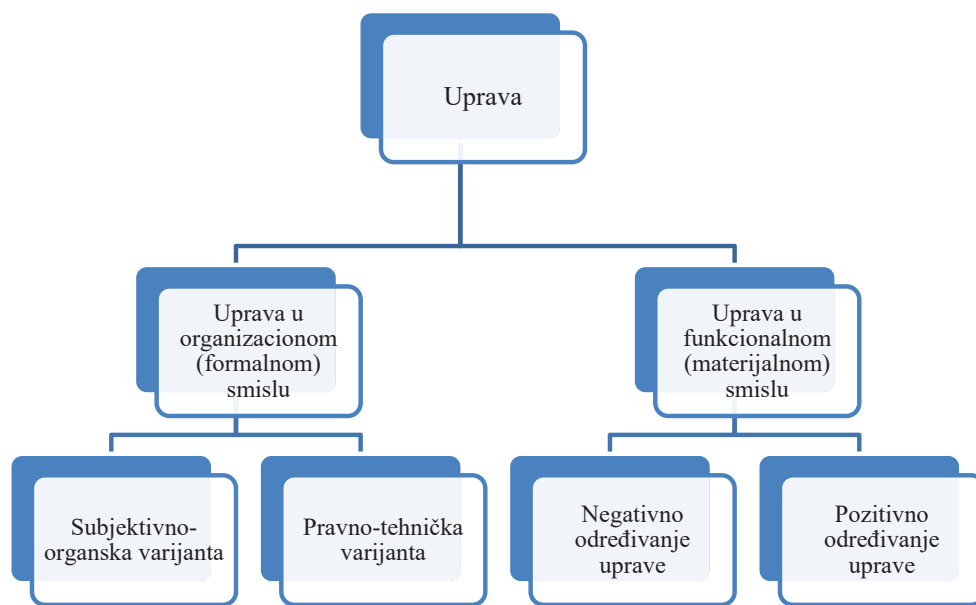
⁵ F. Otajagić, *Savremene tendencije u javnoj upravi*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, godina 4 br. 8, Zenica, 2011, str. 269

Strukturalnim pristupom pokušava se naglasiti zavisnost upravnih organa, nasuprot nezavisnosti sudske i zakonodavne vlasti. Ova zavisnost postoji kako u odnosu na druge dvije vlasti u trodiobi vlasti, tako i u hijerarhiji samih državnih organa.

Do *pravno-tehničke varijante* uprave dolazimo analizom pravnog režima jedne države. Na taj način se ustanovljava da li u državi postoji jedan specifičan pravni režim upravne funkcije i zaključuje o njegovom konceptu.

U teoriji upravnog prava *uprava u materijalnom smislu* može se odrediti putem negativnog i pozitivnog definisanja uprave. Primjenjujući prvu metodu, uprava je sve ono što ne spada u sudske i zakonodavnu vlast u klasičnoj trodiobi vlasti. Međutim, u tom slučaju se ne vide bitni elementi uprave i to je glavna zamjerka ovakvog shvatanja uprave u materijalnom smislu. Profesor Tomić u okviru ovog shvatanja izdvaja četiri gledišta, i to: uprava kao javna (državna) vlast; uprava kao javna služba; uprava kao kombinovanje javne službe i javne vlasti, i uprava kao stvaralačko-praktična državna djelatnost.

Radi lakšeg prikaza pojmovnog određivanja uprave, shematski smo prikazali shvatanja o pojmovnom određenju uprave.



Shematski prikaz određivanja pojma uprave

Prema profesoru Tomiću, javna uprava je javno tijelo koje je od političke vlasti dobilo ovlaštenja i sredstva koja su mu potrebna za zadovoljavanje opštih interesa. Javna uprava pored državnih organizacionih oblika (državne uprave) obuhvata i stručni aparat određenih nedržavnih struktura – organizacija i zajednica, koje, pored svojih primarnih poslova, vrše i povjerene im opšte poslove sa mogućnošću korištenja prerogativa vlasti.⁶

⁶Z. Tomić, *cit. djelo*, str. 9

Ovdje se čini nužnim pojasniti i pojam administracije, koja se nekada upotrebljavala i kao sinonim za upravu. Administracija je uži pojam od uprave, jer je čini službenički aparat, stručna odnosno tehnička služba.

Uprava se naročito razvijala tokom XX stoljeća imajući u vidu da je za ekonomski rast države neophodna razvijena uprava. Dinamika razvoja uprave u Bosni i Hercegovini, kao postsocijalističke zemlje, tekla je u uslovima deregulacije i ukidanja velikih područja društvenih i pravnih normi. Kao rezultat toga, nastajali su brojni posebni upravni podsistemi, a drugi su nestajali.⁷

Interesantno je stajalište profesora Eugena Pusića, koje ovdje vrijedi spomenuti. Velika i moderna uprava ima svoje i prednosti i nedostatke. Ona može ostvarivati važne društvene zadatke i time doprinijeti ekonomskom procvatu, dok s druge strane velika uprava otvara politički problem. Naime, postavlja se pitanje kako postići takav stepen koordinacije društvenih poslova kojim bi se spriječilo da se u rukama uprave ne nagomila nesavladiva koncentracija vlasti.⁸

2. Javna uprava u Bosni i Hercegovini

Složeno državno uređenje Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od dva entiteta i Brčko distrikta, ima svoj odraz i na pozitivnopravno određenje javne uprave u Bosni i Hercegovini. Opštim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, koji se kolokvijalno naziva i Dejtonski mirovni sporazum, modifikovano je unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine.⁹ Aneks 4 ovog Sporazuma predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine, a kojim je ustanovljena složena državna struktura. Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljena je državna vlast tako što se Parlamentarna skupština javlja kao nosilac zakonodavne vlasti, dok Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara vrše političko-izvršnu vlast. Organi državne uprave na nivou Bosne i Hercegovine su ministarstva u okviru Vijeća ministara kojih ima devet¹⁰. Pored ministarstava, organi uprave su upravne organizacije.¹¹

Prema svom izbornom legitimitetu, Predsjedništvo BiH izjednačeno je sa Parlamentarnom skupštinom. Predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine¹². Tako imenovani predsjedavajući Vijeća ministara imenuje ministre i zamjenike ministara u Vijeću, koje na kraju potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Predsjedništvo BiH može smijeniti predsjedavajućeg Vijeća ministara, a Parlamentarna skupština može izglasati nepovjerenje Vijeću. Imajući u vidu navedeno, možemo konstatovati da Vijeće ministara podliježe dvostrukoj odgovornosti, i to s jedne strane Predsjedništvu, a s druge Parlamentarnoj skupštini.

⁷ S. Lilić, *Predmet i izvori upravnog prava – dva konceptualna pitanja*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 1-3/91, str. 183.

⁸ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2002, str. 27

⁹ Ovaj Sporazum potpisan je u Parizu 14. decembra 1995. godine.

¹⁰ Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti, i Ministarstvo odbrane.

¹¹ Član 46 Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 32/02, 102/09 i 72/17)

¹² Član 9 Zakona o Vijeću ministara ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)

Radi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova Vijeće ministara osniva stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela. Između ostalih, jedno od stalnih tijela je i Direkcija za evropske integracije. Direkcija za evropske integracije vrši naročito poslove koji se odnose na usklađivanje aktivnosti tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, nadzor nad sprovođenjem odluka koje donose nadležne institucije u Bosni i Hercegovini, a koje se odnose na sve odgovarajuće aktivnosti potrebne za evropske integracije. Direkcija učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacрте i prijedloge politika, zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršenje poslova koje je Bosna i Hercegovina dužna preduzimati kako bi se uključila u procese evropske integracije, a obavlja i druge poslove koji se odnose na pokretanje inicijativa i savjetovanje o pitanjima usklađivanja ukupnih procesa i aktivnosti tijela vlasti u Bosni i Hercegovini na ispunjenju obaveza prema evropskim integracijama, kao i zadatke koje joj dodijeli Vijeće ministara, odnosno predsjedavajući Vijeća ministara. Direkcijom rukovodi direktor, kojeg imenuje i razrješava Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Direktor je neposredno odgovoran za svoj rad predsjedavajućem Vijeća ministara.¹³

Na nivou entiteta je sistem javne uprave nešto preciznije uređen ustavima entiteta, kao i zakonskim propisima. U većem bosanskohercegovačkom entitetu unutrašnje uređenje se zasniva na federativnom principu, a kao takvo ustanovljeno je Vašingtonskim sporazumom iz 1994. godine. Prema tome, Federacija BiH sastoji se iz 10 kantona i ovdje možemo govoriti o razvijenom sistemu uprave na dva nivoa – federalnom i kantonalnom, koji pored predstavničkih i političko-izvršnih organa, podrazumijeva postojanje i upravnih organa. Organi državne uprave Federacije, kantona, grada i opština osnivaju se za vršenje upravnih, stručnih i drugih poslova koji se zakonom i drugim propisima stavljaju u njihovu nadležnost. Određene upravne poslove mogu vršiti i pravna lica kada im je zakonom, odnosno odlukom opštinskog i gradskog vijeća povjereno vršenje javnih ovlaštenja, na način predviđen zakonom. Organi uprave osnivaju se na svim nivoima vlasti u Federaciji, i to: 1) federalni organi uprave za vršenje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije, 2) kantonalni organi uprave za vršenje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti kantona, 3) opštinski i gradski organi uprave za vršenje upravnih i stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga opštine, odnosno grada.¹⁴

U Republici Srpskoj, kako je to Ustavom RS uređeno, poslove uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave. U daljoj razradi, zakonom je predviđeno da poslove uprave u Republici Srpskoj obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije. S obzirom na centralistički sistem vlasti ovog entiteta, sistem uprave obuhvata i opštinski i gradski nivo vlasti.¹⁵

Javnu upravu Distrikta čine: odjeljenja Vlade Distrikta, Kancelarija gradonačelnika, Direkcija za finansije, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, kao i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno.¹⁶

¹³ Član 23 Zakona o Vijeću ministara

¹⁴ Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH ("Službene novine FBiH", broj 35/05)

¹⁵ Zakon o republičkoj upravi RS („Službeni glasnik RS“; broj 115/18)

¹⁶ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 19/97, 2/08, 42/08, 48/16 i 9/18)

3. Javna uprava i evropske integracije

Reforma javne uprave je *conditio sine qua non* za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Takva obaveza se nameće i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju¹⁷. Prema tome, da bi Bosna i Hercegovina postala članica Evropske unije, organi uprave moraju se osposobiti za primjenu propisa Evropske unije (*acquis communautaire*). Ishod reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini trebala bi biti efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentirana građanima.

Imajući u vidu navedeno, u Bosni i Hercegovini uspostavljen je Ured koordinatora za reformu javne uprave pri Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. Zamišljeno je da Ured bude pokretačka snaga reforme javne uprave u BiH, a njegova najvažnija uloga da koordinira reformnske aktivnosti između Vijeća ministara, entitetskih i Vlade Brčko distrikta, blisko saradujući sa Delegacijom Evropske komisije u BiH.

Na temelju ovlaštenja koja crpi iz Zakona o Vijeću ministara BiH, Vijeće ministara je u oktobru 2004. godine donijelo odluku o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave, a u cilju sprovođenja zajedničke politike i procedura nadležnih organa u Bosni i Hercegovini u oblasti reforme javne uprave, kao i efikasne koordinacije aktivnosti koje su utvrđene važećim zakonima u Bosni i Hercegovini, a u nadležnosti su različitih institucija u Bosni i Hercegovini. Tom odlukom regulisano je osnivanje, struktura, sastav, prava i obaveze Ureda koordinatora za reformu javne uprave. Tako je propisano da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na prijedlog predsjedavajućeg imenuje koordinatora na period od dvije godine. Koordinator je neposredno odgovoran za svoj rad predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. On djeluje u okviru Kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Ured koordinatora za reformu javne uprave poslove materijalnog i finansijskog poslovanja obavlja samostalno. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na prijedlog predsjedavajućeg imenuje dva zamjenika koordinatora na period od četiri godine. Koordinator je zadužen za koordinaciju aktivnosti u vezi priprema, donošenja i implementacije strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Koordinator je nadležan za pružanje mišljenja predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o najvažnijim pitanjima koja se tiču reforme javne uprave u institucijama Bosne i Hercegovine. Važno je napomenuti da će Vijeće, kad konstatuje da su ciljevi postojanja i djelovanja Ureda ispunjeni, na prijedlog predsjedavajućeg ukinuti ili transformisati Ured, što u budućnosti svakako predstoji.

Vizija Ureda je unapređenje usluga vlasti posredstvom reformisane javne uprave, a misija iniciranje, koordinacija i promocija reforme na svim nivoima s ciljem zaštite interesa građana BiH. Ured upravlja Fondom za reformu javne uprave. Rad Ureda koordinatora za reformu javne uprave je transparentan i podrazumijeva redovno izvještavanje nadležnih, saradnju sa civilnim društvom i medijima, kao i javnu promociju reforme javne uprave i ostvarenog napretka.¹⁸

¹⁷Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine sa druge strane, potpisan je u Luksemburgu 16. juna 2008. godine, a stupio je na snagu 1. juna 2015. godine. Zamijenio je Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima, koji je bio na snazi od 1. jula 2008. godine. Evropska komisija i Bosna i Hercegovina su 18. jula 2016. godine parafirale Protokol o adaptaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Protokolom su predviđene tehničke prilagodbe trgovinskog dijela odredbi SSP-a vezano za izvoz iz BiH na tržište EU i izvoz EU u BiH, uzimajući u obzir pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji 2013. godine.

Pojašnjenje preuzeto sa službene web-stranice Direkcije za evropske integracije BiH:

http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/default.aspx?id=9812&langTag=bs-BA

¹⁸ www.rju.parco.gov.ba pristupljeno stranici 5.01.2020. godine

4. Pravni okvir za sprovođenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini

Imajući u vidu naprijed opisana ovlaštenja i zadatke Ureda koordinatora za reformu javne uprave, sačinjena je državna Strategija reforme javne uprave za period od 2006. do 2014. godine, koju su usvojile vlade na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Aneks 5 ove Strategije čini Akcioni plan 1 sa mjerama za sprovođenje Strategije.

Ova Strategija je u skladu s ključnim strateškim dokumentima i obavezama BiH, poput Evropskog partnerstva, Strategije za evropske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije. Poštujući načela i odredbe Strategije, cilj je unaprijediti centralne uprave na nivou BiH, entiteta i Brčko distrikta, što konsekventno povlači temeljite promjene u načinu na koji sve institucije rade, od opštinskog, pa sve do državnog nivoa javnog sektora. Određeno je da će se konkretna operacionalizacija Strategije u Akcione planove obaviti u dvije povezane faze. U prvom Akcionom planu, uključenom u Aneksu 5 na Strategiju, opisuju se konkretne mjere, rokovi i nadležne institucije.

Strategijom je utvrđeno da će se reforma javne uprave odvijati u tri faze, i to:

I faza (kratkoročni ciljevi) – do kraja 2007. godine: inicirati, konsolidovati, te unaprijediti započete reforme ključnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja.

II faza (srednjoročni ciljevi) – od 2007. do kraja 2010. godine: uspostava osnovnih horizontalnih sistema, ojačanih i usklađenih, te unapređenje sektorskih i vertikalnih funkcija.

III faza (dugoročni ciljevi) – od 2011. do kraja 2014. godine: postići nivo kvaliteta Evropskog upravnog prostora do kraja 2014. godine, zatim da se ispoštuju zajednički standardi država-članica EU, kao i da se sprovede *acquis communautaire*.

Pored Strategije, vlade su usvojile i Zajedničku platformu o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH, a koja je osigurala politički i pravni okvir, te osnov za saradnju organa uprave svih nivoa vlasti i rad njihovih predstavnika u zajednička radna tijela za nadzor i implementaciju AP 1. Time je u suštini uspostavljen mehanizam za sprovođenje reforme.

Prvi Akcioni plan (Akcioni plan 1), usvojen je istovremeno sa Strategijom. Sadržavao je konkretne prijedloge za razvoj opštih kapaciteta uprave. U ovom planu navedene su konkretne mjere i aktivnosti koje institucije uprave, odnosno vlade, trebaju sprovesti, što bi za rezultat imalo jaču bosanskohercegovačku javnu upravu koja bi bila sposobnija odgovoriti zahtjevima Evropske unije. Akcioni plan 1 istekao je 2010. godine, a tokom 2011. godine pripremljen je revidirani plan, te je, u tom smislu, nastavljena njegova implementacija. Iako je i sama Strategija istekla 2014. godine, nastavilo se sa njenom implementacijom. Prema podacima Ureda koordinatora, koji su dati u Izvještaju o napretku provođenja Revidiranog akcionog plana 1, procenat sprovođenja zaključno sa 2017. godinom iznosio je 69%.

Nakon isteka Strategije RJU i Revidiranog akcionog plana 1 2014. godine, reforma javne uprave se nastavila 2015. godine u smislu privođenja kraju započetih aktivnosti i projekata iz Revidiranog akcionog plana 1. Ured koordinatora učinio je napore na izradi novog Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH od 2018. -2020. godine¹⁹, koji bi bio temelj za izradu novog akcionog plana. Međutim, Strateški okvir je za sada usvojen samo na nivou Federacije BiH i Brčko distrikta, dok je usvajanje na nivou Republike Srpske izostalo. Na taj

¹⁹ Vijeće ministara BiH donijelo je Odluku o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH od 2018.-2020. godine na sjednici od 25.09.2018. godine. odluka je objavljena u Službenom glasniku BiH, broj 85/18.

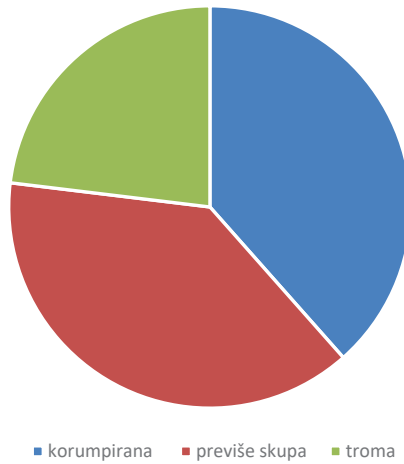
način Bosna i Hercegovina je onemogućena da ispuni jedan od zahtjeva koje postavlja Evropska komisija. Strateški okvir za period 2018- 2020. godine podržan je od strane svih nivoa vlasti. Međutim, rok za usvajanje akcionog plana, koji je bio je šest mjeseci nakon usvajanja Strategije, nije ispoštovan. Pored toga, na ovaj način se blokira i korištenje sredstava iz Fonda za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Nepostojanje strateških okvira i nepoštovanje zadanih rokova dovodi u pitanje dalje finansiranje i realizaciju projekata od strane Evropske unije i ostalih donatora koji uplaćuju sredstva u Fond za reformu javne uprave. U Republici Srpskoj politička garnitura smatra da treba promijeniti koncept Fonda za reformu javne uprave u BiH, jer se dosadašnji pokazao kao neefikasan za Republiku Srpsku. Pored toga smatraju da se u dva drugačije politički koncipirana entiteta ne može raditi na isti način da bi se došlo do istog cilja. Zbog svega navedenog, Republika Srpska je odlučila da sama sprovodi reformu javne uprave, jer ima nadležno ministarstvo koje se bavi ovim pitanjem, pri čemu je kao primjer navela to da je RS "sama uradila sve što se tiče elektronskih matičnih knjiga od 2012. godine, bez sredstava iz Fonda".²⁰ Međutim, podaci govore da je Republika Srpska uplatila samo 198.000 KM za 13 godina u Fond, a ukupan iznos uplata iznosi 32 miliona KM. Tokom ovog perioda Republika Srpska povukla je znatno veću vrijednost od onoga što je uložila kroz projekte. Zbog nepravovremenog korištenja sredstava pojedini donatori, u prvom redu Švedska i Danska, zahtijevaju povrat sredstva.

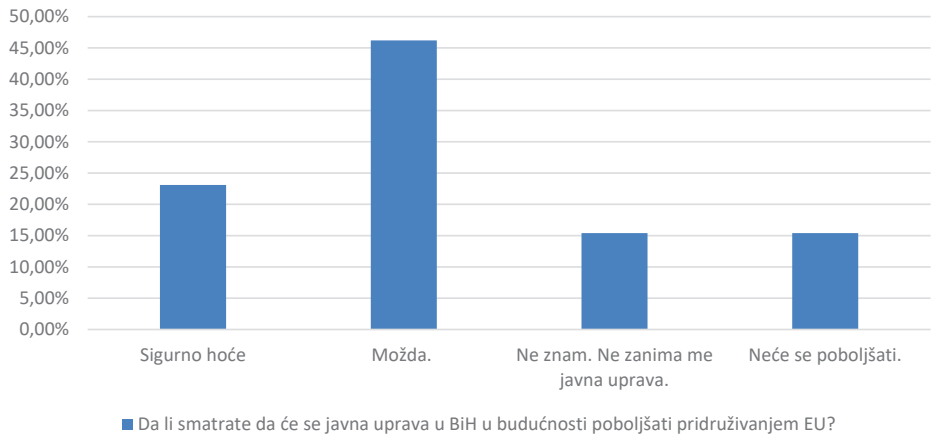
Izostanak usvajanja i sprovođenja novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu ima negativan uticaj na dinamiku sprovođenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Čini se da je glavni razlog tome opiranje reformi javne uprave u smislu smanjenja broja zaposlenog u javnoj upravi, kao i nametanje obaveze zaposlenima u javnoj upravi da efikasnije i sa što manje sredstava obavljaju poslove administracije. Tako uštedena sredstva mogla bi biti preusmjerena u druge oblasti društvenog života radi podizanja kvaliteta usluga koje se pružaju građanima. U prilog svim ovim tvrdnjama idu i rezultati ankete koju su autori sproveli. Cilj ankete bio je utvrditi kakav je stav građana prema javnoj upravi. Pored tri zaokružena odgovara, na raspolaganju su bili i drugi odgovori: da je uprava djelotvorna, efikasna, ekonomična, transparentna i odgovorna, ali niko od anketiranih ispitanika nije zaokružio nijedan od nabrojanih odgovora. Bitno je napomenuti i to da 84,6% ispitanika ima akademsku titulu doktora nauka. Skoro pola anketiranih ispitanika nije ubijedeno da li će pridruživanje Evropskoj uniji donijeti neke pozitivne pomake u javnoj upravi. Pozitivno je jedino to da je preko 46% ispitanika prepoznalo da je javna uprava servis građana. U daljem izlaganju je prikaz rezultata anketiranja.

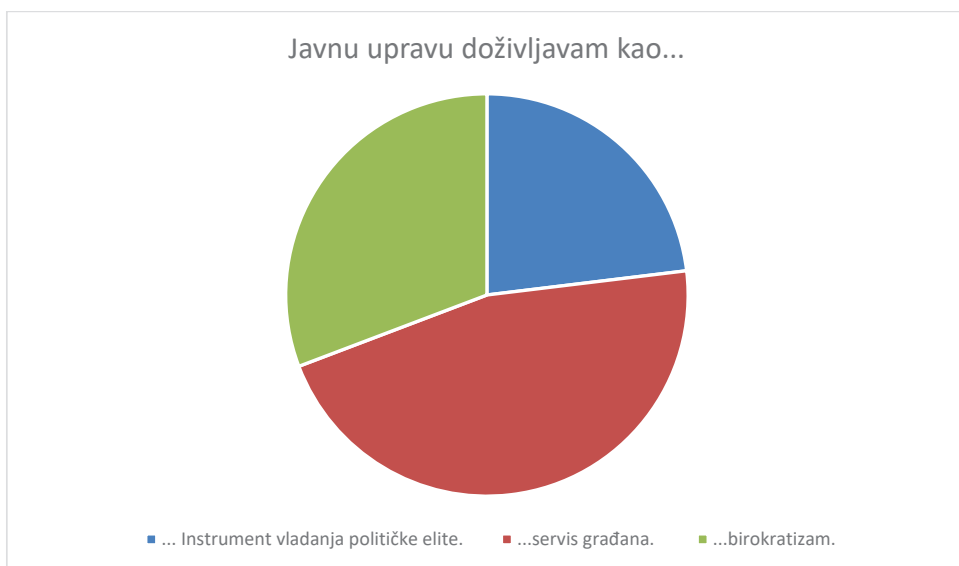
²⁰ www.istinomjer.ba

Stav građana prema javnoj upravi



Da li smatrate da će se javna uprava u BiH u budućnosti poboljšati pridruženjem EU?





6. Zaključak

Opštim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini modifikovano je unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine. Aneks 4 ovog Sporazuma predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine, a kojim je ustanovljena složena državna struktura, koja se sastoji od dva entiteta i Distrikta Brčko.

Reforma javne uprave je *conditio sine qua non* za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Takva obaveza se nameće i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji. Prema tome, da bi Bosna i Hercegovina postala članica Evropske unije, organi uprave moraju se osposobiti za primjenu propisa Evropske unije (*acquis communautaire*). Ishod reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini trebala bi biti efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentirana građanima.

Na temelju ovlaštenja koja crpi iz Zakona o Vijeću ministara BiH, Vijeće ministara je u oktobru 2004. godine donijelo odluku o uspostavljanju Ureda koordinatora za reformu javne uprave, a u cilju sprovođenja zajedničke politike i procedura nadležnih organa u Bosni i Hercegovini u oblasti reforme javne uprave, kao i efikasne koordinacije aktivnosti koje su utvrđene važećim zakonima u Bosni i Hercegovini, a u nadležnosti su različitih institucija u Bosni i Hercegovini. Vizija Ureda je unapređenje usluga vlasti posredstvom reformisane javne uprave, a misija iniciranje, koordinacija i promocija reforme na svim nivoima s ciljem zaštite interesa građana BiH.

Ured koordinatora za reformu javne uprave sačinio je državnu Strategiju reforme javne uprave za period od 2006. do 2014. godine, koju su usvojile vlade na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Aneks 5 ove Strategije čini Akcioni plan 1 sa mjerama za sprovođenje Strategije.

Po isteku Strategije RJU i Revidiranog akcionog plana 1 2014. godine, reforma javne uprave se nastavila 2015. godine u smislu privođenja kraju započetih aktivnosti i projekata iz Revidiranog akcionog plana 1. Ured koordinatora učinio je napore na izradi novog Strateškog okvira za reformu javne uprave u BiH od 2018. -2020. godine, koji bi bio temelj za izradu novog akcionog plana. Međutim, Strateški okvir je za sada usvojen samo na nivou Federacije BiH i Brčko distrikta, dok je usvajanje na nivou Republike Srpske izostalo. Na taj način Bosna i Hercegovina je onemogućena da ispuni jedan od zahtjeva koje postavlja Evropska komisija.

Nepostojanje strateških okvira i nepoštovanje zadanih rokova dovodi u pitanje dalje finansiranje i realizaciju projekata od strane Evropske unije i ostalih donatora koji uplaćuju sredstva u Fond za reformu javne uprave.

Izostanak usvajanja i sprovođenja novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu ima negativan uticaj na dinamiku sprovođenja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. Čini se da je glavni razlog tome opiranje reformi javne uprave u smislu smanjenja broja zaposlenog u javnoj upravi, kao i nametanje obaveze zaposlenima u javnoj upravi da efikasnije i sa što manje sredstava obavljaju poslove administracije. Tako uštedena sredstva mogla bi biti preusmjerena u druge oblasti društvenog života radi podizanja kvaliteta usluga koje se pružaju građanima.

7. Izvori

- Dedić, Sead; *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihacu, „Magistrat“ Sarajevo, Bihac / Sarajevo, 2001.
- Imamović, Mustafa; *Historija države i prava BiH*, četvrto izdanje, University press, Sarajevo, 2014.
- Lilić, Stevan; *Predmet i izvori upravnog prava – dva konceptualna pitanja*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 1-3/91
- Otajagić, Ferid; *Savremene tendencije u javnoj upravi*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, godina 4 br. 8, Zenica, 2011.
- Pusić, Eugen; *Nauka o upravi*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2002.
- Tomić, Zoran; *Upravno pravo*, Nomos, Beograd, 1991.
- Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 19/97, 2/08, 42/08, 48/16 i 9/18)
- Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (“Službene novine FBiH”, broj 35/05)
- Zakon o republičkoj upravi RS („Službeni glasnik RS“, broj 115/18)
- Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 32/02, 102/09 i 72/17)
- Zakona o Vijeću ministara ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)
- www.rju.parco.gov.ba
- www.dei.gov.ba
- www.istinomjer.ba

PRETPOSTAVKE UBRZANJA INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU

Sažetak

Bosna i Hercegovina je nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine ušla u društveno-istorijski proces izgradnje mira. Izgradnja mira odvija se posredstvom djelovanja demokratskih snaga u Bosni i Hercegovini i institucija međunarodne zajednice i Evropske unije, a sve po osnovu ovlaštenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. U istorijskom kontekstu izgradnje mira u Bosni i Hercegovini u postratnom i postdejtonskom vremenu integracija Bosne i Hercegovine u članstvo Evropske unije predstavlja **strateški istorijski projekt u prvim decenijama XXI stoljeća**. Proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju je 2008. godine, u obliku ugovornog odnosa, započeo potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Komisije Evropske unije. Zastoj u realizaciji tog Sporazuma trajao je sve do 2015. godine, kada je **njemačko-britanskim inicijativom** pokrenut novi tok integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Tokom 2018. godine Evropska komisija je prihvatila odgovore države Bosne i Hercegovine na Upitnik koji popunjavaju sve zemlje koje se nalaze u fazi dobijanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Uz prihvatanje odgovora na Upitnik, **Evropska komisija je ustanovila mišljenje sa 14 prioriteta**, u više oblasti društvenog razvoja, koje država Bosna i Hercegovina mora realizovati putem reformi. Bosna i Hercegovina je, zbog parlamentarnih izbora 2018. godine i kašnjenja u formiranju vlasti tokom 2019. godine **izgubila dvije godine za izvođenje reformi** u procesu integracije u Evropsku uniju. Postavlja se pitanje je li moguće ubrzati integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju u vremenu od 2020. godine pa nadalje. Ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju **javlja se kao uslov svih uslova za stabilan i ekonomski prosperitetan razvoj države Bosne i Hercegovine**. Postoji nekoliko opasnosti koje mogu dovesti do još većeg zaostajanja u izvođenju integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Ove opasnosti se najviše odnose na masovnu migraciju radno sposobnog stanovništva iz Bosne i Hercegovine u razvijene evropske države i na permanentno sukobljavanje vladajućih pobjedničkih stranaka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Uz sve to, u Evropi i svijetu se mijenjaju geopolitički odnosi i uticaji, posebno nakon migrantske krize od 2015. godine, te jačanja uticaja Kine i Rusije na razvoj međunarodnih odnosa. U okviru izabrane teme, **elaborirat će se moguće društveno-istorijske i geopolitičke pretpostavke za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju**. Radi se o pretpostavkama koje se javljaju unutar same Bosne i Hercegovine, zatim pretpostavkama koje mogu osigurati institucije Evropske unije i najzad pretpostavkama koje proističu iz uloge međunarodne zajednice preko Vijeća za implementaciju mira na temelju ovlaštenja za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Kad je u pitanju prva pretpostavka, ima se u vidu spoznaja da većina građana u proteklim decenijama podržava integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju (75% građana). To je prepoznatljiv bazični socijalni konsenzus, koji bi se u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine mogao oblikovati kao široka koalicija stranaka za evropsku, demokratsku državu Bosnu i Hercegovinu. U širokoj koaliciji bi učestvovala sve stranke koje u Parlamentu Bosne i Hercegovine imaju 5% i više zastupničkih mjesta. Druga pretpostavka se odnosi na ulogu institucija Evropske unije za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ta uloga se ogleda u djelovanju Specijalnog

¹ redovni član ANUBiH, E-mail: pejanovicm@hotmail.com

predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini, koji može uticati da parlamentarna i izvršna tijela Bosne i Hercegovine imaju godišnje agende reformi koje vode ka članstvu Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Treća pretpostavka podrazumijeva da Vijeće za implementaciju mira, kome izvještaj za svoj rad podnosi Visoki predstavnik međunarodne zajednice (OHR), uvede novu strategiju svoga rada kako bi se mjerama političkog pritiska i sankcijama uticalo na vladajuće političke elite da sa punom odgovornošću i ubrzano izvode reforme sa ciljem integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Ključne riječi: Dejtonski mirovni sporazum, Evropska unija, Bosna i Hercegovina, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovina, Vijeće za implementaciju mira, Specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini, bonske ovlasti, konsenzus

1) Uvodni pristup

Bosna i Hercegovina je 15. februara 2016. godine podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. Nakon ocjene Evropske komisije da je zahtjev Bosne i Hercegovine kredibilan, uslijedio je upitnik sa više hiljada pitanja na koje je trebala odgovoriti država Bosna i Hercegovina.

Odgovor na pitanja je značio analitički uvid u stvarno stanje o društveno-ekonomskom, kulturnom i političkom razvoju Bosne i Hercegovine u postdejtonskom vremenu. Uz stručni rad brojnih institucija i Direkcije za evropske integracije, Bosna i Hercegovina je uspješno dala odgovore na upitnik Evropske komisije. Potom je uslijedilo Mišljenje Evropske komisije o tome koje uslove još treba ispuniti Bosna i Hercegovina da bi dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Od vremena dobivanja Mišljenja Evropske komisije, a to je bilo 29. maja 2019. godine, institucije Bosne i Hercegovine nisu ništa poduzimale jer su bile posvećene održavanju parlamentarnih izbora u oktobru mjesecu 2018. godine. I poslije ovih parlamentarnih izbora, kao i u ranijem vremenu, kasnilo se u formiranju vlasti u Federaciji BiH i na novou države Bosne i Hercegovine. Samo je Republika Srpska uspjela konstituisati parlamentarnu i izvršnu vlast do kraja 2018. godine. Na nivou države Bosne i Hercegovine kasnilo je konstituisanje vlasti. Cijela 2019. godina je preotekla u traženju konsenzusa među pobjedničkim strankama za izbor Vijeća ministara BiH. Novo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je konstituisano i počelo je vršiti vlast na kraju 2019. i početkom 2020. godine. Izbor ministra za ljudska prava i izbjeglice obavljen je tek u maju mjesecu 2020. godine. Izvršna vlast u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine nije formirana, iako je od parlamentarnih izvora 2018. godine do maja 2020. godine prošlo više od godinu i po vremena. Mnogi aspekti u realnim političkim odnosima između dvije vladajuće stranke u Federaciji BiH: Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice BiH upućuju na to da se konstituisanje izvršne vlasti u Federaciji BiH neće postići ni do kraja 2020. godine.

U januaru i februaru mjesecu 2020. godine bila je, na temelju zaključaka Narodne skupštine Republike Srpske, uvedena blokada učešća predstavnika Republike Srpske u odlučivanju u institucijama države Bosne i Hercegovine. Tu blokadu je prekinulo uvođenje stanja prirodne nesreće zbog koronavirusa u entitetskim i državnim institucijama. U borbi protiv širenja zaraze od korona virusa od marta mjeseca 2020. godine, sve institucije entiteta i države Bosne i Hercegovine su nužno morale funkcionisati. Kad je intenzitet krize počeo da se smanjuje u Bosni i Hercegovini, krajem aprila mjeseca 2020. godine, uslijedio je sastanak članova Predsjedništva BiH 28. aprila 2020. godine sa specijalnim predstvanikom Evropske unije u BiH, ambasadorom Johannom Sattlerom. Tema sastanka je bila nastavak evropskog integracijskog procesa. Postignuta je saglasnost da je nužno započeti realizaciju 14 tačaka prioritarnih pitanja koja su definisana u Mišljenju Evropske komisije od maja 2019. godine.

Opredijeljeno je na sastanku u Predsjedništvu BiH da se pristupi izradi akcionih planova o ispunjavanju uslova prema prioritetnim pitanjima koja su definisana Mišljenjem Evropske komisije o tome da li je Bosna i Hercegovina spremna za status kandidata. U izjavi za medije nakon sastanka u Predsjedništvu BiH, ambasador Sattler će naglasiti da je članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji „ono što građani Bosne i Hercegovine žele i da postoji šira saglasnost javnosti za članstvo u EU, oko 75 procenata građana.“²

Zbog provođenja parlamentarnih izbora 2018. godine i kašnjenja u konstituisanju vlasti nakon izbora, Bosna i Hercegovina je više od dvije godine zaustavila aktivnosti koje stvaraju uslove za uspješno odvijanje procesa integracije u EU. Sve zemlje Zapadnog Balkana, sem Kosova, su odmakle u provođenju evropskog integracijskog procesa. Republika Hrvatska je od 2013. godine članica Evropske unije. Crna Gora i Republika Srbija imaju otvorene pregovore o poglavljinama što ih približava pozivu za članstvo u Evropskoj uniji. Republika Sjeverna Makedonija i Albanija su tokom 2020. godine dobile otvaranje pregovora za članstvo u EU.

2.) Geneza odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju: 1998-2018.

Proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju otpočeo je 1998. godine kada je uspostavljeno Konsultativno radno tijelo (Consultative Task Force – CTF) kao forma za odvijanje tehničkog i političkog dijaloga između Bosne i Hercegovine i Evropske unije. Kasnije će se taj dijalog odvijati u okviru Mape puta prema Evropskoj uniji. Na ovaj način Evropska unija je iskazala svoju posvećenost da sa institucijom Specijalnog predstavnika EU, uspostavljenog Dejtonskim mirovnim sporazumom, **politički i tehnički pomaže postratnu obnovu Bosne i Hercegovine, izgradnju njenih demokratskih institucija te izgradnju evropskih standarda putem kojih se Bosna i Hercegovina uključuje u evropski integracijski proces.** Svoj odnos prema Bosni i Hercegovini i njenoj budućnosti u članstvu EU, institucije Evropske unije su potvrdile time što su od 1996. godine do 2018. godine uložile preko 3,5 milijardi eura u Bosnu i Hercegovinu i to u njenu obnovu u prvim poratnim godinama, a zatim u reformu javne uprave, u vladavinu prava, u privredu i druge oblasti. Nema regije u Bosni i Hercegovini u kojoj Evropska unija nije finansirala obnovu komunalne infrastrukture, obnovu obrazovnih institucija i obnovu objekata zdravstvene zaštite, u razvoj malih i srednjih preduzeća.

Evropska unija je u martu 2000. godine objavila **Mapu puta kao odgovor na zahtjev Bosne i Hercegovine za početak pregovora o Stabilizaciji i pridruživanju.** Mapa puta je bila podijeljena na političke mjere, ekonomske mjere i mjere koje se odnose na demokratiju, vladavinu zakona i ljudskih prava.

Političke mjere su označile proces unutar koga je usvojen izborni zakon i regulisano finansiranje izbora. Izvršeno je formiranje stalnog sekretarijata u Predsjedništvu BiH. Usvojen je Zakon o državnoj službi. Osigurana je izrada jedinstvenih pasoša. Donesen je i Zakon o državnoj graničnoj službi. Vidljivo je da su unutar političkih mjera definisanih Mapom puta usvijena tri zakona bitna za funkcionisanje države Bosne i Hercegovine.

U okviru ekonomskih mjera, predviđeno je ukidanje Zavoda za platni promet, uspostavljanje državnog trezora, ukidanje trgovinskih barijera između entiteta, uspostavljanje Instituta BiH za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo, Instituta za akreditaciju, donošenje Zakona o zaštiti potrošača, zatim Zakona o konkurenciji i Zakona o stranim direktnim ulaganjima i restituciji.

Mjere vezane za demokratiju, vladavinu zakona i ljudska prava obuhvatale su donošenje imovinskog zakona, poboljšanje uslova za održiv povratak, uspostavljanje

² Izjava ambasadora Sattlera, Oslobođenje, 29.april 2020.godine, str.2

institucije za ljudska prava - ombudsmena, donošenje zakona o sudskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji BiH i zakona o sudu i sudskoj službi Republike Srpske. Izvršeno je i uspostavljanje javnog RTV servisa. Ispunjavanje uslova iz Mape puta bio je uslov za početak **izrade Studije izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju**. Evropska komisija je u novembru 2003. godine zbog napretka u 16 oblasti, usvojila uslovnu pozitivnu ocjenu. Vijeće EU je u novembru 2005. godine dalo odobrenje za otvaranje pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zvanični pregovori između EU i BiH započeli su u januaru 2006. godine. Evropska komisija će u martu 2006. godine daljni nastavak pregovora usloviti time što se oni neće nastaviti dok se ne postigne **napredak u reformi policije**.

Evropski principi u vezi s reformom policije podrazumijevali su sljedeće kriterije: uspostavljanje jedinstvenog lanca komandovanja i budžeta na državnom nivou, postojanje funkcionalnih jedinica i nepostojanje političkog utjecaja na rad policije. Tokom decembra 2007. godine, Evropska komisija je iskazala volju za parafiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Nakon što je Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH u junu 2008. godine usvojio dva zakonska prijedloga o reformi policije, Bosni i Hercegovini je omogućeno potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. **Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, BiH je ušla u ugovorni odnos s Evropskom unijom**. U vezi sa izvođenjem reforme policije kao uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju valja potvrditi da su pregovori o reformi policije **trajali četiri godine**. Na kraju tih pregovora prihvaćen je **kompromis** koje je zaustavio suštinski reformu policije, Umjesto uspostavljanja jedinstvenog lanca komandovanja i budžeta, uvedena je Direkcija na nivou države za koordinaciju policijskih agencija. Dogovoreno je da se cjelovita reforma policije izvede u okviru reforme Ustava BiH.

Nakon što je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nastale su teškoće u proceduri njegove ratifikacije u institucijama EU. Glavna teškoća je nastala krajem 2009. godine, poslije donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava protiv države Bosne i Hercegovine u predmetu „Sejdić-Finci“. Presudom je država Bosna i Hercegovina obavezana da putem amandmana na Ustav BiH **ukine diskriminaciju etničkih manjina u pravu da biraju i da budu birani u državno Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH**. Istovremeno je Vijeće Evropske unije odlučilo da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju čeka svoju primjenu i realizaciju sve dok se ne postigne implementacija presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“. Kako se za presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“ nije postigla saglasnost u Parlamentarnoj skupštini BiH u mandatu 2010-2014, proces integracije BiH je bio ušao u višegodišnji zastoj.³

U pogledu odvijanja procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, preokret će nastati 2015. godine i to na temelju **britansko-njemačke inicijative**. Ovom inicijativom je ustanovljeno polazište koga su prihvatile sve članice Evropske unij, a to je da se reforme političkog karaktera, za šta **ne postoji konsenzus** u Parlamentarnoj skupštini BiH, **odlože za buduće vrijeme**. Na toj osnovi i primjena presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“ nije više jedan od uslova za stavljanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Tako je 2015. godine započela realizacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i time nastavljen proces integracije BiH u EU. U cilju uspješnog odvijanja integracijskog procesa usvojen je dokument: **Reformska agenda**. Težište aktivnosti parlamentarne i izvršne vlasti usmjereno je u polje društveno-ekonomskog razvoja. Nakon postignutih rezultata u evropskom integracijskom procesu, a na temelju provođenja Reformske

³ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“ nije provedena ni do 2020. godine.

Aktivnosti u odnosu na ovo pitanje odložene su za neko buduće vrijeme

agende tokom 2016. godine, podnesen je zahtjev za članstvo BiH u Evropskoj uniji. Vijeće Evropske unije je zahtjev ocijenilo kredibilnim. Poslije toga je Evropska unija u decembru 2016. godine, uručila BiH Upitnik sa 3242 pitanja. Izvedeni odgovori na pitanja u Upitniku, omogućili su Evropskoj komisiji da u maju 2019. godine objavi Mišljenje sa 14 prioriteta koji zapravo predstavljaju sveobuhvatnu mapu puta za reforme u daljnjem odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.⁴ U tom procesu predstoji istovremeno dobijanje statusa kandidata za članstvo i otvaranje pregovora o poglavljima za članstvo u Evropskoj uniji.

Odgovori Bosne i Hercegovine na Upitnik sa 3242 pitanja dali su osnovu da Evropska komisija u svom Mišljenju ustvanovi 14 prioriteta pitanja čijim rješavanjem će se omogućiti dobijanje statusa kandidata države Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Mišljenje EK sa uslovima koji su definisani predstavlja **sveobuhvatnu mapu puta reformi u daljem procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.**

U Mišljenju Evropske komisije najprije se polazi od nekoliko opštih konstatacija. Jedna među prvim je konstatacija kojom se naglašava da Bosna i Hercegovina **nema državni program za usvajanje pravne stečevine EU.** Kako bi se zakonodavstvo BiH uskladilo sa prvanom stečevinom EU potrebna je potpuna prilagodba pravnog i institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta tom cilju jer evropeizacija jedne države, a time i Bosne i Hercegovine postiže se usvajanjem evropske pravne stečevine u sferi ekonomije, ljudskih prava, kulture, obrazovanja, demokratije i vladavine prava.

Nadalje se u opštim konstatacijama podcrtava da BiH još uvijek **ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri kriterije koji se odnose na stabilnost institucija** koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu prava manjina. Radi se o tome, uz ostalo, da su etničke manjine u BiH izložene diskriminaciji građanskog prava da biraju i da budu birani. Više od deset godina, parlamentarna skupština BiH ne uspijeva provesti odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“.

Jedna od sljedećih opštih konstatacija odnosi se na **nužnost usklađivanja ustavnog okvira BiH sa evropskim standardima.** Na ovaj način će ustavno-politički sistem BiH postati funkcionalan, a to znači da će osnova pluralnih političkih interesa građana biti onaj interes koji garantuje napredak u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu ljudi. Pri tome se ne dovodi u pitanje kolektivno pravo naroda na ravnopravnost u vršenju javnih poslova i razvoju nacionalnog identiteta.

Među opštim pristupnim konstatacijama naglašava se **problem poboljšanja izbornog okvira. Izborni proces mora postati svojina svih građana.** Nužno je dokinuti etnicizaciju izbornog procesa i tako spriječiti izazivanje međuetničkih tenzija i oblikovanje izborne volje na suprotstavljanju prema drugom narodu, drugoj naciji.

Posebno se izdvaja nužnost jačanja prevencije u cilju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Kako bi se krenulo ka uspostavljanju funkcionalne tržišne ekonomije, Bosna i Hercegovina nužno mora pristupiti donošenju odluka i uvođenju procedura koje će dovesti do **poboljšanja poslovnog okruženja i efikasnosti** i transparentnosti javnog sektora.

Od BiH se očekuje da poboljša svoj zakonodavni i institucionalni okvir sa ciljem da se osigura ispunjavanje ključnih prioriteta u razvoju demokracije, vladavine zakona, zaštite prava građana i reforme javne uprave. Radi se o sljedećim prioritetima koji su definisani u aktu: **Mišljenje Evropske komisije** o zahtjevu BiH za članstvo u EU od 29. maja 2019. godine.

Prvi prioritet se odnosi na **provođenje izbora** u skladu sa evropskim standardima. Zagovara se provođenje izbora na osnovu preporuka OSCE-a i Venecijanske komisije. Veća

⁴ Sadržina Mišljenja Evropske komisije o spremnosti BiH za članstvo u EU je proistekla iz cjeline uvida u proces integracije

transparentnost u provođenju izbora podrazumijeva i uvođenje novih tehničkih uslova na glasačkim mjestima. Valjanost izbornog procesa podrazumijeva i primjenu presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“. U vezi s izborima zahtijeva se održavanje izbora u gradu Mostaru.

Drugi prioritet se odnosi na obavezu da se **obezbjedi evidencija u funkcionisanju koordinacionog mehanizma na svim nivoima**. Mehanizam koordinacije za odvijanje procesa integracije BiH u EU pretpostavlja **programsku aktivnost svih nivoa vlasti u oblasti izgradnje evropskih standarda**, uključujući i usvajanje pravne stečevine Evropske unije. Najveću odgovornost za funkcionisanje mehanizma koordinacije organa vlasti u svim aspektima odvijanja evropskog integracijskog procesa ima Vijeće ministara BiH jer Vijeće ministara upravlja cjelinom procesa integracije države BiH u Evropsku uniju. Ono je i nosilac komunikacije sa institucijama EU.

Treći prioritet zahtijeva **pravilno funkcionisanje Parlamentarnog odbora** za stabilizaciju i pridruživanje. Pored angažovanja evropskih parlamentaraca zapravo konkretne pomoći koju je pružao Tonino Picula, evropski parlamentarac, u ime Evropskog parlamenta, predstavnici vladajućih stranaka se nisu usaglasili sa formiranjem Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje. Sporenja su ispoljena u odnosu na način odlučivanja ovog odbora. Neke stranke su zagovarale odlučivanje u Parlamentarnom odboru putem konsenzusa i putem upotrebe veta. To bi otežalo rad parlamentarnog odbora. Rješenja se nalaze u primjeni racionalnog načina odlučivanja, a to znači odlučivanja većinom glasova. Riječ je o tome da odvijanje integracije BiH u EU ima 75 procenata podrške građana BiH, te da evropska integracijska pitanja ne podrazumijevaju upotrebu veta radi zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Četvrti prioritet prema Mišljenju Evrope komisije odnosi se na **poboljšanje institucionalnog okvira**. Radi se o nužnosti raspodjele nadležnosti na svim nivoima vlasti. Predviđa se i uvođenje klauzule o supstituciji kako bi se državi nakon pristupanja Evropkoj uniji omogućilo privremeno vršenje nadležnosti drugih nivoa vlasti, a u cilju sprečavanja kršenja prava Evropske unije. Unutar poboljšanja institucionalnog okvira, garantovat će se nezavisnost pravosuđa uključujući instituciju Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. Radi garantovanja pravne sigurnosti predviđa se uspostavljanje pravosudnog tijela za tumačenje zakona u cijeloj BiH. Osiguraće se jednakost i nediskriminacija građana što podrazumijeva i provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić – Finci“. Takođe se predviđa da svi organi uprave kojima je povjerena implementacija *acquisa* svoj rad zasnivaju na profesionalizmu i da eliminišu prava veta u donošenju odluka.

Peti prioritet predstavlja poduzimanje konkretnih koraka u promovisanju okruženja povoljnog za **pomirenje** sa ciljem prevazilaženja naslijeđa rata.

Šesto prioritet se odnosi na unapređenje funkcionisanja pravosuđa. Do unapređenja će se doći donošenjem novog zakonodavstva o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću. Ima se u vidu kritika demokratske javnosti na rad Visokog sudskog i tužilačkog vijeća zbog njegove nedovoljne neovisnosti i slabog uticaja na efikasnost u radu sudova.

Sedmi prioritet se odnosi na **jačanje prevencije i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala**. Kada ne postoji vladavina prava i zakona, što je evidentno u BiH, onda su korupcija i kriminal rasprostranjene pojave. Uslijed političko-stranačkog uticaja na tužilaštvo i sudstvo, mnoge optužnice ne dobijaju pravednu presudu. Kao primjer izdvaja se sudski proces u Kantonalnom sudu Sarajevo u predmetu Memić i predmetu za Davida Dragičevića u banjalučkom Okružnom sudu. U cjelini borba protiv korupcije i organizovanog kriminala podrazumijeva donošenje zakona čijim provođenjem bi se osigurala zaštita zvizdača, djelovanje antikorupcijskih tijela i jačanje kapaciteta za javne nabavke. Jedan od važnih segmenata borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala je i **depolitizacija i restrukturiranje javnih preduzeća**.

Osmi prioritet koji je predviđen Mišljenjem Evropske komisije odnosi se na osiguranje **efikasne koordinacije na svim nivoima upravljanja granicama i kapaciteta u upravljanju migracijama**. Tokom 2017., 2018. i 2019. godine, Bosna i Hercegovina je izložena pritisku dolaska izbjeglica koje žele nastaviti put do zapadnoevropskih država. Kako su Mađarska i Hrvatska zatvorile svoje granice, nekoliko hiljada izbjeglica iz azijskih i bliskoistočnih zemalja boravi u izbjegličkim centrima na prostoru Sarajeva i bihačkog regiona. To je **donijelo nove probleme za institucije države Bosne i Hercegovine**. Human odnos prema izbjeglicama podrazumijeva pomoć Evropske unije Bosni i Hercegovini. Propusnost granice države Bosne i Hercegovine biće problem sve dok se ne ojačaju **kapaciteti Granične službe Bosne i Hercegovine**.

Deveti prioritet zahtijeva jačanje zaštite prava svih građana. U vezi s ovim prioritetom, posebno se naglašava obaveza provođenja zakonodavstva o nediskriminaciji i ravnopravnosti.

Deseti prioritet tretira noužnost osiguranja prava na život i zabranu mučenja. Ovo se naročito odnosi na **ukidanje smrtne kazne u Ustavu eniteta Republika Srpska**. Osim toga, zagovara se osiguranje preventivnog mehanizma protiv mučenja i zlostavljanja.

Jedanaesti prioritet prema Mišljenju Evropske komisije odnosi se na pitanje **civilnog društva u Bosni i Hercegovini**. Zapravo, zagovara se uspostavljanje povoljnog okruženja za civilno društvo. Zemlje u postsocijalističkoj tranziciji, kakva je i Bosna i Hercegovina, sporo dostižu visok stepen konsolidacije demokratije jer ne posvećuju brigu razvoju organizacija civilnog društva. U cjelini u Bosni i Hercegovini je nepovoljan položaj organizacija civilnog društva. Bolji položaj i to zakonski i materijalni organizacija civilnog društva, treba da omogući veću **participaciju građana u odlučivanju** o javnim poslovima, posebno u jedinicama lokalne samouprave.

Dvanaesti prioritet se odnosi na slobodu **izražavanja i medija**, kao i na probleme **zaštite novinara**. Položaj medija u Bosni i Hercegovini je sve teži, iz više razloga. Dva su razloga veoma bitna: politički uticaj na programsku koncepciju medija i sve nepovoljniji radno-pravni status novinara. Fizički nasrtaji na novinare nisu valjano sudski procesuirani. Vrlo je nepovoljna društvena klima za razvoj nezavisnih medija u Bosni i Hercegovini. Jedno od pitanja je i nepovoljan položaj javnih televizijskih i radijskih servisa. Oni su nosioci promocije javnih interesa na svim nivoima organizacije vlasti. Preveliki uticaj vladajućih stranaka neke javne servise je učinio **jednopartijskim medijima**.

Trinaesti prioritet odnosi se na poboljšanje zaštite i uključivanja ranjivih grupa u procese društvenog razvoja. Radi se o osobama sa invaliditetom, djeci, LGBT osobama, pripadnicima romske zajednice, migrantima i tražiteljima azila, izbjeglicama i raseljenim osobama. Svaka od ovih skupina ima svoju specifičnost. Zajedničko im je to da su izložene diskriminaciji i teškoćama ostvarivanja svojih prava: socijalnih, društvenih i kulturnih prava.

Četrnaesti prioritet kao posljednje pitanje prema Mišljenju Evropske komisije tiče se **poboljšanja cjelokupnog funkcionisanja javne uprave**. Funkcionisanje svake države, pa i Bosne i Hercegovine, se iskazuje preko efikasnog i odgovornog rada javne uprave u ostvarivanju interesa i potreba građana. Javna uprava u Bosni i Hercegovini ima mnoge nedostatke u kontekstu tranzicije bosanskohercegovačkog društva i države. Evropska komisija uspostavlja zahtjev da se osigura profesionalna i depolitizirana državna služba. Potrebno je provesti reformu javne uprave i u pogledu njene strukture, njene funkcionalnosti i kadrovske sastava. Valja doći do cilja kada će državna uprava postati visoko profesionalna elektronska uprava osposobljena za rad u jedinstvenom upravnom prostoru zemalja članica Evropske unije.

Mišljenje Evropske komisije o prioritetima koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti u pristupnom procesu za dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji je bilo na čekanju kad je u pitanju državna vlast Bosne i Hercegovine, sve od oktobra 2018. godine pa do aprila 2020. godine. Tokom 2019. godine, vrijeme je potrošeno za konstituisanje parlamentarne

većine na nivou države. U prvim mjesecima 2020. godine, uslijedila je pandemija koronavirusa i uspostavljanje stanja prirodne nesreće.

Potkraj aprila mjeseca, zapravo 28. aprila na sjednici Predsjedništva BiH (11. redovna sjednica), obavljena je rasprava o realizaciji 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije. Formirana je politička radna grupa koja ima zadatak da **inicira izradu Akcionog plana za realizaciju 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije**. Sastav političke radne grupe čine članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjedavajući Vijeća ministara sa zamjenicima i članovi kolegija oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ovim je prekinut skoro dvogodišnji zastoj bavljenja institucija države Bosne i Hercegovine odvijanjem procesa integracije Bosne i Hercegovine u članstvo Evropske unije.

4.) Pretpostavke ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju

Bosna i Hercegovina je tokom rata 1992-1995. godine imala razaranja koja su dovela do potpunog uništenja privrede i komunalne infrastrukture. Uz to Bosna i Hercegovina je imala demografski gubitak. Oko milion njenih stanovnika kao izbjeglice je ostalo živjeti u evropskim i preookeanskim zemljama. Počinjen je masovni zločin nad civilnim stanovništvom i zločin genocida u gradu Srebrenica.

Posratna obnova Bosne i Hercegovine odvija se na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995.godine. Vodeće svjetske sile putem Kontaktne grupe koju čine: SAD, Ruska Federacija, Francuska, Velika Britanija i Savezna Republika Njemačka izgradile su tokom 1995.godine konsenzus da se implementacija Dejtonskog mirovnog sporazuma izvede uz angažovanje međunarodne zajednice i njenih vojnih mirovnih snaga. U tom kontekstu je Aneksom X Dejtonskog mirovnog sporazuma uvedena institucija Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Visoki predstavnik međunarodne zajednice je dobio ovlaštenja da bude **vrhovni autoritet u tumačenju i provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma**. Sve do 2009.godine, Visoki predstavnik međunarodne zajednice je imao Bonska ovlaštenja.⁵ Na osnovu tih ovlaštenja Visoki predstavnik je u vremenu od 1999. pa do 2007. godine proglasio 800 odluka. Te odluke su omogućile da se donesu zakoni od kojih su ovisile reforme u procesu izgradnje mira i integracije Bosne i Hercegovine u evroatlantske institucije. Uspješno odvijanje reformi, među kojima je najveća bila integracija oružanih snaga Republike Srpske i Federacije BiH u oružane snage Bosne i Hercegovine 2005.godine.

Od 2009. godine prestaje primjena Bonskih ovlaštenja Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Radi se o tome da je Bosna i Hercegovina 2008. godine sa Evropskom unijom potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Od tada odgovornost za izvođenje reformi koje znače ispunjavanje uslova za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji, primarno imaju parlamentarna i izvršna vlast u Bosni i Hercegovini.

Do velikog društvenog preokreta u **dinamici izvođenja reformi** u Bosni i Hercegovini dolazi nakon parlamentarnih izbora 2006.godine. Od tada na političku scenu Bosne i Hercegovine ulazi nacionalna retorika.⁶ Ova retorika se javlja u obliku dva politički suprotstavljena stajališta. Prvo stajalište je zagovaralo referendum u Republici Srpskoj sa ciljem njenog odcjepljenja od Bosne i Hercegovine. Na ovom stajalištu Savez nezavisnih socijaldemokrata je dobio izbornu pobjedu u Republici Srpskoj. Drugo stajalište je zagovaralo ukidanje Republike Srpske kao entiteta. Zapravo, Bosna i Hercegovina treba da bude složena

⁵ Bonska ovlaštenja Visokog predstavnika međunarodne zajednice uvedena su 1998.godine na sastanku upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira u BiH. Na osnovu ovih ovlaštenja Visoki predstavnik je mogao proglašavati zakone i smjenjivati nosioce javnih funkcija koji čine opstrukciju provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

⁶ Tadašnji Visoki predstavnik međunarodne zajednice, njemački diplomata Schwarz Schilling, utvrdio je da je izborna kampanja za parlamentarne izbore 2006. godine donijela upotrebu nacionalne retorike. Njen nosilac je bio Milorad Dodik, lider Saveza nezavisnih socijaldemokrata

država bez entiteta na etničkoj osnovi. Kao nosilac ovog stajališta, Haris Silajdžić postaje pobjednik u izboru za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz bošnjačkog naroda. Na parlamentarnim izborima 2010. godine, Stranka za BiH je doživjela poraz. Haris Silajdžić se povukao iz javnog života. Na drugoj strani, Milorad Dodik je postao pobjednik na parlamentarnim izborima i 2010., 2014. i 2018. godine jer je nastavio zagovarati secesiju Republike Srpske od Bosne i Hercegovine.. Time je sa političke scene potisnuta Srpska demokratska stranka koja je skoro dvije decenije bila partner Stranci demokratske akcije i Hrvatskoj demokratskoj zajednici Bosne i Hercegovine na nivou države BiH.

U cjelini poltičkog razvoja Bosne i Hercegovine od 2006. godine pa sve do kraja druge decenije XXI stoljeća, jačala je tendencija **upotrebe etnonacionalne retorike i političkog sukobljavanja vladajućih stranaka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine**. Parlamentarne većine koje su obrazovane između Stranake demokratske akcije, Saveza nezavisnih socijaldemokrata i Hrvatske demokratske zajednice nisu **imale politički definisane koalicione sporazume**. Umjesto koalicionog političkog sporazuma o zakonima koje će donositi i reformama koje će provoditi, pravile su samo **dogovor o partnerstvu u podjeli vlasti**. A samo partnerstvo se svodi na podjelu državnih resora. Zato su sve vlade koje formiraju tri, po karakteru etničke stranke, u **postdejtonskom periodu nestabilne vlade**. One nemaju moć koju im daje Parlament putem političke većine. Vlada isključivo **ovisi od volje lidera pobjedničkih stranaka koje su se proglasile parlamentarnom većinom**. Tako je i Parlament Bosne i Hercegovine potisnut na periferiju, Ostao je bez glavne moći, a to je donošenje zakona i vršenje političke kontrole nad radom izvršne vlasti. U takvim odnosima i partije iz bloka opozicije su marginalizirane.

Problemi u funkcionisanju parlamentarne demokratije u Bosni i Hercegovini usporavaju socijalni i politički razvoj države Bosne i Hercegovine. Zbog toga, država Bosna i Hercegovina egzistira sa dvije krize: krizom političkog upravljanja zbog nepostojanja međustranačkog konsenzusa i ekonomskom krizom. Ekonomska kriza od 2010. godine poprima nove razmjere, a to je **nezaposlenost mladih i školovanih ljudi**. Ovaj problem se ublažava masovnim **iseljavanjem mladih**, nezaposlenih građana BiH u razvijene evropske države. Ekstremni oblik nezadovoljstva građana protiv krize u kojoj se živi dogodio se u februaru 2014.godine u masovnom buntu građana u Sarajevu, Tuzli, Bihaću, Zenici, Mostaru i drugim gradovima. Nakon demonstracija građana, institucije Evropske unije su putem britansko-njemačke inicijative 2015. godine dale poticaj da se nastavi proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. **I ne samo da se nastavi, već da se ubrza**. Jer osim unutrašnje krize, u ekonomskom i političkom razvoju Bosnu i Hercegovinu od 2012.godine zapljuskuju talasi novih geopolitičkih promjena u svijetu i Evropi. U pitanju je talas izbjeglica iz azijskog i bliskoistočnog prostora koji vrši pritisak na zemlje Balkana, a u tome posebno Bosne i Hercegovine. Nadalje, u pitanju je jačanje interesa Ruske Federacije, Republike Turske, a na održan način i Republike Kine da ojačaju svoj geopolitički uticaj na prostoru Zapadnog Balkana. Kina to pokušava postići investicijskim ulaganjima u saobraćajnu infrastrukturu i energetske kapacitete. Turska postaje sve više prisutna u ekonomskim investicijama u Srbiji i djelimično i Bosni i Hercegovini. Izvijesna ulaganja Turska čini u oblasti očuvanja kulturne baštine iz Otomanskog vremena, posebno u Bosni i Hercegovini. Istovremeno, Ruska Federacija iskazuje interes za privredni razvoj naročito u oblasti energetike i eksploatacije plina. Ruska Federacija stalno jača svoj interes da bude politički prisutna i uticajna u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Radi se o oslanjanju na vjersku i duhovnu osnovu sveslavenskog pravoslavlja.

Predstavnik Ruske Federacije sve više pokazuje neslaganje sa odlukama Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira u Bosni i Hercegovini. U tome ima podršku organa Republike Srpske. Sve ove tendencije, uzete zajedno, otežavaju i **usporavaju odvijanje procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju**. Radi se o tome da novi

geopolitički uticaju svjetskih sila na prostoru Zapadnog Balkana i Bosne i Hercegovine udaljavaju Bosnu i Hercegovinu od **evroatlantskog geopolitičkog okvira** unutar koga Bosna i Hercegovina na osnovi provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma gradi mir i izvodi istorijski proces integracije u Evropsku uniju.

U ovakvom globalnom društveno-istorijskom kretanju javlja se jedno krucijalno pitanje, a to je kako ubrzati proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i to nakon 25 godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. **Istorijska ravan na kojoj se provodi Dejtonski mirovni sporazum je integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.** Sa postizanjem članstva u Evropskoj uniji Bosna i Hercegovina postaje **pravna država, stabilna u svom ekonomskom, kulturnom i političkom razvoju.** Glavna silnica koja vodi u tom pravcu je volja 75 % građana Bosne i Hercegovine da njihova zemlja postane članica EU. Građani Bosne i Hercegovine imaju kulturološka svojstva za življenje u miru i toleranciji sa građanima članicama Evropske unije. Građani Bosne i Hercegovine imaju teško iskustvo u borbi za mir. Imaju sopstvenu svijest da članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji znači prije svega **projekat mira i življenja u miru i ekonomskom prosperitetu.** Ima više pretpostavki koje omogućuju ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Te pretpostavke se uslovno javljaju kao vanjske i unutrašnje.

Vanjske pretpostavke proističu iz **globalnog geopolitičkog okvira unutar koga međunarodna zajednica i Evropska unija, na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma učestvuju u izgradnji mira u Bosni i Hercegovini,** zatim, u izgradnji institucija države Bosne i Hercegovine i izvođenju istorijskog projekta integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Međunarodna zajednica i Evropska unija imaju ovlaštenja za angažovanje u izgradnji mira i u izvođenju projekta integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Međunarodna zajednica vrši ovlaštenja u izgradnji mira putem institucije Visokog predstvanika međunarodne zajednice i putem vojnih mirovnih snaga. Riječ je o tome da Visoki predstvanik međunarodne zajednice drži **ključ za mir i mirno odvijanje istorijskog procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.** Na taj način se stvara opšti evroatlantski okvir izgradnje mira u Bosni i Hercegovini i razvoja i djelovanja njenih demokratskih institucija u stvaranju stabilne budućnosti, a to se postiže provođenjem reformi kao uslova za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Od 1995.godine Evropska unija, prema Dejtonskom mirovnom sporazumu, ima svog specijalnog predstvanika za Bosnu i Hercegovinu. Do 2014. godine, Visoki predstavnik međunarodne zajednice bio je istovremeno i specijalni predstvanik EU za BiH. Od 2014.godine, specijalni predstvanik Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu je ličnost koja samostalno obavlja ta ovlaštenja. Istovremeno je specijalni predstvanik EU i šef delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini. Po svojoj brojnosti i po kadrovskom sastavu, Delegacija EU u BiH je jedna od najvećih koje Evropska unija ima u drugim zemljama. Dakako ovo proističe iz uloge Evropske unije u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma, uloge koja joj je dodijeljena Dejtonskim mirovnim sporazumom. Osim političkog uticaja EU na proces izgradnje mira u BiH, ona posjeduje ekonomsku moć da ulaže finansijska sredstva u obnovu, ekonomsku izgradnju i razvoj uprave u Bosni i Hercegovini. U cijelom postratnom postdejtonskom vremenu, Evropska unija je sa 3,5 milijarde eura bila najveći donator u razvoju Bosne i Hercegovine.

U odvijanju evropskog integracijskog procesa, specijalni predstvanik EU se angažuje na osmišljavanju i provođenju reformi koje omogućuju izgradnju evropskih standarda za članstvo BiH u Evropskoj uniji. U tome se postižu određeni rezultati, ali sporo i uz otpore stranaka koje za osnovu svog djelovanja u parlamentima imaju etnonacionalne politike. Zna se da te politike podstiču procese dezintegracije, etničke podjele i jednoetničke teritorijalizacije.

Za mnoga pitanja u kojima se usporavaju i opstruiraju reforme, specijalni predstavnik poziva lidere vladajućih stranaka da se dogovore, a taj dogovor će podržati Evropska unija. Međutim, dogovori u pravilu **izostaju**. Gubi se istorijsko vrijeme u **nedogled**. Primjer za to je bilo pitanje implementacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“. I nakon 10 godina se odustalo od toga da ovo pitanje bude uslov ovdijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Imajući ovakvo kretanje u vidu, a to je neučinkovitost uticaja specijalnog predstavnika EU na izvođenje reformi, nameće se jedna ideja koja bi promijenila ovo stanje. To je ideja da specijalni predstavnik u BiH **inicira oblikovanje godišnje i četverogodišnje zajedničke reformske agende**. Ta zajednička reformska agenda bi podrazumijevala ulogu i odgovornost za rezultate reformi i to na jednoj strani specijalnog predstavnika EU i Parlamenta i Vijeća ministara BiH na drugoj strani. Reformska agenda svoje političko utemeljenje bi imala u **koalicionom sporazumu stranaka većine, unutar Parlamenta BiH**. Istovremeno bi ta zajednička reformska agenda, oblikovana kao koalicioni sporazum vladajućih stranaka, bila osnova za rad i angažovanje Evropske delegacije u BiH, specijalnog predstavnika EU za BiH, a u određenom vidu i Evropskog parlamenta odnosno njegovih komiteta zaduženih za praćenje stanja u zemljama Zapadnog Balkana.

Specijalni predstavnik Evropske unije bi na temelju postojanja zajedničke reformske agende i **odgovornosti za njenu realizaciju trebao dobiti ovlaštenje za izricanje političkih i pravnih sankcija vladajućim strankama i njihovim funkcionerima kad opstruiraju provođenje reformske agende**. Onda bi nestala nerazumna stanja u kojima se samo apeluje na političke lidere, a rezultati izostaju. Valja imati u vidu da zaostajanje Bosne i Hercegovine u odvijanju procesa integracije u Evropsku uniju može dovesti do masovnog iseljavanja stanovništva, do opšteg siromaštva građana i do jačanja desničarskih i radikalnih nacionalističkih snaga koje će ugroziti mir u Bosni i Hercegovini. Stoga je **ubrzanje integracije u članstvo EU uslov za izgradnju i učvršćivanje mira u BiH**.

Unutrašnje pretpostavke se odnose na mogućnost u sopstvenu odgovornost građana i njihovih demokratskih institucija u odvijanju procesa integracije BiH u EU. Najprije postoje dvije pretpostavke koje su izraz društveno-istorijskih bića Bosne i Hercegovine. **Prva** je u tome što građani Bosne i Hercegovine, a time i njeni narodi, zapravo Srbi, Hrvati i Bošnjaci kulturološki pripadaju Evropi i vrijednostima koje imaju zemlje Evropske unije. Valja imati u vidu da su školski, privredni, upravni i zdravstveni sistemi, još od 1878. godine, od Austrougarske uprave, građeni na evropskim civilizacijskim dostignućima. U vrijeme rata 1992-1995 kada je bio na sceni masovni progon civilnog stanovništva, građani Bosne i Hercegovine su izbor za svoje izbjeglištvo imali u zemlje zapadne Evrope. Nisu odabrali ni Rusiju, ni Tursku, ni Pakistan ni Libiju. Odlazak u ekonomsku emigraciju, građani Bosne i Hercegovine vežu za evropske razvijene zemlje. U tom kontekstu, građani Bosne i Hercegovine baštine kulturu evropskog življenja.

Druga pretpostavka je sveopšta, kako kulturna i socijalna, tako i politička volja većine građana Bosne i Hercegovine iskazana u istraživanju javnog mnijenja da 75 % građanske populacije želi da njihova zemlja postane članica Evropske unije. To potvrđuje još jedno opredjeljenje građana: sve svoje nevolje za ekonomsku egzistenciju rješavaju ekonomskom emigracijom u Austriju, Italiju, Švicarsku, Njemačku, Francusku, Irsku, Holandiju, Švedsku, Norvešku i druge zapadnoevropske zemlje. Od 2015. do 2020. godine po osnovu zapošljavanja u evropskim zemljama iz Bosne i Hercegovine je otišlo preko 250 000 ljudi.

Jedna, a u nizu **treća unutrašnja pretpostavka** za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju sadržana je u mogućnosti obrazovanja **široke koalicije parlamentarnih stranaka za evropsku pravnu i demokratsku državu Bosnu i Hercegovinu**. Ovu koaliciju bio sporazumno činile sve, a **ne samo tri etničke i međusobno suprotstavljene stranke**, zapravo stranke koje osvoje 5% i više zastupničkih mjesta u

Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Zatupnički dom u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ima 42 poslanika. Ako bi se veći broj stranaka našao u široj koaliciji za: **evropsku, pravnu državu Bosnu i Hercegovinu stvorili bi se uslovi za ubrzano donošenje zakona i izvođenje reformi.** Na ovaj način bi stranke imale koalicioni sporazum za efikasnu i moćnu vladu koja će, kad se otvore pregovori o poglavljima za članstvo, imati političku saglasnost da preuzme evropsku pravnu stečevinu i da je ugradi u zakone Bosne i Hercegovine. **Time će Bosna i Hercegovina izvoditi istorijski projekt svoje evropeizacije u svim oblastima društvenog života i razvoja.**

5. Zaključno stajalište

Pouzdanu i sigurnu budućnost država Bosna i Hercegovina, na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma, gradi u okviru društveno-istorijskog projekta njene integracije u evroatlantske institucije. Proces integracije Bosne i Hercegovine u EU započeo je 1998. godine. Unutar tog procesa bitnu ulogu je imao Visoki predstavnik međunarodne zajednice. Sa banskim ovlaštenjima Visoki predstavnik međunarodne zajednice je donio preko 800 odluka. Te odluke su se odnosile na donošenje zakona i akcionih planova na temelju kojih su se izvodile reforme. Među najznačajnijim zakonima u izgradnji državnih institucija bili su Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine i oružanim snagama, Zakon o državnoj graničnoj službi, Zakon o Vijeću ministara, Zakon o upravi za indirektno oporezivanje, zatim zakoni o sigurnosnim službama, sudstvu i tužilaštvu.

Reforme koje su izvedene do 2008. godine, omogućile su Bosni i Hercegovini da sa Evropskom unijom potpiše u junu 2008. godine sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Zastoj u odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u EU trajao je od 2009.godine pa sve do 2015.godine, a najviše zbog toga što je dalji proces evropskih integracija bio uslovljen implementacijom presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“.

Od 2015. godine, na osnovi britansko-njemačke inicijative, započela je primjena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Umjetso političkih reformi u fokus su stavljena društveno-ekonomska i socijalna pitanja. Na temelju Britansko-njemačke inicijative nastavljen je proces integracije Bosne i Hercegovine u EU. Tokom 2016. godine podnesen je **zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji.** Zahtjev je ocijenjen kredibilnim, a Bosna i Hercegovina je dobila Upitnik sa 3242 pitanja. Poslije uvida u odgovore Bosne i Hercegovine na pitanja iz Upitnika, uslijedilo je u maju mjesecu 2019.godine Mišljenje Evropske komisije sa 14 prioriternih obaveza koje Bosna i Hercegovina putem reformi treba ispuniti kako bi došla do statusa kandidata i do otvaranja pregovora o poglavljima za članstvo u EU.

Zbog zastoja i usporenog odvijanja procesa integracije, Bosna i Hercegovina se našla na začelju zemalja Zapadnog Balkana u odvijanju procesa integracije u Evropsku uniju. Ovdje valja podcrtati da nijedna zemlja Zapadnog Balkana, pa ni jedna postsocijalistička zemlja centralne Evrope, koja je postala članica EU nije imala ratna stradanja i patnju stanovništva kakvu je imala Bosna i Hercegovina. Ona je u tom ratu imala i genocid nad njenim stanovništvom u gradu Srebrenica. Umjesto, da uz pomoć Evropske unije i međunarodne zajednice, Bosna i Hercegovina bude među prvim zemljama Zapadnog Balkana u izvođenju procesa integracije u EU, ona se nalazi na začelju, sa opasnostima da bude pod uticajem novih geopolitičkih silnica koje joj još više mogu otežati evropski integracijski proces.

U tom kontekstu se ubzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju javlja kao pitanje svih pitanja, zapravo kao pitanje dalje izgradnje mira u Bosni i Hercegovini.

Od više pretpostavki da se ubrza integracija Bosne i Hercegovine u EU izdvajaju se dvije: prva: da specijalni predstavnik EU oblikuje zajedničku reformsku agendu, sadržajno

određenu reformama koje će se provoditi i vremenski omeđena za svaku godinu i četverogodišnji madat Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Druga pretpostavka se odnosi na nužnost oblikovanja široke koalicije parlamentarnih stranaka za evropsku pravnu državu Bosnu i Hercegovinu, koalicije koja bi obuhvatala i nacionalne i građanske stranke koje u strukturi Parlamenta Bosne i Hercegovine imaju 5 % i više svojih izabranih poslanika.

Literatura

1. Nerzuk Ćurak, Sead Turčalo: Geopolitičke promjene u svijetu na početku XXI stoljeća: Kritičke refleksije, Referat, Okrugli stol: Geopolitičke promjene u svijetu i Evropi i položaj Bosne i Hercegovine, ANU BiH, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 8, str. 13-28, Sarajevo, 2016.
2. Hoda Dedić: Bosna i Hercegovina i Evropska unija: pretpostavke i dosezi integracije, Bosanska riječ, Tuzla, 2015.
3. Mile Lasić: Evropska unija: nastanak, stratejske nedoumice i integracijski dometi, Sarajevo, Publishing, 2009.
4. Ibrahimagić Omer: Neke pretpostavke za briselsku Bosnu i Hercegovinu, Referat, Simpozij: Dejtonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine, ANU BiH, Posebna izdanja, Odjeljenje društvenih nauka, Knjiga 44, Sarajevo 2015, str. 177-185.
5. Slavo Kukić, Momčilo Šavija: Geopolitičke i društvene postavke za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u EU, Referat, Okrugli stol: Geopolitičke promjene u svijetu i Evropi i položaj Bosne i Hercegovine, ANU BiH, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 8, str. 59-67, Sarajevo, 2016.
6. Nevenko Misita: Evropska unija – institucije, Revicom, Sarajevo, 2009.
7. Mirko Pejanović: Bosna i Hercegovina i demokratija, IKD „University press“ – Magistrat izdanja, Sarajevo, 2015.
8. Mirko Pejanović: Bosna i Hercegovina i geopolitičke promjene u Evropi i svijetu na početku XXI stoljeća: Referat, Okrugli stol: Geopolitičke promjene u svijetu i Evropi i položaj Bosne i Hercegovine, ANU BiH, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 8, str. 42-58, Sarajevo, 2016.
9. Politički pluralizam u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, urednici Danica Finkhafner i Mirko Pejanović, Promocult, Sarajevo, Ljubljana, 2006.
10. Bosna i Hercegovina – petnaest godina nakon Dejtona, uredili Dino Abazović i Stefan Hammer, Fakultet političkih nauka Sarajevo, 2010.
11. Oslobođenje, 28.april, Sarajevo, 2020.

EUTANAZIJA ETIČKI PROBLEM I PRAVO NA ŽIVOT

Apstrakt

Pravo na život štiti se svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, a veliki broj ovih dokumenata ratifikovala je naša država. Jedno od najznačajnijih je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pravo na život ne može se posmatrati i tumačiti restriktivno. Evropski sud za ljudska prava tumačio je u svojoj praksi obim prava iz Evropske konvencije i uspostavio odgovarajuće standarde u zaštiti života i fizičkog integriteta. Sa razvojem medicine društvo se susrijeće sa nizom novih bioetičkih izazova. Riječ je o etičkim dilemama u medicini, koje su prouzrokovane jačanjem svijesti o ljudskim pravima, koje su, prevashodno vezane za sam ljudski život, od njegovog nastanka, do okončanja. Jedna od takvih etičkih problema i dilema je i eutanazija, njena dopuštenost, jer se savremenim medicinskim metodama i dostignućima ljudski organizam može vještački održavati u vegetativnom stanju duže vremena pa i decenija. U radu će se dati prikaz eutanazije, etički problem i pravo na dostojanstvenu smrt, da li je dozvoliti, koji su ograničavajući faktori, kome je dozvoliti i pod kojim uslovima i procedurama.

Ključne riječi: eutanazija; lišenje života iz samilosti; pomoć pri ubistvu; pravo na život; etički problem, za i protiv eutanazije.

Abstract

The right to life is protected by all fundamental international and regional human rights instruments, of which a large number has been ratified by our country. One of the most significant is the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The right to life cannot be viewed and interpreted restrictively. The European Court of Human Rights has interpreted in its case law the scope of rights under the European Convention, and established appropriate standards in the protection of life and physical integrity. With the development of medicine, the humanity faces a number of new bioethical challenges. These are ethical dilemmas in medicine, caused by the raising of awareness of human rights, which are primarily related to human life itself, from its inception to its end. One of such ethical problems and dilemmas is euthanasia, and its permissibility, given that due to modern medical methods and achievements the human body can be artificially maintained in a vegetative state for a long time, even for decades. The paper outlines euthanasia, the ethical issues and the right to a dignified death, whether to allow it, what are the limiting factors, to whom to allow it and under what conditions and procedures.

Keywords: euthanasia; deprivation of life out of compassion; assisted murder; the right to life; ethical issues, euthanasia pros and cons.

¹ predsjednik Osnovnog suda Kotor i predsjednik Udruženja za krivično pravo i kriminalnu politiku Crne Gore
e-mail: bvvuckovic@t-com.me mob.tel. 069030609

² sudija Vrhovnog suda Crne Gore, profesor na Univerzitetu "Adriatik"-Bar
e-mail: bvvuckovic@t-com.me mob.tel. 069030609

Uvod

Pravo na život je osnovno ljudsko pravo iz tog prava proističu sva druga ljudska prava. Čovjek ih stiče rođenjem, jednaka su, univerzalna za sve. Još u vrijeme Rimskog carstva, Ciceron je tvrdio da su prirodna prava čovjeka vječna i nepromjenjiva i da svi zakoni države imaju za osnovu jedan božanski zakon.³

Pravo na život kao osnovno ljudsko pravo utemeljeno je još u vrijeme Hipokrata. Rečenica iz Hipokratove zakletve: „Nikome neću, makar me za to i molio, dati smrtonosni otrov, niti ću mu za njega dati savjet“ vjekovima je služila kao zabrana eutanazije, ali i svake druge ljekarske pomoći pri umiranju. Međutim, vremenom se taj odnos drastično promjenio, tako da je jedna od karakteristika nove medicinske etike odnosno bioetike upravo benevolentan odnos prema eutanaziji.

Pravo na život zagarantovano je brojnim međunarodnim konvencijama i Ustavom Crne Gore. U Crnoj Gori zabranjena je smrtna kazna (čl.26 Ustava). Jemči se pravo čovjeka i dostojanstvo ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine. Zabranjena je svaka intervencija usmjerena na stvaranje ljudskog bića koje je genetski identično sa drugim ljudskim bićem, živim ili mrtvim (kloniranje) što je propisano u čl.27 Ustava.

Član 2 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda glasi: „Pravo na život svakog lica zaštićeno je zakonom. Niko ne može biti namjerno lišen života, sem prilikom izvršenja presude suda kojom je osuđen za zločin za koji je ova kazna predviđena zakonom. Lišenje života se ne smatra protivnim ovom članu ako proistekne iz upotrebe sile koja je apsolutno nužna: radi odbrane nekog lica od nezakonitog nasilja; da bi se izvršilo zakonito hapšenje ili spriječilo bjekstvo lica zakonito lišenog slobode; prilikom zakonitih mjera koje se preduzimaju u cilju suzbijanja i pobune.“⁴

Članom 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima propisano je da svako ima pravo na život, slobodu i bezbjednost.⁵ Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, pravo na život utvrđeno je u čl.6.⁶ Pored ovih međunarodnih akata navest ćemo i Afričku povelju o ljudskim i pravima naroda koja u čl.4 propisuje „Ljudska bića su neprikosnoveni. Svako ljudsko biće ima pravo da se poštuje, njegov život i cjelokupnost njegove ličnosti. Nikome ne može biti samovoljno oduzeto ovo pravo.“⁷

I pored postojanja brojnih konvencija, zakona i protokola koji se odnose na pravo na život, možemo primijetiti da to pravo u potpunosti nije usaglašeno po pitanju eutanazije.

Današnja rješenja o eutanaziji rezultat su mnogovjekovnog bavljenja svih aspekata ove pojave, od najranijih istorijskih epoha.

Još od bronzanog doba postoji vjerovanje da je glavni uzrok bolesti ili zli duhovi ili bogovi, pa je bolest bila znak da je demon „ušao“ u ljudski organizam, u tijelo bolesnika, pa je zato i „medicina“ u tom vremenu bila sastavni dio primitivne religije.

Australijski domoroci, Aboridžani, ubijali su djecu i starce, a čin je imao formu rituala koji se sprovodio na specijalnim plemenskim svečanostima, a žrtve rituala su na kraju pojedene.⁸

³ Milosavljević, B., Popović, D. Ustavno pravo, Pravni fakultet, Univerziteta Union u Beogradu, 2011, str.141.

⁴ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list SCG-Međunarodni ugovori“ br.9/2003.

⁵ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima od 24. Novembra 2014.godine.

⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 25. Novembra 2014.godine

⁷ Korljan, E, Evropska konvencija o ljudskim pravima i pravo na život, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu str.40.

⁸ Milenković, M., Eutanazija ili ubijanje iz milosrdja, Skoplje, 1940.g., str. 24.

Pojam eutanazija potiče od grčke riječi *eu*-dobro i *thanatos*-smrt, što bi se moglo prevesti kao čin bezbolnog samilosnog usmrćivanja. Može se izvršiti na dva načina: kao aktivna ili pasivna eutanazija. U vrijeme Hipokrata, i jedna i druga bile su zabranjene, ali ipak u praksi, i jedna i druga su se potajno primjenjivale, sve od tada do danas. Danas se u široj javnosti sve više ističe ovo pravo, posebno od 1988. godine od kada postoji zalaganje da se eutanazija pravno i etički legalizuje, kako pasivna, tako i aktivna.⁹

Eutanazija

Pravo na život po sebi isključuje mogućnost eutanazije, pa bila ona iz samilosti i sa namjerom prekraćivanja muka. Eutanazija može da se smatra u okviru drugih ljudskih prava, kao što su pravo na samoodlučivanje ili pravo na ličnu autonomiju.

Prvi put upotrijebljena riječ eutanazija u medicinskom kontekstu upotrijebljena je u XVII vijeku kada je Frensis Bekon istu opisao kao laku, srećnu smrt, uz dužnost ljekara da ublaži tjelesne patnje bolesnika i pruži mirnu i spokojnu smrt.¹⁰ Tomas Mor u dijelu „Utopija“ navodi: „Ako je bolest ne samo neizlječiva, već bolesniku zadaje stalne i užasne muke, onda sveštenici i magistrati savjetuju jadnika otprilike ovako: „Za tebe je u životu sve izgubljeno! Drugima si težak, a sebi si nesnosan, pošto samo nadživljuješ svoju smrt. Odluči se da ne hraniš više tu neizlječivu kugu! Život je tvoj samo mučenje i zašto da oklijevaš? Pun nade što ćeš se osloboditi svoje tamnice, mučilišta svog, svog čemernog života, odluči se i oslobodi se sam, ili daj odobrenje da te drugi oslobode! Samo će patanju tvoju a ne sreću tvoju prekinuti smrt, i stoga je mudro ako je ubrzaš. To ti savjetuju sveštenici, tumači volje božje! Poslušaj ih, učinit će pobožno i sveto djelo!“... oni koji usvoje ovakav savjet, odriču se života ili dobrovoljnim gladovanjem ili ih oslobadaju muka u snu da ne osjete trenutak smrti.“¹¹

Imajući u vidu da u literaturi ne postoji potpuna saglasnost o tome kako bi trebalo definisati eutanaziju, u principu, pod njom se podrazumijeva postupak namjernog okončanja života drugog ljudskog bića koji je neizlječivo bolesno, koji trpi nepodnošljivu patnju i da se to vrši za dobro lica čiji se život na taj način okončava. Moguće je da se izvrši na dva osnovna načina, kao aktivna i kao pasivna eutanazija.

Pasivna eutanazija dozvoljava pacijentu da umre na način da se medicinsko osoblje suzdrži od mjera za održavanje pacijenta u životu ili da u daljem tretmanu takve mjere prekine. Ovakav način eutanazije danas je prihvaćen u većini zapadnih zemalja.

Aktivna eutanazija predstavlja neposredno okončanje života pomoću smrtonosne injekcije ili smrtonosne doze lijeka i ona je manje prihvaćena danas, ali se u nekim zemljama na ovaj način primjenjuje.

Sve više je prisutno shvatanje da aktivnu eutanaziju treba legalizovati i to iz dva osnovna razloga. Prvi je unošenje reda u postojeću medicinsku praksu o kojoj se javno ne govori, zbog čega se dešava izvan društvene kontrole, tako da bi se njenom legalizacijom raspravljalo kao o etičkom problemu i tako rješavalo. Drugi je razlog za uvodjenje aktivne legalizacije, smanjivanje različitih vrsta zloupotreba jer bi na taj način postala dostupna svima koji bi za nju po svojoj volji bili zainteresovani, a čime bi se ujedno spriječile zloupotrebe od pojedinaca koje se služe eutanazijom. Ovdje je riječ o etičkom načelu da je eutanazija stvar svjesno i racionalno, a ne emotivno donijeta odluka, pa je poštovanje ovog načela prvi etički uslov za medicinske radnike, ali i sve one koji učestvuju u eutanaziji. U tom smislu nastalo je

⁹ Fry Sara, *Ethics in Nursing Practice, A Guide to Ethical Decision Making*, ICN, Geneva, 1994.g. str.150. (Sara T. Fry, autorka vodiča za etičko odlučivanje namijenjenog medicinskim sestrama, koji je 1994.g. u Ženevi tražilo Medjunarodno sestrično udruženje, prema autorima koji su od 1988.g. do 1994.g. zagovarali eutanaziju ili raspravljali o njoj)

¹⁰ Bogdanović,M., Rakić,J. Eutanazija, *Pravne teme* br. 2-3/2014 str. 221.

¹¹ Mor, T. *Utopija*, 2011. Str.101.

više društava koja su zagovarali „pravo na dostojanstvenu smrt“, „pravo izbora“ i sl. kao osnovna ljudska prava.

Istorijski posmatrano, u Švajcarskoj je 1941.godine legalizovano samoubistvo uz pomoć ili bez pomoći ljekara. Švajcarska ne zabranjuje strancima da na njenoj teritoriji izvrše eutanaziju, uz navodjenje čvrstih razloga, kako je to propisano švajcarskim zakonom i taj fenomen danas nosi naziv samoubilački turizam. Sjedinjene američke države su prvi zakon o pravu na „prirodnu smrt“ donijele 1976.godine. Kada je riječ o Evropi, Holandija je prva legalizovana eutanaziju donošenjem 2002. godine, Zakona o okončanju života na zahtjev i potpomognutom samoubistvu. Belgija je iste godine donijela Zakon o eutanaziji, a Luksemburg je 2009. godine, donio Zakon o eutanaziji i potpomognutim samoubistvu.

U Holandiji eutanazija je dozvoljena ako je izvršena od strane ljekara i ako su ispunjeni određeni uslovi i to prije svega da: pacijent mora biti izložen nepodnošljivoj patnji bez ikakvih izgleda za poboljšanje sopstvenog zdravstvenog stanja, zahtjev za izvršenje eutanazije mora da bude dobrovoljan i izričit, pacijent mora da bude potpuno svjestan svog stanja i svih mogućih izgleda u pogledu svog oboljenja, neophodno je izvršiti konsultacije bar sa još jednim nezavisnim ljekarom koji treba da potvrdi ispunjenost svih traženih uslova, smrt mora da bude sprovedena na medicinski adekvatan način od strane ljekara ili pacijenta, ali u prisustvu ljekara, pacijent mora da ima najmanje 12 godina starosti, a za pacijente starosti od 12 do 16 godina potrebna je saglasnost roditelja.¹²

Belgija i Luksemburg su predvidjeli da su samo punoljetna lica podložna eutanaziji za razliku od Holandije. Belgija je tek 2014.godine, eliminisala starosnu dob kao uslov za izvršenje eutanazije tako da je omogućena i djeci koja su smrtno bolesna, bez izgleda za izliječenje, koja zbog svog stanja trpe nepodnošljive patnje. Za takvu odluku potreban je pristanak roditelja, stručno mišljenje ljekara, najmanje 3, kao i mišljenje jednog psihologa koji će utvrditi da li dijete razumije posljedice eutanazije.¹³ Ovakav proces liberalizacije eutanazije u Belgiji otvorio je dilemu i dopuštenost zahtjeva doživotno osuđenih lica da, zbog nepodnošljivih duševnih bolova, na ovaj način okončaju svog život. Iako se legalizacija eutanazije nije dogodila odjednom, zakonska rješenja u Holandiji predstavljaju kodifikaciju uslova i procedura po kojima se vršila eutanazija.

Savjet Evrope i jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava

Problem eutanazije različito se reflektovao u nacionalnim pravnim sistemima, što je za posljedicu imalo izostanak procesa unifikovanja ovog pravnog fenomena na nadnacionalnom nivou. Naime, parlamentarna skupština Savjeta Evrope uputila je preporuku državama članicama još 1999.godine, da obezbijede, ukoliko pacijent ne odluči drugačije, da osobe koje su smrtno bolesne ili su na samrti primaju adekvatne lijekove za ublažavanje bolova ili za njegu sa ciljem, čak iako takvo liječenje kao propratni efekat doprinosi skraćivanju života tog pacijenta.¹⁴ Nakon 6 godina parlamentarna skupština je odbila nacrt rezolucije kojom se države pozivaju da legalizaciju eutanaziju. Tokom 2009.godine, Savjet Evrope učinio je značajan korak u pravcu legalizovanja eutanazije donošenjem Preporuke o načelima u pogledu punomoći i anticipativnih naredbi u slučaju nesposobnosti.¹⁵ Ovom preporukom dat je zahtjev državama članicama da predvide mogućnost da svako, u slučaju nesposobnosti, može unaprijed

¹² Zakon o okončanju života na zahtjev i potpomognutom samoubistvu iz 2002.godine, dostupan na: <http://www.eutanasia.ws/documentos/Leyes/Internacional/Holand%20Ley20%2002>. pdf. 25.12.2019

¹³ Duraković, D. Eutanazija u dječijoj dobi, JAHR, Vol. 5 broj 10/2014, strana 398.

¹⁴ Recommendation1418 (1999) on the Protection of the Human Rights and Dignity of the Terminally III and Dying.

¹⁵ Recommendation CM/Rec (2009) 11 of the Committee of Ministers to member states on principles concerning continuing powers of attorney and advance directives for incapacity.

da opunomoći osobu po sopstvenom izboru koja će o određenim pitanjima odlučivati umjesto nje, kao i mogućnost da ta pitanja lično uredi anticipativnim naredbama. Ovo je značilo proklamovanje načela autonomije volje pojedinca u različitim oblicima života, pri čemu ta volja može da se odnosi i na način okončanja života, jer se mogla izraziti želja kako za pasivnom, tako i za aktivnom eutanazijom.

Eutanazija je legalizovana tek 2001. godine u Holandiji, a danas je mali broj država članica Savjeta Evrope koje u svom nacionalnom zakonodavstvu normira ovaj problem.

Evropski sud za ljudska prava nakon 2000. godine, suočio se sa malim brojem slučajeva koji su se odnosili na eutanaziju.

Pitanje legalizacije eutanazije već neko vrijeme izaziva polarizaciju u savremenim društvima, odnosno, neslaganje između onih koji smatraju da je ne treba legalizovati i onih koji smatraju da treba. Protivnici eutanazije ne mogu da se slože, ni oko same definicije. Jedni smatraju da je to svako izazivanje nasilne smrti neizlječivo bolesne osobe, bilo da je takva smrt izazvana činjenjem ili nečinjenjem-eutanazija, dok drugi, smatraju da postupak koji dovodi do smrti pacijenta zbog njegovog odbijanja medicinskog tretmana kojim mu se život spašava i produžava nije eutanazija.

U predmetu *Widmer v. Švajcarske*, Evropski sud za ljudska prava je zaključio da član 2. ne zahtijeva da se pasivna eutanazija, kojom se nekoj osobi dozvoljava da umre usljed nepreduzivanja medicinskog tretmana, inkriminiše kao krivično djelo.

U predmetu *Glas v. Ujedinjenog Kraljevstva*, Sud je prihvatio da činjenje ili nečinjenje nadležnih u sistemu zdravstvene zaštite može da implicira pitanje njihove odgovornosti u skladu sa pozitivnim obavezama koje proističu iz čl. 2 Konvencije. Međutim, ipak je zaključio da, ukoliko države imaju odredbe o visokoprofesionalnim standardima zdravstvenih poslenika i zaštiti pacijenata, pitanja kao što su greške u profesionalnom sudu medicinskih poslenika u vezi sa liječenjem određenog pacijenta nijesu dovoljne da bi se neka država pozvala na odgovornost na osnovu svoje obaveze da štiti život u skladu sa čl. 2 Konvencije.¹⁶

Prvi predmet u kome je Evropski sud trebao da odgovori da li pravo na život iz čl.2 Evropske konvencije obuhvata i pravo na dostojanstvenu smrt, bio je *Pretty v. United Kingdom* iz 2002. godine. Predstavku je podnijela Dajan Priti stara 44 godine, oboljela od degenerativne neizlječive bolesti mišićnog tkiva koja je prouzrokovala potpunu paralisnost od vrata naniže. S obzirom na patnje koje su izazvane oboljenjem, a u nemogućnosti da sama izvrši samoubistvo, Priti je zatražila jemstvo od državnog tužioca da njen suprug neće biti krivično gonjen ukoliko joj bude pomogao da dostojanstveno okonča svoj život. Njena namjera nije dobila podršku, zbog čega se gospodja Priti obratila Evropskom sudu za ljudska prava. Predstavka kojom je pokrenut spor nije se odnosila na povredu čl.2 koji jamči pravo na život, već na povredu čl.3 Konvencije koji zabranjuje mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje. Nespremnost državnog tužioca da pruži imunitet suprugu za pomoć u samoubistvu supruge čime se produžava neprikladna patnja izazvana neizlječivom bolešću, za gospodju Priti, predstavljalo je ponižavajuće postupanje u smislu čl.3., jer država ima obavezu da preuzme aktivnosti koje bi spriječile da lica u okviru njene nadležnosti budu izložena nehumanom ili ponižavajućem postupanju. Predstavka je bila zasnovana na tvrdnji da pravo na život proklamovano Konvencijom obuhvata i pravo na raspolaganje životom, pa tako i izbor pojedinca da li će živjeti ili ne. Sud je bio izričit da pravo na život zajemčeno Konvencijom ne pruža mogućnost slobodnog raspolaganja životom. Državni organi imaju pozitivnu obavezu da u određenim okolnostima preduzimaju preventivne operativne mjere u cilju zaštite pojedinca za čiji život postoji rizik. U presudi je izražen stav da legalizovanje eutanazije u nekoj državi ne predstavlja istovremeno povredu čl.2 Konvencije. Pravo na samoodlučivanje nije predmet

¹⁶ Beširević, V., Carić, S., Draškić, M., i dr. Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni glasnik“, Beograd, 2017., str. 42-43.

regulisanja čl. 2. Konvencije. Imajući u vidu da se predstavka odnosila na povredu čl.3, Sud je zaključio da se ovaj član mora tumačiti u skladu sa čl.2 koji ne daje nikakvo pravo pojedincu da od države traži da dozvoli ili pomogne nečiju smrt. Sud konstatuje da čl.3 ne podrazumijeva obavezu države da dozvoli radnje usmjerene na okončanje života, pa čak i u situacijama neizlječivog oboljenja praćenog nesnosnim patnjama. Sud u pomenutom slučaju nije utvrdio povredu Konvencije.¹⁷

U predmetu *Burke v. Ujedinjenog Kraljevstva*,¹⁸ Sud je u svojoj odluci o neprihvatljivosti naglasio da postupak odbijanja medicinskog tretmana kojim se život spasava ili produžava, regulisan zakonodavstvom Velike Britanije, nije u suprotnosti sa čl. 2., 3. i 8. Konvencije.¹⁹

U predmetu *Lambert and Others v. France*²⁰ Evropski sud je zaključio da postoji usaglašenost prakse pasivne eutanazije sa Konvencijom. Francuski državljaniin Visnan Lambert koji je nakon saobraćajne nezgode koja se dogodila 2008. godine ostao tetraplegičar u stanju potpune zavisnosti od drugih lica i nakon pet godina od nesreće, ljekar je postavio pitanje daljeg vještačkog održavanja njegovog života. Porodica i konsultovani ljekari nijesu bili saglasni, ali se zauzeo stav da ga dalje ne treba vještački održavati u životu i da treba odustati od vještaka ishrane pacijenta. Ovakvo medicinsko mišljenje imali su supruga pacijenta i njegova braća i sestre, njih šestoro. Nakon njegove smrti, jedan dio porodice podnio je tužbu zbog uskraćivanja njegovog života i predstavka Evropskom sudu zbog povrede prava na život. Sud je zaključio da postoji obaveza utvrđivanja pacijentove želje, saglasno nacionalnom pravu i da su zakonski okvir i njegova primjena od strane Državnog savjeta Francuske, usaglašeni sa zahtjevom iz čl. 2., Konvencije u pogledu prava na život. Utvrđeno je da je nadležni ljekar uradio mnogo više od onoga što su i zakon i medicinska etika nalagali, pa je cijeneći stav pacijenta, koji je iznijela njegova supruga, da je on jasno izrazio želju da ne bude vještački održavan u životu u slučaju duboko zavisnog stanja, Sud našao da nema povrede prava na život.

Analizom ovih odluka, može se zaključiti da je zbog velike složenosti ovog fenomena, u kojem se prepliću mnoga etička, pravna i medicinska pitanja, jedinstveno uređenje na nadnacionalnom nivou na samom početku i da je u slučaju njenog legalizovanja potrebno prethodno utvrditi preciznu i jasnu proceduru u ostvarivanju ovog prava, kako bi se na taj način izbjegla zloupotreba i arbitrarnost.

Lišenje života iz samilosti (član 147 Krivičnog zakonika Crne Gore)

Eutanazija u Krivičnom zakoniku Crne Gore, propisana je u članu 147., kao krivično djelo lišenje života iz samilosti. Prema zakonskoj definiciji, ovo djelo postoji kad se drugo lice lišava života iz samilosti zbog teškog zdravstvenog stanja u kome se nalazi, a na njegov ozbiljan i izričit zahtjev. Iz zakonske norme proizilaze osnovna obilježja ovog djela:

a) Pasivni subjekt može biti samo punoljetno lice koje se nalazi u teškom zdravstvenom stanju. Ono što je sporno je da, izraz "teško zdravstveno stanje" nije ni pojmovno ni medicinski dovoljno jasan. Na primjer, neko lice se iz raznih razloga može naći u takvom zdravstvenom stanju koje se može smatrati teškim. Takav je npr. slučaj kad je neko lice oboljelo od teške i opasne bolesti, kao što su npr. paraliza, zapaljenje mozga, infarkt, zapaljenje pluća, kancerозна oboljenja i sl. U teškom zdravstvenom stanju je npr. i lice koje se zbog nekih traumatoloških povreda glave nalazi u stanju duboke kome. Da li je u svim takvim slučajevima dozvoljeno

¹⁷ Simović, D., Simeunović-Patić, B, Eutanazija i etičke dileme-ljudsko dostojanstvo naspram svetosti života, str.325-326.

¹⁸ Odluka Suda o prihvatljivosti, 11.07.2006.g.

¹⁹ Beširević, V., Carić, S., Draškić, M., i dr., *op.cit.* str. 43.

²⁰ Kishore, R.R., "Vincet Lambert, Dignity in Dying and the European Court: A Critical Evaluation and the Global Reflections", *European Journal of Health Law*, Vol. 23, 2/16, str. 141-157.

lišavanje života iz samilosti? Suština eutanazije jeste upravo u tome da se ta lica oslobode patnji, da im se "prekrate muke".

b) Radnja krivičnog djela je lišavanje života drugog lica. Način izvršenja djela je u načelu irelevantan, ali iz prirode ovog krivičnog djela logično proizilazi da to ne može biti nanošenje odnosno povećavanje već postojećih patnji.

c) Za postojanje ovog krivičnog djela potrebno je da se lišavanje života vrši "na ozbiljan i izričit zahtjev" pasivnog subjekta. Ovaj uslov je logičan, jer niko nema pravo da raspolaže sa životom drugog lica; čak kad je u tom smislu i pod okolnostima navedenim u ovom članu taj pristanak dat i to na nivou zahtjeva, to ne isključuje protivpravnost djela, već ga samo čini lakšim. Međutim, ovaj bi uslov u praksi mogao stvarati velike teškoće u pogledu njegovog utvrđivanja. Gramatičkim tumačenjem ove zakonske odredbe proizilazilo bi da ono obuhvata tri okolnosti: prvo da postoji zahtjev lica koje se nalazi u teškom zdravstvenom stanju upućen drugom licu (ili ustanovi) da bude lišeno života. Zahtjev treba da je izričit, da je ozbiljan, što znači da je učinjen na način da kod onoga kome je upućen objektivno stvara uvjerenja da onaj koji ga upućuje želi da bude lišen života i da se vrši iz samislosti.

Sa aspekta prakse vjerovatno će izazvati niz teškoća utvrđivanje okolnosti da li je pasivni subjekt stvarno zahtjevao da bude lišen života i da li je taj zahtjev bio ozbiljan i izričit. Treba imati u vidu da se okolnosti utvrđuju poslije izvršenog djela, i ako u tom pogledu ne bi bilo nekih pisanih dokaza ili izjava svjedoka, one bi se utvrđivale na osnovu iskaza samog izvršioca koje bi, što je sasvim prirodno, tvrdilo da je zahtjev postojao i da je bio ozbiljan i izričit. Riječ je o faktičkim okolnostima koje se mogu utvrđivati primjenom svih legalnih dokaza, pa i slobodnom sudskom ocjenom na osnovu sveukupnog činjeničnog stanja, ali nema sumnje, bar po našem uvjerenju, da će, ukoliko se ova ubistva pojave, u praksi to biti veoma suptilno i dosta nepouzđano.

U vezi sa ovim okolnostima postavlja se i pitanje da li se ovaj oblik ubistva može izvršiti i prema licima koja usljed zdravstvenog stanja u kome se nalaze nijesu u mogućnosti da daju izjave ili su pak njihove izjave pravno irelevantne. Ako je riječ o licima koja se nalaze u stanju potpune odsutnosti stanja svijesti, koja dakle ne osjećaju bol i patnju, ovo djelo se prema njima ne može izvršiti, jer to ne odgovara prirodi ubistva iz milosrdja, da bi se skratile muke i patnje. Moguće je međutim da svijest i osjećanje bola nijesu isključeni, ali faktički ne postoji mogućnost davanja izjave (npr. teško povrijeđenom su amputirane obje ruke, a usljed povrede kičme izgubio je moć govora). Zakonik traži da je zahtjev učinjen lično, što po pravilu znači da umjesto pasivnog subjekta to ne može učiniti drugo lice. Ovdje bi se međutim moglo primjeniti analogno rješenje kao i u slučaju hirurških intervencija, kada umjesto pacijenta koji nije u stanju da pristane na zahvat, to mogu učiniti druga lica, kao što su njegovi bliski srodnici, staratelj, usvojlac, ili drugo lice koje se o njemu stara. Slično rješenje bi se primjenjivalo i kada je riječ o licima koja su duševno poremećena, čiji se zahtjevi u ovom smislu ne bi mogli smatrati "ozbiljnim", niti su pravno relevantni.

Najzad, može se postaviti i jedno načelno pitanje a to je, da li je eutanaziji trebalo priznati značaj privilegujuće okolnosti kod ubistva ili pak uzeti kao osnov isključenja protivpravnosti ovog djela. Svako krivično djelo po svojoj prirodi znači nanošenje zla drugom licu, povredu ili ugrožavanje nekog pravno zaštićenog dobra. Kod ubistva je ovakva priroda najviše izražena. Eutanazija je lišena takvog značenja; ona je upravo motivisana suprotnom pobudom, ne da se drugome nanese zlo, već upravo da se tom licu pomogne da se oslobodi zla. To dovodi u sumnju postojanje kod eutanazije onog materijalnog elementa krivičnog djela-povredu nečijeg dobra. Okolnost da savremena krivična zakonodavstva, nijesu uglavnom, prihvatila eutanaziju kao osnov za blaže kažnjavanje ili za isključenje postojanja krivičnog djela prije treba tumačiti kao bojazan od mogućih zloupotreba i teškoća u njenom krivičnom regulisanju, nego kao uvjerenje da je riječ o pojavi koja je društveno opasna i negativno društveno vrijednovana. Ako se prihvati krivičnopravni značaj eutanazije, bilo bi cjelishodnije

da se njoj prida, pod tačno odredjenim uslovima značaj osnova isključenja krivičnog djela; time bi se stvorila i mogućnost da se ovo pitanje detaljnije reguliše nekim vankrivičnim propisima u pogledu izvršioca, načina izvršenja, mjesta gdje se može izvršiti i dr.²¹ U vrijeme izrade ovog referata, ne postoje podaci da je izvršen slučaj lišenja slobode iz samilosti (eutanazije) u Crnoj Gori.

U Crnoj Gori Ljekarska komora donijela je propis-*Kodeks medicinske etike i deontologije Ljekarske komore Crne Gore*, koji u članu 49.-Zabrana eutanazije-propisuje: "Namjerno skraćivanje života u suprotnosti je sa Etičkim kodeksom. Zabranjeno je preduzimanje postupaka kojima se život umirućeg pacijenta aktivno skraćuje". Na ovaj način zauzima se negativan stav prema eutanaziji, ali ujedno upućuje da se ne radi o usaglašenosti sa pozitivno pravnim propisima koji to opravdavaju.

Argumenti za i protiv eutanazije

Danas se može reći da postoje argumenti koji idu u prilog prihvatanju eutanazije, ali i oni koji su protiv ovakvog načina lišenja života.

Kao argumenti za eutanaziju mogli bi se navesti *etički pristup*, odnosno da ljudi trebaju da imaju slobodu izbora i pravo da kontrolišu svoj život i svoje tijelo, a da s druge strane, država ne treba da zakonima spriječava ljude koji su u mogućnosti da biraju kada i kako umiru, tražeći "laganu smrt", zbog nepodnošljivih i nezaustavljivih bolova. Takođe, postoji i *pragmatični* argument, da je eutanazija, posebno pasivna, sve više prisutna, tako da je treba regulisati pravilno.

Postoje mišljenja, u cilju opravdanja eutanazije, da mi ne biramo život, ali zato imamo pravo da odlučimo, u slučaju da život ne predstavlja više ono što jeste, da možemo da odlučimo, i to kada više nema lijeka, kada se vegetira, jer se to smatra humanijim od muke koje ima to bolesno lice.

Argumenti protiv eutanazije, su uglavnom: *vjerski*-da se ona ne može opravdati iz vjerskih razloga, što je posebno prisutno kod pripadnika hrišćanske, jevrejske i islamske vjeroispovjeti; *medicinski*-vršenje eutanazije predstavlja kršenje medicinske etike. Prema Hipokratovoj zakletvi, svaki ljekar će se do posljednjeg momenta boriti za život svog pacijenta preduzimajući adekvatne terapijske mjere u cilju poboljšanja zdravstvenog stanja svog pacijenta i smanjenju njegovih muka; *alternativni*-podrazumjevaju da ukoliko lice dobije pravu i adekvatnu njegu, ne treba da postoji razlog zašto ne mogu da imaju dostojanstvenu i bezbolnu prirodnu smrt. Zdravlje čovjeka, a ne volja predstavlja najveću vrijednost, život treba održavati po svaku cijenu, postoji dužnost čuvanja zdravlja, a pomaganje u umiranju, u eutanaziji, je zabranjeno.

Pored ovih argumenata, eutanazija se može pravdati i ekonomskim pokazateljima, s obzirom na to da njena primjena umnogome može smanjiti troškove zdravstvene zaštite.

Posmatrano sa medicinskog aspekta, stav je Svjetske medicinske organizacije, da je eutanazija ili medicinski asistiranje samoubistvo suprotnost svim etičkim principima medicinske prakse. Medjutim, ovaj način lišavanja života nikada nije bio samo medicinski problem, već su se njime bavili pravnici, političari, sociolozi, zbog čega je i danas u svijetu sve više procesa u kojima se dokazuje jedno ili drugo gledište na ovu temu.

²¹ Lazarević, Lj., Vučković, B., Vučković, V., Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore, IV izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Kotor, 2017. g., str.365-370.

Zaključak

Pravo na život kao osnovno ljudsko pravo nosi mnoge nedorečenosti. Ne možemo ga tumačiti restriktivno. Zaštita prava na život podrazumijeva pozitivnu obavezu države da preduzme sve mjere koje dovode do obezbjeđivanja i uživanja prava na život.

Pored prava na život, sastavni dio života je, pravo na umiranje. Gašenje organskih funkcija može da traje u kraćem ili dužem vremenskom periodu, a prate ga određeni simptomi. Na proces umiranja može se uticati zahvaljujući, prije svega, razvoju medicine. Zato i kažemo, eutanazija je dostojanstvo u umiranju.

Dozvola eutanazije utiče na stav prema životu, jer se može shvatiti kao – pogled smrti u oči. Današnja medicina produžava ljudski život. Svedoci smo da su samo početkom ovog vijeka neka oboljenja bila praćena teškim bolovima i često su značila smrt (npr. tuberkuloza), a danas je situacija drugačija jer napredak u medicini obezbjeđuje ambijent u kome je moguće praviti razliku između izbora života ili smrti i to onih bolesnika koji izražavaju želju za smrću, odnosno, mole da im se pomogne u samoubijanju.

Da bi eutanazija predstavljala ubistvo iz milosrdja, treba da bude vezana za teško stanje lica, kada je, mogli bismo reći, smrtan ishod neminovan.

Danas imamo različita shvatanja, da li je eutanazija opravdana ili ne, posebno kod činjenice da je medicina napredovala, da usljed toga dolazi do produženja ljudskog života, ali i da li je ona opravdana sa ekonomskih razloga.

Bez obzira što se govori o pristanku lica na lišenje života iz samilosti ili milosrdja, kao sporno, može se postaviti pitanje, u kojoj mjeri je to svojevóljno opredjeljenje ako se ima u vidu da su lica koja su teško bolesna, osjetljiva na smrt.

Medjutim, imajući u vidu da je ovaj oblik umiranja – aktivni ili pasivni, danas sve više prisutan, smatramo da treba ovu materiju detaljno urediti, donijeti poseban zakon o eutanaziji i tačno razraditi, ko i što radi. Eutanaziju ne treba uvoditi na velika vrata, jer to daje za pravo da bi se svako mogao osjetiti ovlašćenim da skрати nekome muke. Zloupotreba ovog prava predstavlja osnov za krivičnu odgovornost.

Korišćena literatura

Beširević, V., Carić, S., Draškić, M., i dr. Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni glasnik“, Beograd, 2017.

Bogdanović, M., Rakić, J. Eutanazija, Pravne teme br. 2-3/2014.

Duraković, D. Eutanazija u dječijoj dobi, JAHR, Vol. 5 broj 10/2014.

Fry Sara, Ethics in Nursing Practice, A Guide to Ethical Decision Making, ICN, Geneva, 1994.g.

Kishore, R.R., "Vincet Lambert, Dignity in Dying and the European Court: A Critical Evaluation and the Global Reflections", European Journal of Health Law, Vol. 23, 2/16.

Korljan, E, Evropska konvencija o ljudskim pravima i pravo na život, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Milenković, M., Eutanazija ili ubijanje iz milosrdja, Skoplje, 1940.g.

Milosavljević, B., Popović, D. Ustavno pravo, Pravni fakultet, Univerziteta Union u Beogradu, 2011.

Mor, T. Utopija, 2011.

Lazarević, Lj., Vučković, B., Vučković, V., Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore, IV izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Kotor, 2017.

Simović, D., Simeunović-Patić, B, Eutanazija i etičke dileme-ljudsko dostojanstvo naspram svetosti života.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list SCG-Medjunarodni ugovori“ br.9/2003.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima od 24. Novembra 2014.godine.

Medjunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 25. Novembra 2014.godine

Zakon o okončanju života na zahtjev i potpomognutom samoubistvu iz 2002.godine, dostupan na:

<http://www.eutanasia.ws/documentos/Leyes/International/Holand%20Ley20%.2002. pdf>.
25.12.2019

Recommendation 1418 (1999) on the Protection of the Human Rights and Dignity of the Terminally III and Dying.

Recommendation CM/Rec (2009) 11 of the Committee of Ministers to member states on principles concerning continuing powers of attorney and advance directives for incapacity.

MEĐUZAVISNOSTI (INTERAKCIJE) IZMEĐU UNIVERZITETA I OSIGURAVAJUĆIH DRUŠTAVA U PROŠLOSTI I SADAŠNJOSTI

Apstrakt

Međusobni odnosi ispitivani u ovom članku tokom perioda od oko sedam vekova, tj. od XIV do XXI veka, pokazuju kako je, na osnovu različitih mišljenja o sprečavanju gubitaka i radi prevencije, srednjovekovni "*Imperium sacrum*" između univerziteta i prvih osiguravača (ili njihovih prethodnika) prevladao, za vreme prosvetiteljstva, značaj partnerstva u smislu opšte koristi. Prednosti koje su obe institucije stekle rezultirale su osiguravajućim društvima, koja su razvijala delatnost, sastavljala ugovore i obračunavala premije i rezerve gubitka na ciljani, naučno valjan način. Budući da je samim potrošačima teško da provere prednosti mnogih složenih kombinacija osiguranja za njih, zakonodavna vlast je propisala da aktuari pravnici i aktuari diplomirani medicinari u kompanijama treba da vode računa o uobličavanju proizvoda i cena, sve do stvaranja rezervi za optimalnu zaštitu potrošača i o primeni zaštite potrošača, onako kako je to propisala država u okviru nadzora finansijskog tržišta. Sadašnji i budući demografski, ekološki, tehnološki i ekonomski izazovi čine neminovnim intenziviranje međusobnih odnosa i saradnju nauke i prakse osiguranja. Povećava se broj univerzitetskih kurseva u koje su ugrađeni moduli osiguranja. Kombinacija sa obaveznim stažiranjem pokazuje koje su mreže nastale između univerziteta i industrije osiguranja¹. Treba napomenuti da oba partnera mogu naučiti iz svoje prošlosti da bi izbegli ponavljanje grešaka, drugim rečima da interdisciplinarnom radu treba davati prednost u odnosu na multidisciplinarni rad.

Ključne reči: Aktuar, osiguranje, polisa, zajam, statistika, izračunavanje verovatnoće, sertifikat

STRIKING INTERRELATIONSHIPS BETWEEN UNIVERSITIES AND INSURANCE COMPANIES. PAST – PRESENT – FUTURE

Abstract

The interrelations that have been explored in this paper over a period of about seven centuries, from the 14th to the 21st, show, in what way different views on loss prevention and prevention, that prevailed in the medieval "*Imperium Sacrum*" between universities and the first insurers or their predecessors, turned during the age of Enlightenment into a meaningful partnership of common value. Because of the advantages that the two institutions enjoyed, the development of the lines of business, the design of the contracts, the calculation of premiums and loss reserves scientifically occurred. Since the consumer is difficult to verify a number of complex insurance combinations for his benefit, the legislator has stated that actuaries in the companies have to design the product and pricing right up to the creation of reserves for optimal protection of the customers and have to carry out the consumer protection as mandated by the state within the framework of financial market supervision. Current and future demographic, environmental, technological and economic challenges make it necessary to intensify the interaction or cooperation between insurance science and practice. The number of university courses in which insurance modules are installed is increasing. The combination of compulsory intern ships shows the networks that have developed between universities and the insurance

¹ Heinrich Benedikt, Kada je Belgija bila sa Austrijom, Beč: Herold 1965, 21.

industry. It should be noted that both partners can learn from their past to avoid repetition errors, in other words, to give preference to interdisciplinary work over multidisciplinary ones.

Keywords: Actuary, insurance, policy, sea loan agreement, statistics, probability calculation, certificate

Vrste međusobnih odnosa/interakcije

Idealna osnova za interakciju između univerziteta i osiguravača je kada - s jedne strane, naučnici iz istraživanja praktičnih teza o osiguranju, a s druge strane praktičari, mogu da dobiju rešenja za neophodna unapređenja u svom poslu iz ukupnih rezultata naučnih istraživanja univerziteta.

Navedene interakcije (odnosi) između ove dve institucije uključuju:

- Predavanja, seminare i univerzitetske kurseve, od kojih su neke zajednički osmislili naučnici i praktičari;
- Ugovore o istraživanju univerziteta sa osiguravačima na univerzitetskim institutima koje je osnovala industrija osiguranja;
- Kontakte sa interesnim grupama van industrije;
- Osnivanje i rad udruženja za održavanje neobičnih delova sistema osiguranja (sumiranje nauke i prakse osiguranja);
- Održavanje međunarodnih kongresa osiguranja koji služe za razmenu iskustava na nivou univerziteta i kompanije i
- Objavljivanje časopisa i knjiga u kojima se upoređuju komplementarni „blokovi (moduli)“ istraživanja, nastave i praktične primene.

Ova paleta mogućnosti je rezultat dugoročnog procesa razvoja. Sve dok ovo stanje nije postignuto, postojali su bizarni oblici suprotstavljanja, paralelnog postojanja i konačno oprez u saradnji univerziteta i osiguravača.

Istorijske prekretnice u odnosima

Klasični sistem osiguranja na tlu sadašnje Austrije razvio se početkom XIX veka. U Antverpenu, koji je nekada bio "austrijski", "*Companie Royal des Assurances*" osnovana je 1756. dekretom carice Marije Terezije (1717–1780). Prethodnici osiguranja postojali su u srcu Austrije još od srednjeg veka. Industrija osiguranja u primorskim gradovima Italije mnogo je starija. U Arhivu *San Giorgio* Republike Đenove nalaze se ugovori o osiguranju iz XIV i XV veka. Najstariji preživeli ugovor datira iz 1347. godine i sastavljen je kao javno-beležnički akt. Nekoliko decenijama kasnije u Pizi su već korišćene polise².

Odnosi suprotstavljanja

Prve međusobne veze između univerziteta (koji su tada bili pod papskim nadzorom) i osiguravača, bili su obeleženi skepticizmom i napadima crkvenih pravnika na industriju osiguranja, sa obrazloženjem da se osiguravači neovlašćeno upliću u Božije planove i zato ih treba izbegavati³. Iza takvih "poteza moći" stajala je, u većini slučajeva, superiornost samog Pape. Čak su i carevi zavisili od zapošljavanja monaha i sveštenika kao pisara na univerzitetima. Međutim, u školama za obrazovanje pravnih stručnjaka, konačno su obučeni

² Generalno Z. S. Vallebona, *Seeversicherung* nekad i sad, u: Adolph Ehrenzweig (izdavač), *Osiguravanje*-godišnja knjiga 3, Beč-Leipzig: Compass-izdavačka kuća 1882.

³ Wolfgang Rohrbach, *Austrijska istorija osiguranja od početka do pada berze 1873.*, Beč: Holzhausen 1988.

administrativni specijalisti koji su bili nezavisni od Pape. Razvoj univerziteta, posebno oblast pravnog obrazovanja, predstavljao je proces emancipacije od obrazovnog monopola Crkve⁴.

Od morskog zajma do pomorskog osiguranja

Prethodnica pomorskog osiguranja u srednjovekovnim gradovima država Mediterana bili su morski zajmovi, koji su već bili uobičajeni kod antičkih Rimljana. Jedan ili više finansijera davalo je kapetanu kredit pre putovanja, koji je morao da se vrati, ako brod dođe sigurno na odredište. U slučaju nesreće, zajam je korišćen za saniranje oštećenja. Početni zajam je, prema tome, bio poništavanje osiguranja, naime da se prvo isplati iznos štete, a da dužnik naknadu mora platiti tek nakon toga. Ova naknada nije plaćana u obliku premije, već kao kamata na iznos zajma.

Budući da su kamate ponekad dostizale značajnu visinu, papa Grgur IX (oko 1167-1141.) je 1230. godine zabranio pomorski zajam zbog zelenaša⁵. Radeći tako, on je postavio temelje za razvoj morskog osiguranja koje je tipično za srednjovekovno odlučivanje. Premiju je u svakom slučaju trebalo platiti. Međutim, u slučaju nesreće, iznos štete predstavljao je osiguravajuću sumu, koja se više nije morala vraćati. Italijanske države-gradovi veoma rado i često su koristili morsko osiguranje.

Pod uticajem univerziteta kojim je dominiralo papstvo, Zakonom od 8. maja 1366. godine, zabranjen je Ugovor o osiguranju kao lizing, od strane Senata Republike Đenova. Pravnici i doktrinari bliski crkvi označili su ga kao igru na sreću i nemoralnu bezobzirnost. Đenovski dužd Gabrijel Adorno (1320-1383.) usudio se da pruži značajan otpor institucijama kojima je dominirala crkva i dekretom od 21. oktobra 1369. godine, u saradnji sa narodnim starešinama, koji su poput njega bili trgovci, izjavio da je "osiguranje validno, dozvoljeno i korisno"⁶.

U XV i XVI veku pomorsko osiguranje se dalje razvijalo u katoličkoj Španiji, a odatle u Engleskoj, Francuskoj i nemačkim gradovima.

Racionalizam protiv nerazuma

Uprkos vladajućem racionalizmu, sujeverje i nepoverenje su ostali u delovima Centralne Evrope delimično zbog uverenja da Bog, na kraju, kontroliše sve zemaljske događaje. Tako se - tvrdio je finansijski stručnjak Jung - svako ko se pokuša zaštititi od oštećenja ili njegovih materijalnih posledica, protivi Božjem savetu⁷. U brojnim univerzitetskim raspravama o pojmovima "sreća" i "nesreća", vladalo je mišljenje da Božja volja svuda prevlađujuća. Na kraju, niko drugi do poslednji "Doktor Universalis" u Svetom rimskom carstvu, Gottfried Vilhelm Leibniz (1646-1716.) postavio je filozofsku osnovu za osiguranje. Etika, koju je ovaj filozof izvukao iz svoje metafizičke strukture misli, bila je u potpunosti usmerena prema Bogu. Na ovaj način, došao je do ideje osiguranja sledećim uvidom, koji je u suprotnosti sa svim prethodnim tezama, koje su bile zajedničke za dogmatiste na univerzitetima: prava ljubav polazi od saznanja božanske savršenosti, pokazuje se u skladu

⁴ Walter Rüegg, *Reformatio in melius: Alfa i omega univerziteta*, u: Ders. (izdavač), *Istorija univerziteta u Evropi* (sveska 1) Srednji vek, Minhen: C.H. Beck 1993, 44-48.

⁵ Ernst Fachini, *Viribus Unitis. Poreklo, principi i razvoj sistema osiguranja u Austro-Ugarskoj*, Beč: samostalno objavljeno 1888, passim.

⁶ Heinrich Bensa, *Novi članci o istoriji pomorskog osiguranja*, u: Adolph Ehrenzveig (izdavač), *Osiguranje godišnja knjiga 8*, Beč: Eigenverlag 1887, 132-136. 9 Vidi Valebona, *Pomorsko osiguranje*, 62-63.

⁷ Johann Heinrich Jung: *Udžbenik nauke o državnoj policiji*, Lajpcig: Vajdmanska knjižara 1788.

sa Božijom voljom, ali ne u umornom, neaktivnom fatalizmu, već u prevazilaženju zla svim raspoloživim sredstvima. Osiguranje je jedno takvo sredstvo⁸.

Leibniz je 1697. godine napisao memorandum o "uspostavljanju osiguravajućih institucija protiv svih slučajnosti u životu ili barem protiv svih šteta od vode i požara". Sa tim filozofskim stavom on je okončao gledište da je osiguranje nedozvoljeno uplitanje u Božje planove⁹.

Planovi osiguranja finansijskih stručnjaka

U Beču su se dva finansijska stručnjaka iz XVIII veka prvi put posvetila osiguranju¹⁰. Nacionalni ekonomista Johann Heinrich Gottlob Justi (1720–1771)¹¹ bio je prvi koji se borio za neku vrstu obaveznog osiguranja žetve. Kada je 1750. godine prešao na katoličanstvo, na novoosnovanoj Terezijskoj viteškoj akademiji u Beču dobio je profesuru studija finansija (kameralistike). Kasnije je preuzeo profesuru retorike¹². U svom zborniku "Nove istine u korist prirodne istorije i društvenog života ljudi" (1754-1758), on je postavio kamen temeljac za široku osnovu kulture osiguranja, koja je Austrijsko carstvo učinila "svetskom silom industrije osiguranja" u XIX veku¹³. Na drugom mestu u ovom delu, Justi je predložio da se kompanije za zaštitu od požara istovremeno koriste kao banke za pozajmice. Ovo je trebalo da podigne životni standard ljudi.

Drugi pionir teorije osiguranja na univerzitetu bio je stručnjak za finansije Joseph von Sonnenfels (oko 1732-1817). On je 1763. godine postavljen za profesora "nauke o policiji i finansijama" na Bečkom univerzitetu i razvio je bogatu publicističku aktivnost. Značajne su zasluge ovog naučnika za osiguranje od požara, koji je, zajedno sa caricom Marijom Terezijom, trasirao put. U svom trodimenzionalnom udžbeniku "Načela policije, akcije i finansija" (Beč, 1765/66), predstavio je niz savremenih ideja osiguranja. Delo je dobilo brojna nova izdanja i na univerzitetima se koristilo sve do sredine XIX veka.

Naučna praksa i naučno angažovanih profesionalaca - temelj Austrije kao "Svetske sile u industriji osiguranja" u XIX veku

Obrazovanje je dovelo do velikog razmišljanja u Evropi u pogledu važnosti penzijskog osiguranja. U Engleskoj, Francuskoj i Svetom rimskom carstvu, matematičari i ekonomisti, kao i pravnici postali su predani partneri ili bar pioniri klasičnog osiguranja. U XIX veku, tehnički univerziteti, kao i medicinski i pravni fakulteti u Austrijskom carstvu, a kasnije i Univerzitet svetske trgovine, pružili su dragocene impulse rukovodiocima i stručnjacima u austrijskoj industriji osiguranja¹⁴, koja je prerasla u "svetsku silu osiguranja".

⁸ Wolfgang Rohrbach, Etika i osiguranje, <http://www.erevija.org/pdf/articles/eng/WolfgangRohrbach%201-2013nem.pdf> (pristupljeno 15. januara 2020.).

⁹ Peter Koch, Pioniri koncepta osiguranja, 300 godina istorije osiguranja u životnim slikama 1550–1850, Wiesbaden: samostalno objavljeno 1968, 103–107.

¹⁰ Johann Schmitt-Lermann, Koncept osiguranja u nemačkom intelektualnom životu baroka i prosvetiteljstva, Minhen: Komunalni dokumenti – izdavačka kuća 1954, 44–45.

¹¹ Johann Heinrich Gottlob von Justi, Temelji moći i blaženstva država ili detaljni prikaz sveukupne policijske nauke (sveska 1), Königsberg - Lajpcig: Izdavač Johann Heinrich Hartungs Erben 1760.

¹² Erhard Dittrich, Justi, Johann Heinrich Gottlob, u: Istorijska komisija pri Kraljevskoj akademiji nauka (izdavač), Nova nemačka biografija (Tom 10), Berlin: Duncker & Humblot 1974, 707-709.

¹³ Franz Spitzer: Joseph von Sonnenfels kao ekonomista, filozofska disertacija, Bern 1906.

¹⁴ Emil Stefan je stvorio Atlas osiguranja u Beču 1875. godine, što je svojevrsna svetska statistika osiguranja u rečima i grafici. Austriju prikazuje kao treću najveću silu u osiguranju 1855. godine.

U Habsburškoj monarhiji postojali su direktori osiguranja s doktoratima, koji su predavali na univerzitetima i naučnici koji su se bavili karijerom u industriji osiguranja. Nakon Prvog svetskog rata, još uvek je bilo nekih od ovih stručnjaka: Albert Ehrenzweig (1875-1955), Max Leimdörfer (1883-1972), Georg Schlesinger (1880-1952) i drugi, koji su bili angažovani u osiguravajućim kompanijama ili njihovim interesnim grupama¹⁵.

Tehnološki napredak je doveo do potrebnog intenzivnog povezivanja nauke i prakse. Prvo su to bili fenomeni nauke o osiguranju i njihova terminologija. Od sredine XIX veka ovo područje znanja se neprekidno širilo na tri, zatim na pet, a danas na jedanaest pod-disciplina. Međutim, uprkos povećanom interdisciplinarnom radu između pod-područja, još uvek ne postoji nijedan univerzitet u Evropi koji bi predstavio nauku o osiguranju u svim svojim segmentima. Drugi veliki problem je činjenica da nikada nije bilo moguće privući dovoljno studenata koji bi sveobuhvatno studirali na univerzitetu, koji se, takođe, detaljno bavi problemima osiguranja¹⁶.

Terminologija osiguranja, kao prepreka komunikaciji i saradnji

Osiguranje se, često, naziva "nevidljivom" ili "zamišljenom" robom. Budući da je, i aleatorne, i naučne prirode, kao i da koristi specifičnu terminologiju, mnogi početnici (bilo da su naučnici, praktičari ili kupci), pomalo su skeptični prema ovoj industriji. Ovo, u početku, može da oteža interakcije. Međutim, najveći nesporazumi nastaju kada partneri različito tumače isti pojam u ovim međusobnim vezama. Pošto "osiguranje", još uvek, nema zakonski valjanu definiciju, nego postoje razne teorije, rizik od pogrešnog tumačenja je izuzetno veliki. EU Direktiva o transparentnosti nedavno je obavezala osiguravatelje da daju jasne, razumljive opise ili parafraze¹⁷.

U stručnoj literaturi XIX veka mogu se naći različite interpretacije termina "osiguranje", među kojima nijedno od njih na kraju nije dobilo potpunu saglasnost stručnjaka. Opšti građanski zakonik, koji je na snagu stupio 1. januara 1812. godine za nemačke države monarhije (bez Galicije), delimično je posvetio pet paragrafa (članovi 1288-1292) osiguranju, od kojih se neki i danas koriste u ugovoru o osiguranju. Međutim, osiguranje se i, danas, često poistovećuje sa igrama na sreću. Generalno, lutrija je u nekim aspektima slična osiguravajućem društvu, posebno zato što su se osiguravajuća društva inicijalno često kladila ili igrala lutriju¹⁸.

Međutim, kockanje (posmatrano u celoj grupi rizika) ne služi, ni za obezbeđivanje od finansijskog rizika, ni za kolektivnu štednju. Alfred Manes (1877-1963) je 1906. godine, u svom rečniku osiguranja, opisao teoriju igara kao najveću jeres u osiguranju¹⁹. On je 1930. godine prikladno definisao osiguranje kao "uklanjanje rizika pojedinca putem doprinosa mnogih"²⁰.

¹⁵ Tako je profesor Dr. Albert Ehrenzweig od 1919. do 1938. godine predavao Zakon o osiguranju na Univerzitetu u Beču i bio predsednik Austrijskog društva za stručno osiguranje, od njegovog osnivanja 1929. godine do njegovog zatvaranja, nakon pripajanja Nemačkoj u martu 1938. godine. Dr. Georg Schlesinger i Dr. Dr. Max Leimdörfer, sve dok Austrija nije pripojena nacional-socijalističkoj Nemačkoj, bili su predavači na Univerzitetu za svetsku trgovinu i generalni direktori dve austrijske osiguravajuće kompanije.

¹⁶ Beleška autora ovog teksta.

¹⁷ Direktiva 2013/50 / EU od 22. oktobra 2013. o usklađivanju zahteva za transparentnošću.

¹⁸ Helmut Heiss / Leander D. Loacker, Opšti građanski zakonik (ABGB) i posao osiguranja. Od početaka do mogućih budućih ugovora o osiguranju u Austriji i za Austriju, u: Constanze Fischer-Czermak/Gerhard Hopf/Georg Kathrein/ Martin Schauer (izdavač), Komemorativna publikacija 200 godina Opšteg građanskog zakonika (ABGB), Beč: Manzsche izdavačka kuća - i Univerzitetska knjižara 2011, 403-424.

¹⁹ Alfred Manes, leksikon osiguranja, referentni rad za sva područja znanja o privatnom i socijalnom osiguranju, posebno u Njemačkoj, Austriji i Švicarskoj. Tübingen: Mohr 1909, 725-726.

²⁰ Alfred Manes, Nauka o osiguranju - sistem osiguravajuće industrije (sveska1) Opšti pripravnici staž u osiguranju, 5. izdanje, Leipzig - Berlin: Teubner 1930, 36.

Karl Hax je interpretirao osiguranje (1964. godine), kao planirano pokriće nesigurnog u celini, ali kao procenjenu potrebu za novcem na osnovu među-ekonomskog izjednačavanja rizika²¹. Dieter Farny je 2011. godine dao svoj koncept osiguranja, koji glasi: "Osiguranje je pokriće, pojedinačno nesigurne, ali opšte procenjive potražnja za novcem, zasnovane na izjednačavanju rizika u kolektivu i u vremenu"²².

Do danas ne postoji zakonska definicija osiguranja. Naime, do kraja XX veka, naučnicima osiguranja i rukovodiocima kompanija bilo je teško da rade na različitim univerzitetima sa dva ili tri različita tumačenja za jedan isti termin osiguranja. Odgovarajuće smernice EU stvorile su terminološki poredak za područje osiguranja. Ipak, u istorijskom predstavljanju treba naglasiti da je sledeća lista karakteristika klasičnog osiguranja rezultat razvojnog procesa koji je trajao više od jednog veka.

Sedam najvažnijih karakteristika svakog osiguranja

Da bi se moglo govoriti o osiguranju u klasičnom smislu, neophodno je prisustvo sedam karakterističnih osobina:

1. Uzajamno pokrivanje - u kolektivnoj ili u jednoj tzv. "zajednici solidarnosti" ili "zajednici opasnosti", princip "jedan za sve i svi za jednog!", može da se obezbedi sa mnogo nižim troškovima po učesniku, nego ako bi svi to uradili pojedinačno.
2. Čvršće pravo na pokriće (opasnost) - u ugovornim odredbama osiguravač definiše lokalne, vremenske, lične i/ili materijalne (faktičke) komponente i uslove pod kojima ili za koje vlasnik polise ima fiksno pravo na pokriće.
3. Novčana naknada za pokrivanje potraživanja - da bi se ostvarile pogodnosti osiguranja, potrebno je uplatiti premije/doprinose. Mnogi uplaćuju sumu novca (premiju osiguranja) u "lonac novca" (račun osiguravača), kako bi dobili kompenzaciju iz ovog "lonca novca" kada se dogodi osigurani slučaj.
4. Slučajnost potraživanja - do slučaja štete ne sme doći sa sigurnošću; to ne mora biti unapred određeno, barem ne u smislu intenziteta ili vremena (npr. svi su sigurni u smrt, ali ne i u vreme, pa je zato životno osiguranje dozvoljeno).
5. Mogućnost procene zahteva za sredstvima - mora postojati utemeljeno predviđanje verovatnoće da će se šteta dogoditi, kao i njen obim (statistička procenjivost).
6. Jednaka pretnja svima u kolektivu - rizik ne sme da bude jedinstven, ali mora da postoji dovoljno drugih, uporedivih rizika.
7. Osigurani slučaj se dešava samo u slučaju nekolicine osoba u odnosu na sve ugrožene učesnike u zajednici koja rizikuje - preteče osiguranja ili institucije slične osiguranju razlikuju se od tradicionalnog osiguranja po tome što im nedostaju konstitutivne karakteristike ili nekoliko karakteristika. Ako ova tela i danas postoje, reč je o institucijama sličnim osiguranju, a u drugom slučaju o "pretečama osiguranja"²³.

²¹ Karl Hax, Osnove osiguranja, Wiesbaden: izdavač poslovne ekonomije Gabler, 1964, 22.- URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/Versicherung_\(Kollektiv\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Versicherung_(Kollektiv)) (pristupljeno 17. septembra 2019).

²² Dieter Farny, Teorija upravljanja osiguranjem 5. izdanje, Karlsruhe: Izdavač Industrija osiguranja, 2011, 15.

²³ Wolfgang Rohrbach, Nauka o osiguranju. Definicija - retrospektive - perspektive (sa istorijskim aspektima), u: Helmuth Grössing/Maria Petz-Grabenbauer/Karl Kadletz/Johannes Seidl/Alois Kernbauer (izdavač), u: Čovek - nauka - magija (izdanja Austrijskog društva za istoriju nauke 33), Beč: Erasmus 2017, 181-208.

Strukture nauke o osiguranju

Nauka o osiguranju deo je sistema osiguranja. Osiguranje je zbir nauka o osiguranju (ili teorija) i prakse osiguranja. Sledeće pojedinačne nauke sa svoje strane formiraju nauku o osiguranju²⁴:

- Pravo osiguranja;
- Osiguranje u privredi;
- Aktuarstvo;
- Osiguranje u medicini;
- Politika osiguranja;
- Filozofija osiguranja;
- Psihologija osiguranja;
- Kriminologija osiguranja;
- Informatika osiguranja;
- Inženjering osiguranja i
- Istorija osiguranja.

Nauka o osiguranju u XXI veku je, takođe, interdisciplinarna nauka, koja se bavi istraživanjima i podučavanjem različitih aspekata i podoblasti osiguravanja ili osiguranja. Interdisciplinarnost podrazumeva upotrebu pristupa, načina razmišljanja ili metoda iz različitih disciplina (oblasti studija). Interdisciplinarni ili multidisciplinarni način rada u nauci o osiguranju sastoji se od nekoliko nezavisnih pojedinačnih nauka, koje se, svojim metodama, bave pretežno naučnim pitanjem.

Do kraja 70-ih godina XX veka, nauka o osiguranju je bila multidisciplinarna. Stoga nije bio uspostavljen jedinstveni konceptualni okvir i nisu razvijene zajedničke strategije rešenja. Svaka disciplina je definisala i radila na svom problemu, uglavnom izolovano. Sinteza je izvedena samo aditivno, kombinovanjem odvojeno dobijenih rezultata. Sledeći obrazac "planirajte jedan pored drugog - delujte rame uz rame", stavlja multidisciplinarnost u najslabije oblike saradnje na osnovu sadržaja²⁵.

Prenos znanja u trouglu: kompanije - univerziteti - obrazovna udruženja

U 80-im godinama XX veka, predavanja i seminari o pravu osiguranja, matematici i ekonomiji koji su se održavali na univerzitetima i fakultetima, davali su solidnu osnovnu obuku. Međutim, u to vreme su za dalje obrazovanje i širenje nauke o osiguranju bile potrebne dodatne mere (aktivnosti). Najveći izazov je bilo prilagođavanje ličnog i imovinskog osiguranja novim rizicima u industrijskom, trgovinskom i transportnom sektoru. Veliki problem tadašnjih univerziteta bila je činjenica da nije bilo dovoljno studenata, niti predavača za dalje obrazovanje ili sveobuhvatne studije o osiguranju.

Dopunjavanje studija o osiguranju internim usavršavanjem ili praktičnom obukom bili su sledeći koraci sa kojima se industrija bavila na različite načine od druge polovine XIX veka. Udruženje osiguranja "Riunione" je 1854. godine izdalo pisana "uputstva o osiguranju života

²⁴ Publikacije objavljene pod nazivom „Nauka osiguranja“ u 20. veku uglavnom imaju manji broj pojedinačnih nauka od onih u 21. veku. Međutim, taj će se broj vjerovatno nastaviti da se povećava.

²⁵ Christine von Blanckenburg/Birgit Böhm/Hans-Liudger Diemel/Heiner Legewie, Smernice za interdisciplinarnu istraživačke grupe: pokretanje projekata - kreiranje saradnje (Promena perspektive. Serija publikacija Centra za tehnologiju i društvo Tehničkog univerziteta Berlin 3), Stuttgart: Franz Steiner Izdavačka kuća 2005, 12–12. 13.

ljudi"²⁶. U ovoj publikaciji, koju je svaki agent dobio, s jedne strane su se mogle naći informacije u vezi sa proizvodima i propisi o odeći i pravilima ponašanja za poslovanje sa kupcima i nadređenima. Drugo poglavlje bilo je posvećeno prihodima agenta na bazi provizija.

Druga društva ili naučnici orijentisani na praksu pomažu sebi osnivanjem odeljenja za internu obuku. Međutim, pokazalo se da su rezultati istraživanja i obuke ovih institucija previše različiti, što je, pre svega, dovelo do nesigurnosti klijenata. Dugotrajno zaobilaženje univerziteta, takođe, štetilo bi imidžu industrije osiguranja. Zato je rešenje, konačno, pronađeno u stvaranju treće platforme za prenos znanja. Formirana su udruženja koja su omogućila naučnicima i praktičarima fleksibilniju saradnju, kako po vremenskom rasporedu, tako i kao odgovor na inovacije.

Između 1890. i 1930. godine u Nemačkoj i Austriji pojavila su se restrukturirana udruženja nauke o osiguranju, koja su u saradnji sa univerzitetima i osiguravačima dovela do modernizacije celog sistema osiguranja. Prve institucije koje su se fokusirale isključivo na ovu vrstu naučne zaštite u osiguranju bile su "Univerzitetski institut za nauku o osiguranju" osnovan u Göttingen-u 1895. godine i "Nemačka asocijacija za nauku o osiguranju" osnovana u Berlinu 1899. godine, sa svojim značajnim sponzorom, profesorom doktorom filozofije i doktorom prava Alfred-om Manes-om²⁷.

Austrijsko osiguravajuće udruženje (VVO)

"Austrijsko-mađarsko udruženje osiguravajućih institucija", koje je osnovano 1899. godine kao udruženje, takođe je bilo uzorno, a njegovi stručnjaci i rukovodioci su neumorno radili za industriju osiguranja nakon raspada monarhije. To su bili stručnjaci koji su, takođe, radili u Austrijskom udruženju za stručno osposobljavanje u osiguranju, koje je opisano u daljem tekstu. Posle pripajanja Austrije nacional-socijalističkoj Nemačkoj, obe institucije su zatvorene.

Od osnivanja Druge austrijske republike, Austrijsko osiguravajuće udruženje (VVO) deluje kao kontakt za donosiocje političkih odluka, institucije i javnost u pitanjima osiguranja.

Njegova dalja područja odgovornosti i funkcija uključuju, između ostalih:

- Aktivnosti kao profesionalnog udruženja osiguravajućih društava pri Austrijskoj privrednoj komori;
- Kolektivne ugovore za industriju osiguranja;
- Kancelariju za informacije i pritužbe;
- Ekonomsku statistiku osiguranja.

Austrijsko osiguravajuće udruženje (VVO) predstavlja, takođe, austrijske interese u EU i drugim međunarodnim telima. Ono je član CEA (*Comité Européen des Assurances*) i DACHL asocijacije (saradnja osiguravajućih udruženja nemačkog govornog područja).

Austrijsko osiguravajuće udruženje preko povezanih organizacija prati rad:

- Foruma za informisanje i dijalog austrijske industrije osiguranja (Austrijsko društvo za stručno osposobljavanje u osiguranju);
- Obuke iz ekonomije osiguranja (obrazovna ustanova austrijske industrije osiguranja);
- Bezbednosnih službi (Poverenički odbor za bezbednost na putevima)²⁸.

²⁶ Wolfgang Rohrbach, Na izvorima austrijsko-srpske istorije osiguranja: 200 godina agenata osiguranja, u: Reviji za pravo osiguranja 1 (2011), 45–54, 49.

²⁷ Peter Koch, Istorija nauke o osiguranju u Nemačkoj povodom njegove stote godišnjice, Karlsruhe: VVW, 1998, 168–172.

²⁸ URL: <https://www.vvo.at/> (pristupljeno 27. septembra 2019).

Austrijsko društvo za stručno osposobljavanje u osiguranju (GVFW)

Uz učešće poznatog advokata za osiguranje i bivšeg šefa nadzora osiguranja, profesora Dr. Albert-a Ehrenzweig-a i rektora Bečkog univerziteta za svetsku trgovinu, profesora Franz-a Dörfel-a (1879-1959), osnovano je 1929. godine Austrijsko društvo za stručno osposobljavanje u osiguranju. Svoju glavnu oblast delovanja društvo je videlo i vidi u multidisciplinarnom povećanju kvaliteta svakodnevnog praktičnog rada, koji se može postići naukom o osiguranju. Od ulaska Austrije u EU (1995), kompanija je svoj rad prebacila na interdisciplinarnu liniju, jer je za rešavanje interdisciplinarnih problema u praksi osiguranja bila potrebna dalja naučna specijalizacija sa sintezama²⁹.

Austrijsko društvo za stručno osposobljavanje u osiguranju (GVFW) je, od tada, najveći i najuticajniji forum za informisanje i dijalog u domaćoj industriji osiguranja. Ono se, od 1929. godine, uspostavilo kao platforma znanja, koja se neprestano širila i pružala je ogledne usluge, sve dok Austrija nije bila pripojena nacional-socijalističkoj Nemačkoj. I danas su stručni članci o borbi protiv neefikasnosti u industriji osiguranja u valutnoj i ekonomskoj krizi vredni čitanja i proučavanja.

U Drugoj austrijskoj republici ovo društvo se razvilo u vodećeg pružaoca usluga iz oblasti osiguranja. Danas ima oko 600 članova domaćih i stranih osiguravajućih društava, zaposlenih u osiguranju, posrednika u osiguranju i akademskih radnika i predstavnika pravnih profesija.

Navedeno društvo sprovodi brojne aktivnosti u okviru svojih ciljeva, koji su definisani još pre 90 godina i prilagođava ih novim zahtevima. U ove aktivnosti spadaju:

- predavanja, diskusije, seminari, kursevi obuke i kursevi koji promovišu osiguranje;
- promocija nastavnih sredstava (skripte, udžbenici) i promocija naučnih publikacija;
- izdavanje časopisa, publikacija i monografija iz oblasti osiguranja;
- mišljenja o aktuelnim pitanjima u vezi sa osiguranjem;
- saradnja sa Udruženjem austrijskih osiguravajućih društava i domaćim i stranim udruženjima koja imaju za cilj osiguranje³⁰.

Akademija obrazovanja austrijske industrije osiguranja (BÖV)

U poslednjoj četvrtini prošlog veka pojavilo se obilje novih kombinacija osiguranja, zakonskih propisa i ekonomskog restrukturiranja. Sve je jasnije koliko je povoljan jednoobrazni program usavršavanja i daljeg obrazovanja, koji radi, i sa iskusnim praktičarima, i sa priznatim teoretičarima sa univerziteta. Akademija obrazovanja austrijske industrije osiguranja (BÖV) osnovana je u julu 1990. godine radi pružanja obuke i usavršavanja za austrijsku industriju osiguranja. Univerzitetski kursevi se, takođe, nude u okviru tri nivoa obuke. BÖV je aktivni član *European Financial Certification*, organizacije Evropskog udruženja za obuku u industriji osiguranja, koja se od 2004. dogovarala o zajedničkim standardima sertifikacije³¹.

²⁹ Rohrbach, Na izvorima austrijsko-srpske istorije osiguranja, 53.

³⁰ URL: <http://www.gvfw.at/> (pristupljeno 18. septembra 2019).

³¹ URL: <https://www.boev.at/> (pristupljeno 18. septembra 2019).

Novi izazov nauke o osiguranju orijentisane na praksu

U istraživačkom sektoru, osiguravajuća društva moraju da nastave da dobijaju naučnu podršku sa raznih univerziteta. Nije retko da se ugovori o istraživanju dodeljuju privatnim provajderima pod pritiskom vremena, koji ponekad daju manje nego ubedljive rezultate u složenim pitanjima o budućnosti industrije.

Na inicijativu "Evropske akademije nauka i umetnosti (EASA)" i njene podružnice, "*Alma Mater Europaea*", prvi korak je pohađanje kursa za sertifikat u saradnji sa osnovanim "Udruženjem za obuku i dalje obrazovanje u nauci o praktičnom osiguranju" u ovom složenom području znanja. U drugom koraku planiraju se sporazumi sa partnerskim univerzitetima³².

Ekspertize o budućnosti osiguranja

Osiguranje jeste i ostaće važan instrument za socijalnu stabilnost, kontinuitet i dalji razvoj. Industrija osiguranja će to nastaviti da radi i u narednim decenijama, uprkos svim kontra tokovima. Međutim, kako sami stručnjaci procenjuju, kao i brojne studije, moraće da se fundamentalno promeni temeljni okvir. Nepravilne kontrole trenutno ometaju razvoj. Tako, na primer, zakoni moraju, usled intervencija insajdera u ovoj branši, da se "prepravljaju" toliko često da se u Briselu govori o zakonodavnom procesu "putem pokušaja i grešaka".

Budući osnovni zadaci industrije osiguravanja u istraživanju i podučavanju uključuju proširenu analizu rizika, koncepte pokrivanja, obradu šteta i drugo, tako da stare strukture više nisu moguće za mnoge kompanije. Čak i monstrozna spajanja ne mogu biti održiva alternativa u ovom kontekstu (upoređenje sa grupom koja ne pliva, a čiji članovi silaze da se rukuju u dubokoj vodi). Takođe, postoje i drugi izazovi. Zamagljuju se granice između rizika koji su svojstveni prirodi i onih koji oblikuju ljudi.

Neke naučnice vide u ovom razvoju početak nove epohalne ere, epohu koju oblikuju ljudi, doba u kojem su ljudi postali jedan od najvažnijih faktora koji utiču u biološke, geološke i atmosfenske procese. U ovom scenariju, industrija osiguranja više ne može da se fokusira, prvenstveno, na "uklanjanje već nastalih posledica i šteta". Uбудuće bi trebalo učiniti više prevencije, nego ranije u smislu "socijalnog sistema ranog upozoravanja".

Jedan od glavnih ciljeva međusobnih veza univerziteta i industrije osiguranja, jeste da učesnici koji su upoznati sa industrijom u anketama objave svoje predloge za reformu i kritike trenutnog sistema, čime se sprečava jedno ili drugo dugotrajno naknadno poboljšavanje³³. Rukovodiocima industrije osiguranja trebalo bi takođe pokazati da su interni događaji za dalje usavršavanje za žene posrednike glomazno usmereni na obuku o proizvodu. Međutim, ova strategija će u budućnosti zahtevati intenzivno bavljenje filozofijom osiguranja.

Prevod sa nemačkog na srpski jezik,
Akademik prof. dr Dragan Bataveljić

³² Izjava autora ovog članka.

³³ Rohrbach, Na izvorima austrijsko-srpske istorije osiguranja, 53–54.

KRIVIČNA DJELA ZLOUPOTREBE OPOJNIH DROGA U ZAKONODAVSTVU DRŽAVA JUGOISTOČNE EVROPE

Apstrakt

Među krivičnim djelima kojima se povređuje ili ugrožava zdravlje ljudi po svom značaju, prirodi, karakteristikama i učestalosti oblika i vidova ispoljavanja izdvajaju se krivična djela zloupotrebe opojnih droga. To su različite protivpravne aktivnosti pojedinaca ili grupa, pa čak i pravnih lica kojima se krše propisi iz oblasti proizvodnje, prerade i stavljanja u promet supstancija i preparata koji su proglašeni za opojne droge. Njihovim izvršenjem stvara se apstraktna opasnost po zdravlje, pa i život ljudi. Iako su ova krivična djela predviđena nacionalnim krivičnim zakonodavstvom, u njihovoj se osnovi nalaze standardi predviđeni međunarodnim dokumentima. Zato se ova djela i mogu nazvati međunarodna krivična djela u širem smislu. Takođe, ova krivična djela u svom neposrednom ispoljavanju u konkretnim slučajevima, u praksi sve više dobijaju oblik organizovanog transnacionalnog kriminaliteta. O pojmu, elementima, karakteristikama i oblicima ispoljavanja krivičnih djela zloupotrebe opojnih droga u zakonodavstvu država jugoistočne Evrope govori se u ovom radu.

Ključne riječi: krivično djelo, opojna droga, zloupotreba, odgovornost, jugoistočna Evropa.

Academician Miodrag N. Simović,
Vladimir M. Simović

CRIMINAL OFFENSES OF ABUSE OF NARCOTICS IN LEGISLATION OF SOUTH EAST COUNTRIES

Abstract

From criminal offenses violating or threatening human health by their importance, nature, characteristics and frequency of forms and forms of manifestation we may single out criminal offenses of abuse of narcotics. These are various illegal activities of individuals or groups and even legal entities that violate regulations in the field of production, processing and traffic of substances and preparations declared as narcotic drugs. Their execution creates an abstract threat to the health and even life of people. Although these offenses are provided for by national

¹ sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, redovni član Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, inostrani član Ruske akademije prirodnih nauka i redovni član Evropske akademije nauka i umjetnosti

Judge of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Full Professor of the Faculty of Law of Banja Luka, Active Member of the Academy of Sciences and Art of Bosnia and Herzegovina, Foreign Member of the Russian Academy of Natural Sciences and Active Member of the European Academy of Sciences and Arts

² tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine i vanredni profesor Fakulteta za bezbjednost i zaštitu Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci i Fakulteta pravnih nauka Univerziteta „Vitez“ u Vitezu
Prosecutor of the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina and Associate Professor at the Faculty of Security and Protection Independent University in Banja Luka and Faculty of Law University „Vitez“ Vitez

criminal legislation, they are based on the standards set out in international instruments. That is why these offenses can be called international criminal offenses in a broad sense. Also, in their direct manifestation in specific cases, these criminal offenses in practice are increasingly taking the form of organized transnational crime. The concept, elements, characteristics and manifestations of criminal offenses of abuse of narcotics in the legislation of Southeast European countries are discussed in this Paper.

Key words: criminal offense, narcotics, abuse, responsibility, Southeast Europe.

UVOD

Od najranije perioda do danas ljudi su pronalazili različite načine i mogućnosti da upotrebom ili korištenjem određenih psihoaktivnih supstanci, odnosno opojnih droga „pobjegnu“ od stvarnosti i realnih životnih problema i na taj način pronađu izlaz iz određene (teške) životne situacije. Droga je prirodna ili sintetička hemijska supstanca koja utiče na promjene u fiziološkim i psihičkim funkcijama i koja bitno mijenja ponašanje (Simić, 2018: 15). Prema definiciji Svjetske zdravstvene organizacije, droga je svaka supstanca koja, kad se nađe u živom organizmu, modifikuje njegove funkcije, i poslije ponovljene upotrebe dovodi do psihičke i/ili fizičke zavisnosti. Prema Zakonu o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga, opojna droga je svaka supstanca prirodnog ili vještačkog porijekla koja je uvrštena u listu opojnih droga u skladu sa međunarodnim konvencijama o kontroli opojnih droga ili na osnovu odluke nadležnog organa u Bosni i Hercegovini³.

Još od prvih spoznaja čovjeka da postoje određena sredstva koja imaju određeno svojstvo da utiču na psiho - fizičko stanje čovjeka nailazimo i na nastojanja i pokušaje čovjeka da korištenjem navedenih sredstava (najčešće zbog užitka, zadovoljstva ili uslovno da sebi olakša svakodnevnicu i realne životne probleme), ublaži ili amortizuje psihološki pritisak i opterećenje od svakodnevnih životnih problema. Narkomanija ili zloupotreba (izraz „uživanje“ trebalo bi izbjegavati) opojnih droga je prekomjerno, redovno uzimanje droge usljed čega nastupa zavisnost (fizička, psihička ili obje) (Ignjatović, 1996: 222). U tom smislu, u cilju boljeg razumijevanja ove materije, potrebno je napraviti veoma važnu diferencijaciju između upotrebe i zloupotrebe opojnih sredstava, s obzirom na to da se upotreba određenih sredstava koristi u medicinske svrhe (ublažavanje jakih bolova, poremećaji) pod jasno propisanim restriktivnim uslovima i ljekarskom kontrolom i nadzorom, zatim i legalno korištenje u veterinarske i naučno - istraživačke svrhe. To znači da upotreba određenih sredstava u skladu sa ljekarskim preporukama i pod nadzorom i kontrolom ljekara usmjerena isključivo u medicinske svrhe nije sporna. U tom slučaju, radi se o opravdanoj i zakonitoj upotrebi navedenih sredstava. S druge strane, zloupotreba opojnih sredstava podrazumijeva korištenje navedenih sredstava koje nije usmjereno na zadovoljenje zdravstvenih potreba već je naprotiv usmjereno neposredno protiv zdravlja ljudi.

Identična je situacija kada je u pitanju posjedovanje, proizvodnja ili stavljanje u promet opojnih droga. S jedne strane, postoji ovlašteno posjedovanje, proizvodnja, stavljanje u promet opojnih droga od strane zakonom ovlaštenih subjekata, pod restriktivnim zakonskim uslovima u medicinske, veterinarske i naučno - istraživačke svrhe i s druge strane, neovlaštene navedene aktivnosti koje su propisane odnosno pravno formulisane kao krivično djelo. Učestalost korištenja ranovrskih opojnih sredstava (droga), posebno kod mladih osoba različite starosne dobi, predstavlja alarm za politiku suzbijanja kriminaliteta na planu pronalažanje efikasnih i

³ Vidjeti član 3 Zakona o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga, “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 8/06. Izraz opojna droga, kako se koristi u ovom zakonu, uključuje i psihotropne supstance koje su uvrštene u listu psihotropnih supstanci, ako psihotropne supstance nisu posebno pomenute.

srazmjernih preventivno – represivnih mjera i radnji u vezi efikasnog suzbijanja krivičnih djela iz ove oblasti. Svakako da je akcenat na prevenciji, tj. prije nastanka posljedice, tako da je nužno obezbijediti širok spektar preventivnih aktivnosti na operativnom nivou, prvenstveno na planu edukacije i jačanju svijesti o štetnosti opojnih sredstava po zdravlje svakog pojedinca. Učestalost zloupotrebe opojnih sredstava je alarm da postojeće cjelokupne preventivne aktivnosti, odnosno mjere i radnje nisu adekvatne, te ih je potrebno kritički preispitati i intervenisati.

U krivičnom pravu, pored brojnih društvenih vrijednosti i dobara koje se štite: život, tijelo, slobode i prava, imovina i privreda - kao posebno značajan objekt zaštite javlja se i zdravlje ljudi ili pravo na zaštitu zdravlja. Ono je garantovano nizom univerzalnih i regionalnih međunarodnih dokumenata, kao i ustavnim aktima pojedinih država (Jovašević, 2017: 211-215). Zdravlje predstavlja psihofizičko stanje čovjeka kod koga postoji harmonična funkcija svih organa i dijelova tijela, odnosno procesa koji ga čine sposobnim za normalan život, rad i privređivanje. Nasuprot zdravlju je bolest koja predstavlja psihofizičko stanje koje nastaje dejstvom bacila, bakterija i virusa na čovjekov organizam i koje dovodi do poremećaja u građi i funkcijama pojedinih organa, tkiva, dijelova tijela ili organizma u cjelini, usljed čega je isključena ili oslabljena sposobnost za rad i normalan život. Među bolestima posebnu opasnost predstavljaju zarazne bolesti koje imaju karakter brzog i naglog širenja na veliki broj ljudi i na velikim prostorima i koje izazivaju teške i trajne posljedice za zdravlje, a mogu prouzrokovati i smrt (Jovašević, 2011: 389-391).

Dakle, ova krivična djela imaju za zaštitni objekt zdravlje ljudi. No, taj je objekt različito određen kod pojedinih krivičnih djela, pa se on javlja kao: a) zdravlje individualno neodređenog broja ljudi od prenošenja zaraznih bolesti i b) zdravlje određenog lica od nesavjesnog pružanja ljekarske pomoći ili neukazivanja ljekarske pomoći.

Ova krivična djela su uglavnom blanketne prirode. Kod većeg broja krivičnih djela radnja izvršenja se sastoji u postupanju protivno propisima, odnosno u kršenju propisa iz oblasti zdravstvene zaštite, što znači da je za saznavanje sadržine i obilježja bića ovih djela, potrebno utvrditi prethodno sadržinu zakona, drugih propisa i mjera nadležnih državnih organa (zabrana ili naredbi) koje se krše (Jovašević, Mitrović, Ikanović, 2017: 267-271).

Posljedica ovih krivičnih djela je ugrožavanje zdravlja ljudi, tj. stvaranje opasnosti od nastanka ili širenja bolesti ili pogoršanja zdravstvenog stanja drugog lica. Ta opasnost u smislu posljedice se javlja u dva oblika kao: a) konkretna i b) apstraktna opasnost.

Konkretna opasnost je neposredna, bliska, stvarna opasnost, opasnost koja je stvarno, neposredno nastupila za život, tjelesni integritet i zdravlje drugog lica. To znači da je mogućnost povrede ovih dobara bila izvjesna, ali ipak do povrede nije došlo. Ova vrsta opasnosti je elemenat bića krivičnog djela i mora biti dokazana u konkretnom slučaju.

Apstraktna ili opšta opasnost je opasnost koja je mogla da nastupi usljed preduzete radnje izvršenja za život, tjelesni integritet ili zdravlje, ali nije nastupila u konkretnom slučaju. Preduzimanjem radnje izvršenja smatra se da je posljedica u vidu apstraktne opasnosti za zaštićeno dobro i nastupila. Ova opasnost nije elemenat bića krivičnog djela, pa u krivičnom postupku ne mora u konkretnom slučaju biti i dokazana. Za postojanje djela sa apstraktnom opasnošću dovoljno je preduzimanje radnje izvršenja jer se smatra da je njenim preduzimanjem nastupila opasnost kao posljedica krivičnog djela.

Veći broj ovih zdravstvenih krivičnih djela može da izvrši svako lice, ali neka od njih mogu da učine samo određena lica, tačno zakonom navedena lica.

U pogledu krivice, najveći broj ovih krivičnih djela se vrši sa umišljajem, dok se neka djela mogu vršiti i sa umišljajem i sa nehatom.

ZLOUPOTREBA OPOJNIH DROGA U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU

1. Objekt krivičnih djela

Po svom značaju, prirodi, karakteristikama, učestalosti, te osnovu inkriminacije u okviru zdravstvenih krivičnih djela, u svim nacionalnim krivičnim zakonodavstvima izdvajaju se krivična djela zloupotrebe opojnih droga. Osnov za ove inkriminacije se nalazi u međunarodnopravnim aktima (Jovašević, Ikanović, 2015: 89-93) kao što su: a) Jedinствена konvencija o opojnim drogama iz 1961. godine⁴, b) Konvencija o psihotropnim supstancama iz 1971. godine sa protokolom iz 1972. godine⁵ i c) Konvencija UN protiv nezakonitog prometa opojnim drogama i psihotropnim supstancijama⁶ iz 1988. godine. Ovi međunarodni akti, koje je potpisala i ratifikovala bivša SFRJ, čije su pravne sljedbenice države čija zakonodavstva analiziramo, sadrže i listu zabranjenih opojnih droga i psihotropnih supstanci i njihovih preparata (Petrović, Jovašević, 2010: 61-65).

Iz naziva ovih krivičnih djela proizilazi da se njihov objekt napada (Jovašević, 2016: 112-113) javlja u vidu opojnih droga kojih ima više vrsta i sastava, odnosno dejstva (prirodnih i sintetičkih). Postoji više vrsta opojnih droga čiji pojam i vrste utvrđuju odgovarajući zakoni iz oblasti zdravstvene djelatnosti (kao što je u Srbiji Zakon o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama⁷ ili u Hrvatskoj Zakon o suzbijanju zloupotrebe opojnih droga⁸). Ovi zakoni predviđaju da listu opojnih droga utvrđuje ministar zdravlja. Psihoaktivne kontrolisane supstance su supstance koje se nalaze na Spisku psihoaktivnih kontrolisanih supstanci, kao što su: a) opojne droge, odnosno narkotici, b) psihotropne supstance, c) proizvodi biološkog porijekla koji imaju psihoaktivno dejstvo i d) druge psihoaktivne kontrolisane supstance.

Opojna droga je svaka supstanca biološkog, odnosno sintetičkog porijekla koja se nalazi na Spisku, u skladu sa Jedinственом konvencijom o opojnim drogama, odnosno supstanca koja djeluje primarno na centralni nervni sistem smanjujući osjećaj bola, izazivajući pospanost ili budnost, halucinacije, smetnje u motornim funkcijama, kao i druge patološke ili funkcionalne promjene centralnog nervnog sistema. Psihotropna supstanca je svaka supstanca biološkog, odnosno sintetičkog porijekla koja se nalazi na Spisku, u skladu sa Konvencijom o psihotropnim supstancama, odnosno supstanca koja djeluje primarno na centralni nervni sistem i mijenja moždane funkcije, zbog čega se mijenja percepcija, raspoloženje, svijest i ponašanje.

Preparat je magistralni i galenski lijek izrađen u skladu sa zakonom kojim se uređuju lijekovi i medicinska sredstva. Biljka ili dio biljke je svaka biljka iz koje se može dobiti psihoaktivna kontrolisana supstanca, a koja je na Spisku u skladu sa potvrđenim konvencijama Ujedinjenih nacija u oblasti psihoaktivnih kontrolisanih supstanci. Makova slama (*Stramentum Papaveris*) je osušena zrela čaura i stabljika maka, koje se koriste kao prirodna industrijska sirovina za dobijanje opijumskih alkaloida, a posebno morfina. Konoplja je cvjetni ili plodni vrh biljke roda *Cannabis*, odnosno dio biljke roda *Cannabis* koji je iznad zemlje, uključujući i vrh. Grm koke su svi primjerci vrste *Erythroxylon*, a list koke je list grma koke, osim hemijski obrađenog lista iz kog su uklonjeni svi alkaloidi, uključujući i alkaloid ekgoninske klase (kao što su kokain, ekgonin i drugi).

Kao objekt napada kod ovih krivičnih djela javljaju se i prekursori (koje Krivični

4 „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“ broj 2/64.

5 „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“ broj 40/73.

6 „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“ broj 14/90.

7 „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 99/10.

8 "Narodne novine Republike Hrvatske" br. 107/01 i 84/11.

zakonik Makedonije izričito navodi), odnosno nedozvoljena sredstva u sportu - doping (koje izričito navodi Krivični zakonik Slovenije).

2. Sistematika krivičnih djela

Prvo i osnovno krivično djelo zloupotrebe opojnih droga je neovlaštena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga koje se sa različitim nazivima javlja u zakonodavstvu svih država jugoistočne Evrope, koje su početkom devedesetih godina prošlog vijeka nastale raspadom bivše SFRJ.

U Republici Srbiji je u članu 246 Krivičnog zakonika⁹ predviđeno krivično djelo pod nazivom „Neovlaštena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga“. Gotovo istovjetan naziv „Neovlaštena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga“ u članu 300 predviđa i Krivični zakonik Crne Gore¹⁰, odnosno Krivični zakonik Makedonije¹¹ u članu 215. pod nazivom „Neovlaštena proizvodnja i prodaja opojne droge, psihotropnih supstanci i prekursora“. Takođe, sličan naziv ovog krivičnog djela predviđa i član 186 Krivičnog zakonika Slovenije¹²: „Neovlaštena proizvodnja i promet opojnih droga, nedozvoljenih supstanci u sportu i sirovina za proizvodnju opojnih droga“. U Hrvatskoj se ovo krivično djelo iz člana 190 Krivičnog zakona¹³ zove „Neovlaštena proizvodnja i promet drogama“. Krivični zakon Bosne i Hercegovine¹⁴, u članu 195, ovo krivično djelo naziva „Neovlašteni promet opojnim drogama“.

Pored ovog osnovnog krivičnog djela zloupotrebe opojnih droga, u Republici Srbiji su propisana još dva krivična djela ove vrste. Jedno od njih je specifično. Ono je pod nazivom „Neovlašteno držanje opojnih droga“ predviđeno u članu 246a KZ.

Drugo krivično djelo koje poznaju gotovo i sva ostala krivična zakonodavstva država jugoistočne Evrope je „Omogućavanje uživanja opojnih droga“ u članu 247 KZ (Simić, Trešnjev, 2010: 180-181).

Republika Slovenija poznaje, pored krivičnog djela ove vrste u članu 186 Krivičnog zakonika, sa više različitih oblika i vidova ispoljavanja, i krivično djelo „Omogućavanje uživanja opojnih droga ili nedozvoljenih sredstava u sportu (dopinga)“ u članu 187 ovog zakonika.

„Omogućavanje uživanja opojnih droga“ kao krivično djelo u članu 301 poznaje i Krivični zakonik Crne Gore, odnosno Krivični zakon Hrvatske u članu 191 pod nazivom „Omogućavanje trošenja droga“.

I Krivični zakonik Makedonije u članu 216 predviđa slično krivično djelo pod nazivom „Omogućavanje upotrebe opojnih droga, psihotropnih supstanci i prekursora“.

Dok Krivični zakon Bosne i Hercegovine, u članu 195, poznaje samo jedno krivično djelo ove vrste „Neovlašteni promet opojnim drogama“ (koje poznaju inače i entitetska zakonodavstva), Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine¹⁵ i Krivični zakon Distrikta

9 „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/11, 108/14 i 94/16.

10 „Službeni list Crne Gore“ br. 70/03, 13/04, 47/06, 25/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13 i 42/15.

11 „Služben vesnik na Republika Makedonija“ br. 37/96, 80/99, 4/02, 14/14, 28/14, 41/14, 115/14 i 132/14.

12 „Uradni list Republike Slovenije“ br. 55/08, 66/08, 39/09, 81/11 i 50/12.

13 „Narodne novine Republike Hrvatske“, br. 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15.

14 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 6104, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 i 40/15.

15 „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10.

Bosne i Hercegovine¹⁶, u članovima 239, poznaju još jedno krivično djelo, Brčko i to „Posjedovanje i omogućavanje uživanja opojne droge“.

3. Neovlaštena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga

3.1. Osnovni oblik djela

U svim navedenim krivičnim djelima objekt zaštite je određen kao zdravlje individualno neodređenog broja lica. Objekt napada je različito određen kao: opojne droge, psihotropne supstance, prekursori, nedozvoljene supstance u sportu i sirovine za proizvodnju opojnih droga.

Ovo osnovno krivično djelo se, prema važećim zakonskim tekstovima država bivše SFRJ, određuje na gotovo istovjetan način. Tako se, u članu 246 Krivičnog zakonika Srbije, ovo djelo sastoji u neovlaštenoj proizvodnji, preradi, prodaji, nuđenju na prodaju ili radi prodaje, u kupovini, držanju ili prenošenju radi prodaje, u posredovanju u prodaji ili kupovini ili u neovlaštenom stavljanju na drugi način u promet supstanci ili preparata koji su proglašeni za opojne droge (Jovašević, 2004: 85–103; Simović, Jovašević, Simović, 2015: 90–108). Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od tri do 20 godina.

Identičan opis ovog krivičnog djela, u članu 300, predviđa i Krivični zakonik Crne Gore sa zapriječenom kaznom od dvije do deset godina.

Krivični zakon Bosne i Hercegovine, u članu 195, propisuje kaznu zatvora od najmanje tri godine za „međunarodni“ promet opojnim drogama. Inače, ovo krivično djelo, u identičnom tekstu kao i u Republici Srbiji, poznaju Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (član 238) i Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (član 232) sa propisanom kaznom zatvora od jedne do deset godina. Za ovakvo krivično djelo, u članu 186, Krivični zakonik Slovenije propisuje identičnu kaznu zatvora.

Kazneni zakon Hrvatske, u članu 190, razlikuje dva osnovna oblika ovog djela. To su: a) neovlaštena proizvodnja i prerada supstanci koje su proglašene za drogu kada ona nije namijenjena za dalju distribuciju - za što je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina i b) neovlaštena proizvodnja, prodaja ili promet droga - za što je propisana kazna zatvora od jedne do 12 godina.

U članu 215 je propisana kazna zatvora od tri do deset godina za ovo krivično djelo u Krivičnom zakoniku Makedonije.

Radnja izvršenja se, opšte rečeno, u gotovo svim posmatranim zakonodavstvima sastoji iz dvije djelatnosti. To su: a) proizvodnja opojne droge i sličnih supstanci, koja uključuje i različite vidove njene prerade i b) stavljanje u promet što se može učiniti različitim djelatnostima. Jedino se u Crnoj Gori kao radnja izvršenja ovog djela označava i samo držanje opojne droge (neposredna ili posredna državinska, faksička vlast).

U Republici Srbiji se radnja izvršenja (član 246 KZ) sastoji iz više alternativno predviđenih djelatnosti. To su: 1) proizvodnja - djelatnost kojom se ostvaruje sađenje, gajenje i ubiranje biljaka ili uzimanje ekstrakta, supstanci iz njih. Radi se o aktivnosti kojom se iz određene materije može dobiti supstanca koja ima svojstvo opojne droge. U čemu se ta aktivnost sastoji - zavisi od prirode materije koja se prerađuje i iz koje se dobija supstanca, 2) prerada - djelatnost kojom se ostvaruje čišćenje, mljevenje ili ukrštanje biljke droge, odnosno vađenje njenih sastojaka hemijskim ili fizičkim putem i pravljenje proizvoda (prah, tečnost) za upotrebu i 3) stavljanje u promet opojnih droga - prodajom, nuđenjem na prodaju ili radi prodaje, kupovinom, držanjem, prenošenjem radi prodaje, posredovanjem u prodaji ili

¹⁶ „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ br. 10/03, 45/04, 6/05 i 21/10.

kupovini ili na drugi način. Prodaja je zamjena opojnih droga za novac (domaći ili strani), a nuđenje na prodaju je pokušaj prodaje u vidu izlaganja i pokazivanja robe i traženja za nju određene cijene. Stavljanje u promet na drugi način je poklanjanje, davanje na probu, razmjena, itd. Omogućavanje (radnja pomaganja koja je dobila karakter samostalne radnje izvršenja) stavljanja u promet se čini prenošenjem ili posredovanjem u kupovini ili prodaji. Posredovanje u prodaji je traženje kupca za robu ili robe za kupca (Jovašević, 2016: 31–43; Jovašević, Simović, 2016: 227–248).

Za postojanje ovog krivičnog djela u svim analiziranim krivičnim zakonodavstvima je bitno da se navedene radnje preduzimaju neovlašteno, protivno odredbama određenih zdravstvenih zakona koji regulišu oblast proizvodnje, prerade i stavljanja u promet opojnih droga, psihotropnih supstanci ili prekursora.

Posljedica djela je apstraktna opasnost po zdravlje ljudi. Djelo je svršeno preduzimanjem bilo koje zakonom određene djelatnosti.

Izvršilac djela može da bude svako lice, a u pogledu krivice potreban je umišljaj koji obuhvata svijesti o neovlaštenosti postupanja.

Uz kaznu se učiniocu djela obavezno, prema svim navedenim zakonodavstvima, izriče i mjera bezbjednosti oduzimanje predmeta - opojnih droga, psihotropnih supstanci, prekursora, odnosno nedozvoljenih sredstava u sportu, kao i sredstava za njihovu proizvodnju.

3.2. Lakši oblik djela

U Republici Srbiji je u članu 246 stav 2 propisan lakši oblik ovog krivičnog djela s obzirom na vrstu i prirodu objekta napada. Ovo djelo, za koje je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, čini lice koje neovlašteno uzgaja mak ili psihoaktivnu konoplju ili druge biljke iz kojih se dobija opojna droga ili koje same sadrže opojnu drogu. Specifičnost ovog djela čine tri elementa. To su: a) radnja izvršenja se sastoji u uzgajanju maka ili psihoaktivne konoplje ili druge biljke, b) radnja izvršenja se preduzima neovlašteno - protivno odredbama Zakona o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama i c) poseban predmet radnje izvršenja - mak ili psihoaktivna konoplja ili druga biljka iz kojih se dobija opojna droga ili koje samo sadrže opojnu drogu što mora biti obuhvaćeno umišljajem učinioaca.

Takođe, u srpskom krivičnom zakonodavstvu postoji i drugi lakši oblik ovog djela (stav 5) za koji se učinilac može u potpunosti osloboditi od u zakonu propisane kazne. On postoji kada učinilac bilo kog oblika djela otkrije nadležnim organima od koga nabavlja opojnu drogu¹⁷.

I Krivični zakonik Makedonije u članu 215 stav 2 propisuje kaznu zatvora od šest mjeseci do tri godine za lakši oblik djela koji postoji ako se radnja izvršenja osnovnog djela preduzima u odnosu na manju količinu (a kada postoji „manja količina“ predstavlja faktičko pitanje koje sud rješava u svakom konkretnom slučaju) opojne droge, psihotropne supstance ili prekursora.

Takođe je u Makedoniji u odredbi stava 5 člana 215 predviđena mogućnost potpunog oslobođenja od zakonom propisane kazne za učinioaca djela (osim organizatora grupe) koji otkrije učinjeno krivično djelo ili na drugi način doprinese njegovom otkrivanju. Istovjetan

¹⁷ Sud može ublažiti kaznu okrivljenom koji u svom iskazu otkrije lica od kojih je nabavljao opojnu drogu. Imajući u vidu da iz iskaza svjedoka - policijskog službenika proizilazi da se na osnovu iskaza okrivljenog došlo do novih saznanja o licima od kojih je nabavljao opojnu drogu i da je akcija na pronalazenju tih lica zasnovana na iskazu okrivljenog, te da je okrivljeni bio kooperativan i da mu je imenom i prezimenom rekao od koga je kupovao opojnu drogu, pravilno je sud donio odluku (presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Kž. 2789/2013).

lakši oblik djela u članu 300 stav 5 predviđa i Krivični zakonik Crne Gore, kao i Kazneni zakon Hrvatske, u stavu 9 člana 190, za učinioca djela koji dobrovoljno i bitno doprinese otkrivanju učinjenog krivičnog djela.

3.3. Posebni oblik djela

Krivični zakonik Srbije u članu 246 stav 6 predviđa poseban oblik ovog krivičnog djela koji je specifičan zbog vrste objekta napada (Jovašević, Mitrović: 2012: 281–290). Ovo djelo se sastoji u neovlaštenom pravljenju, nabavljanju, posjedovanju i davanju na upotrebu opreme, materijala ili supstancija¹⁸ za koje se zna da su namijenjene za proizvodnju opojnih droga. Ovdje se kao objekt radnje javljaju oprema, materijal ili supstancija koji su neophodni, odnosno namijenjeni za proizvodnju opojnih droga. To su različita sredstva koja se mogu upotrijebiti za pripremu, proizvodnju, korištenje ili neposredno unošenje opojne droge u organizam. Ovaj oblik djela postoji kada učinilac pravi, proizvodi, sklapa, montira ili prepravlja predmete izvršenja ovog djela.

Radnju izvršenja predstavlja i samo posjedovanje ovih predmeta, njihovo nabavljanje (dolaženje u posjed na bilo koji način), kao i njihovo davanje na upotrebu drugim licima. Koji su to predmeti, oprema, materijal ili supstancije koji su namijenjeni za proizvodnju opojnih droga - stvar je ocjene suda u konkretnom slučaju. To može biti: oprema (aparati i laboratorijski pribor), materijal (špric, igle, lule, lampe) ili supstancije (razne hemikalije) koje su inače namijenjene za proizvodnju opojnih droga, ali to ne mora biti slučaj. To mogu biti i svakodnevni predmeti koji se koriste u domaćinstvu ili industriji (hemijskoj ili farmaceutskoj) ili u školskim ili fabričkim laboratorijama za druge namjene, ali koji se mogu upotrijebiti i za ovu svrhu. Dovoljno je da je učinilac djela svjestan namjene ovih predmeta, bez obzira na to da li kod njega postoji i namjera upravljena na upotrebu ovih predmeta u cilju ovog krivičnog djela.

Za ovo je krivično djelo i u Srbiji i u Crnoj Gori (stav 6 člana 300), odnosno u Hrvatskoj (član 190 stav 6), Federaciji Bosne i Hercegovine (član 238 stav 3) ili Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (član 232 stav 3) propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Isti posebni oblik djela u stavu 4 predviđa i Krivični zakonik Makedonije, propisujući kaznu zatvora od jedne do pet godina.

3.4. Teži oblik djela

Krivični zakonik Srbije predviđa dva teža, kvalifikovana oblika krivičnog djela iz člana 246.

Prvi teži oblik djela za koji je propisana kazna zatvora od pet do 15 godina postoji u sledećim slučajevima:

1) ako je djelo učinjeno od strane grupe. Grupu, u smislu člana 112 stav 22 Krivičnog zakonika, čine najmanje tri lica koja su povezana radi trajnog ili povremenog vršenja krivičnih djela, koja ne mora da ima definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu. Ovo djelo postoji kada radnju izvršenja preduzima više lica koja su se prethodno dogovorila da udruženo pristupe jednoj ili više, istih ili različitih, djelatnosti upravljenih na proizvodnju, prerađivanje ili stavljanje u promet opojnih droga¹⁹. Dogovorom se može posao i

¹⁸ Ove supstance određuje Zakon o supstancijama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 107/05) i Zakon o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 99/10).

¹⁹ Pod udruživanjem više lica se podrazumijeva postojanje ranijeg dogovora okrivljenih u cilju zajedničke kontinuirane prodaje opojne droge uz međusobno podijeljene uloge (presuda Vrhovnog suda Srbije,

podijeliti, tako da neka lica proizvode, druga prenose, treća prerađuju i prodaju ili samo prodaju opojnu drogu. Udruživanje treba da ispunjava sve uslove za postojanje zločinačkog udruženja i da, potom, udruženi pristupe proizvodnji ili prometu droga i

2) ako je učinilac organizovao mrežu preprodavaca ili posrednika. Radnja izvršenja je djelatnost pronalaženja, animiranja, pridobijanja, angažovanja i povezivanja više lica za prodaju opojnih droga koji se šalju na razna mjesta ili punktove. Ta lica se mogu, ali i ne moraju međusobno poznavati. Posrednici su lica koja održavaju vezu između preprodavaca i prodavaca, odnosno organizatora mreže. Ovo djelo, u stavu 3, propisuje i Krivični zakonik Makedonije za što je predviđena kazna zatvora najmanje pet godina, s tim što se organizator ni u kom slučaju ne može osloboditi od kazne, čak i ako otkrije mrežu ili na drugi način doprinese njenom otkrivanju. I Krivični zakonik Crne Gore u stavu 3 propisuje ovo teže djelo za koje je predviđena kazna zatvora od tri do 15 godina. Ovo teže djelo poznaje i Krivični zakon Hrvatske, u članu 190 stav 4, za koji je zapriječena kazna zatvora najmanje tri godine.

Federacija Bosne i Hercegovine (član 238 stav 2), odnosno Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (član 232 stav 2) poznaju teži oblik u slučaju organizovanja grupe ili postajanja njenim članom, ako je grupa usmjerena na vršenje ovih krivičnih djela. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora najmanje tri godine.

Drugi teži oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od najmanje deset godina, postoji ako je djelo proizvodnje, prerade ili stavljanja u promet opojnih droga učinjeno do strane organizovane kriminalne grupe. Ovdje se radi o organizovanom, skupnom vršenju krivičnih djela ove vrste. Organizovanu kriminalnu grupu, u smislu člana 112. stav 35. KZ, čini grupa od tri ili više lica koja postoji određeno vrijeme i djeluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih djela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge koristi.

Interesantno je rješenje hrvatskog zakonodavca koji predviđa kao teži oblik ovog djela (stav 5), za koji je propisana kazna zatvora najmanje pet godina, ako je nastupilo teško narušavanje zdravlja ili smrt jednog ili više lica usljed preduzete radnje prodaje ili posredovanja u prodaji opojne droge takvom licu.

No, Krivični zakonik Crne Gore poznaje još dva teža oblika ovog djela iz člana 300. Tako, prvi teži oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od dvije do 12 godina, postoji ako se u Crnu Goru unesu supstance koje su proglašene za opojnu drogu ili biljke koje sadrže takve supstance u namjeri njenog stavljanja u promet.

Prema ovim zakonskim rješenjima, drugi teži oblik djela je predviđen u stavu 4. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od tri do 15 godina. Ovo djelo postoji u sljedećim slučajevima: a) ako je radnja izvršenja preduzeta prema posebnoj vrsti pasivnih subjekata - maloljetnom licu, duševno bolesnom licu, licu u stanju privremene duševne poremećenosti, duševno

Kž. 466/2007); Udruživanje više lica za vršenje krivičnog djela neovlaštene proizvodnje i stavljanja u promet opojne droge postoji kada između okrivljenih postoji prethodni dogovor za vršenje ovog djela, da je opojna droga nabavljena radi dalje prodaje, da su okrivljeni imali različite uloge u izvršenju djela tako što je prvookrivljeni opojnu drogu nabavljao, držao, prepakivao i prodavao, a drugookrivljeni je korištenjem mobilnog telefona posredovao, ugovarao vrijeme, mjesto i način isporuke opojne droge (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 2678/2007); Okrivljeni su se udružili za neovlaštenu prodaju opojne droge tako što su međusobno podijelili posao, pa su polovinu kilograma heroina pakovali u manje paketiće, razmjeravali ih na digitalnoj vagi, telefonskim kontaktima ugovarali količine, cijenu, mjesta i vrijeme isporuke vozilom jednog od okrivljenih (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 2158/2008); Kada se većem broju okrivljenih lica stavlja na teret krivično djelo neovlaštene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga, i, istovremeno, krivično djelo zločinačko udruživanje, uz opis da su se okrivljeni udružili za vršenje krivičnih djela u vezi sa opojnim drogama, radi se o prividnom sticaju po osnovu konzumacije, a u radnjama okrivljenih se ostvaruju samo obilježja krivičnog djela neovlaštene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga (presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž. Po. 16/2010).

zaostalom licu ili licu koje se liječi od bolesti zavisnosti, b) ako je opojna droga pomiješana sa supstancama koje mogu teže da ugroze zdravlje ljudi, c) ako je radnja izvršenja preduzeta na određenom mjestu - u vaspitnoj ili obrazovnoj ustanovi ili u njenoj neposrednoj blizini, u ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija, u javnom lokalitetu ili na javnoj priredbi i d) ako radnju izvršenja preduzme određeno lice - službeno lice, ljekar, socijalni radnik, sveštenik, nastavnik ili vaspitač iskorištavanjem svog položaja ili korištenjem maloljetnog lica.

4. Neovlašteno držanje opojnih droga

Krivični zakonik Srbije u članu 246a predviđa specifično krivično djelo ove vrste. To je „Neovlašteno držanje opojnih droga“. Djelo se sastoji u neovlaštenom držanju supstance ili preparata koji su proglašeni za opojne droge u manjoj količini za sopstvenu upotrebu (Jovašević, Mitrović, 2012: 281–290). Inače, ova je radnja izvršenja predviđena alternativno sa drugim radnjama proizvodnje, prerade i stavljanja u promet u članu 300 Krivičnog zakonika Crne Gore, gdje je čak unesena i u naziv samoga djela, sa propisanom kaznom od dvije do deset godina.

Objekt zaštite je zdravlje ljudi, a objekt napada su opojne droge, što u svemu odgovara kao i kod osnovnog krivičnog djela zloupotrebe opojnih droga u pravu Srbije.

Radnja izvršenja je neovlašteno držanje opojne droge²⁰. To je državinska, faktička vlast nad preparatima ili supstancama bez obzira na to da li je to neposredno ili posredno ostvareno. Za postojanje djela nije bitno na koji je način izvršilac djela došao do opojne droge. Radnju izvršenja karakterišu još tri elementa. To su: a) da je radnja preduzeta neovlašteno, dakle protivno odredbama Zakona o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama (kada držanje nije indikovano medicinskim ili farmaceutskim razlozima ili nije preduzeto u cilju vršenja naučnog ili laboratorijskog istraživanja i sl.)²¹, b) radnja izvršenja se preduzima u odnosu na manju količinu opojne droge. Kada postoji „manja“ količina, predstavlja faktičko pitanje koje sud rješava u konkretnom slučaju i c) držanje opojne droge se preduzima u namjeri sopstvene (lične) upotrebe.

Učinilac djela može da bude svako lice, ali je to, po pravilu, lice koje je zavisno od opojnih droga. U pogledu krivice potreban je umišljaj koji obuhvata svijest o neovlaštenosti

20 Radnja krivičnog djela neovlaštenog držanja opojne droge je konzumirana radnjom krivičnog djela stavljanja u promet opojnih droga, jer se promet ne može obaviti ako se opojna droga ne drži (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 843/2006); U situaciji kada je kod okrivljenog pronađena kesica sa opojnom drogom (marihuanom) neto mase, 1,71 gram, a nisu izvedeni dokazi u pravcu provjere navoda okrivljenog da je zavisnik od opojnih droga, tada je okrivljeni oglašen krivim za krivično djelo neovlaštenog držanja opojne droge (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 1770/2007); Kada je okrivljeni oglašen krivim da je neovlašteno držao opojnu drogu - marihuanu koja sadrži psihoaktivnu komponentu tetrahidrokanabiola, tada uslov za postojanje ovog djela nije utvrđivanje tačne količine psihoaktivne komponente u biljnoj materiji koja je oduzeta od okrivljenog (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 848/2008); Djelo čini samo ono neovlašteno držanje supstance ili preparata koji su proglašeni za opojne droge, koji su namijenjeni za sopstvenu upotrebu, i to u manjoj količini (presuda Vrhovnog kasacionog suda, Kzz. 133/2010); U izreci presude sud mora da utvrdi o kojoj se količini opojne droge radi - amfetamina u obliku sulfata soli, kofeina, paracetamola i kreatina (rješenje Apelacionog suda u Beogradu, Kž. 20/2014); Ukoliko konoplja sadrži THC u masenom udjelu u procentu većem od 0,3 odsto- riječ je o varijetetu čije je gajenje, posjedovanje i promet zabranjeno (presuda Apelacionog suda u Nišu, Kž. 953/2014).

21 Droga koju je optuženi kupio u količini od 87 grama heroina i dva grama kokaina ne može se smatrati kao droga koja je kupljena isključivo za potrebe optuženog (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 49/2003); Postojanje ovog djela podrazumijeva direktan umišljaj - volju, odnosno htijenje učinioca da drži supstancu za koju zna ili pretpostavlja da je opojna droga i da je, kao takva, podobna da ugrozi zdravlje ljudi, iako zna da je nabavljanje i držanje takve supstance neovlašteno (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 153/2005).

postupanja učinio. Za ovo je djelo propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, ali je zakon predvidio da se učinilac može u potpunosti osloboditi od kazne. Uz izrečenu kaznu ili oslobođenje od kazne, učiniocu se obavezno izriče mjera bezbjednosti oduzimanje predmeta - opojne droge.

Lakši oblik djela za koje se učinilac iz kriminalnopolitičkih razloga može u potpunosti osloboditi od kazne postoji u slučaju ako otkrije nadležnim organima od koga nabavlja opojnu drogu²².

5. Omogućavanje uživanja opojnih droga

5.1. Osnovni oblik djela

U članu 247 Krivični zakonik Srbije predviđa krivično djelo „Omogućavanje uživanja opojnih droga“. Ovo djelo gotovo u identičnom nazivu, sastavu, karakteristikama i oblicima ispoljavanja poznaju sva analizirana krivična zakonodavstva država jugoistočne Evrope.

Ovo krivično djelo u Srbiji se sastoji u navođenju drugog na uživanje opojne droge, davanju drugome opojne droge da je uživa on ili drugo lice, u stavljanju na raspolaganje prostorija radi uživanja opojne droge ili u omogućavanju na drugi način drugom licu da je uživa (Jovašević, 1991: 266–271; Jovašević, 1997: 68–71; Jovašević, Mitrović, 2012: 281–290). Istu sadržinu ovog djela u članu 301 predviđa i Krivični zakonik Crne Gore sa propisanom kaznom od šest mjeseci do pet godina, odnosno Krivični zakonik Slovenije u članu 187, propisujući kaznu zatvora od šest mjeseci do osam godina, gdje se kao objekt napada uz opojnu drogu javljaju i nedozvoljena sredstva u sportu. I Kazneni zakon Hrvatske u članu 191, pod nazivom „Omogućavanje trošenja droga“, na identičan način predviđa pojam i karakteristike bića osnovnog oblika djela za koje je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Objekt zaštite je zdravlje ljudi, a objekt napada su opojne droge. Postoji više vrsta opojnih droga (Jovašević, 2017: 267-269).

Kod ovog djela su radnje podstrekavanja ili pomaganja, kojima se drugom licu omogućava ili olakšava uživanje opojnih droga, predviđene kao samostalno krivično djelo (Jovašević, Mitrović, 2012: 281–290). Radnja izvršenja se sastoji iz više alternativno predviđenih djelatnosti. To su:

1) navođenje drugog lica na uživanje opojne droge - podstrekavanje u smislu stvaranja ili učvršćivanja odluke kod drugog lica da započne ili nastavi da uživa neku od opojnih droga,

2) davanje drugome opojne droge da je uživa on ili treće lice²³ - djelatnost kojom se omogućava da drugo lice dođe u posjed, državinu opojne droge (poklanjanje ili ustupanje drugome da je koristi besplatno, za uslugu ili na zajam),

3) stavljanje prostorija na raspolaganje drugom licu radi uživanja opojne droge - ustupanje jednom ili više lica svojih prostorija da ih koriste za uživanje droga, jednokratno ili na duže vrijeme, uz naknadu ili bez nje, u prisustvu vlasnika ili držaoca ili ne. Pod prostorijom se podrazumijeva stan, dio stana, posebna soba, podrum, tavan, kabina, šupa, vikendica i svaki drugi ograđen i zatvoren prostor koji nije dostupan drugim licima bez uklanjanja prepreka i

4) omogućavanje uživanja opojne droge se može izvršiti i na drugi način kroz različite

²² Da bi postojao osnov za oslobođenje od kazne, potrebno je da iskaz okrivljenog od koga je nabavljao opojnu drogu bude procesni materijal na kome bi mogla da se zasnuje osuđujuća presuda u odnosu na lice od koga je nabavio opojnu drogu (presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž. 306/2014).

²³ Učinilac može staviti na raspolaganje za uživanje opojne droge i samo pojedine prostorije u kući bez obzira na to što je u toj kući živio sa licem kojem je kuću i stavio na raspolaganje da pripremi opojnu drogu - heroin za upotrebu i da ga ubrizga u venu (presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž. 1732/2011); Okrivljeni je preduzeo radnju davanja opojne droge tako što je jedan džoint marihuane donio u stan prijatelja, a zatim su ga njih četvorica zajedno konzumirali u stanu (presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž. 4781/2011).

djelatnosti doprinošenja drugom licu da uzme opojnu drogu: pozajmljivanje pribora, davanje savjeta za upotrebu, davanje obavještenja o licima ili mjestima gdje se droga može nabaviti i sl²⁴.

Izvršilac djela može da bude svako lice, a u pogledu krivice potreban je umišljaj. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Uz kaznu se obavezno izriče mjera bezbjednosti oduzimanje predmeta - opojnih droga.

5.2. Teži oblici djela

U Srbiji su propisana dva teža oblika ispoljavanja ovog krivičnog djela. Prvi teži oblik djela postoji u sljedećim slučajevima (stav 2): 1) ako je djelo učinjeno prema maloljetnom licu - licu koje u vrijeme preduzimanja radnje izvršenja nema navršenih 18 godina života što mora biti poznato učiniocu djela, 2) ako je djelo učinjeno prema više lica - kada je jedna ili više, istih ili različitih djelatnosti podstrekavanja ili pomaganja preduzeta prema dva ili više lica, bez obzira na to da li je neko od njih na ovaj način zaista i uživalo opojne droge²⁵ i 3) ako je djelo izazvalo naročito teške posljedice. Koje su to naročito teške posljedice i kada se one nalaze u uzročno-posljedičnoj vezi sa radnjom izvršenja osnovnog djela - predstavlja faktičko pitanje koje sud rješava u konkretnom slučaju. U odnosu na težu posljedicu, učinilac mora da postupa sa nehatom. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od dvije do deset godina.

Drugi teži oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od tri do 15 godina, postoji ako je usljed preduzete radnje izvršenja u bilo kom obliku nastupila smrt drugog lica. To znači da smrt, u smislu teže posljedice djela, koja je rezultat nehata učinioca, mora biti u uzročno-posljedičnoj vezi sa preduzetom radnjom omogućavanja uživanja opojne droge, usljed čega je drugo lice zaista i unijelo opojnu drogu u organizam.

Na identičan način kao u Srbiji, i član 216 Krivičnog zakonika Makedonije propisuje teži oblik ovog krivičnog djela za koji je propisana jedinstvena kazna zatvora od jedne do deset godina.

U Crnoj Gori (član 301 stav 2) propisana je kazna zatvora od dvije do deset godina za teži oblik ovog djela, koji postoji u sljedećim slučajevima: a) ako je radnja izvršenja preduzeta prema posebnoj vrsti pasivnih subjekata - maloljetnom licu, duševno bolesnom licu, licu u stanju privremene duševne poremećenosti, duševno zaostalom licu ili licu koje se liječi od bolesti zavisnosti, b) ako je opojna droga pomiješana sa supstancama koje mogu teže da ugroze zdravlje ljudi, c) ako je radnja izvršenja preduzeta na određenom mjestu - u vaspitnoj ili obrazovnoj ustanovi ili u njenoj neposrednoj blizini, u ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija,

24 Ovo krivično djelo postoji u sljedećim slučajevima iz sudske prakse: okrivljeni je omogućio uživanje opojne droge tako što je u kasarnu unio marihuanu od koje je napravio cigaretu koju je dao dvojici vojnika, pa su zajedno uživali opojne droge tako što su povukli po nekoliko dimova iz ove cigarete (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 1919/2005); Okrivljeni je oglašen krivim za davanje opojne droge na uživanje drugom licu, a ne za njenu prodaju (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 903/2006); Kada je okrivljeni iz paklica cigareta izvadio papirni paketić koji je otvorio i na engleskom jeziku saopštio prisutnim licima „hoćete da se poslužite heroinom“ što je svjedok razumio, a takođe i njegova prijateljica koja je francuski državljanin, pa su oboje reagovali da ne koriste heroin, a kako je bio u blizini i treći svjedok koji je u iskazu izjavio da je bio spreman da prihvati ponudenu opojnu drogu (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 429/2008); U izreci presude je utvrđeno da je okrivljeni omogućio drugom licu uživanje opojne droge tako što je prosuo određenu količinu heroina koju je oštećeni na licu mjesta u sobi uživao usmrkavanjem opojne droge (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 2192/2008).

25 Kada je okrivljeni stavio na raspolaganje svoje prostorije za više lica, u presudi se moraju navesti imena tih lica, što znači da oni moraju biti identifikovani i saslušani (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 18/2005); Pod pojmom više lica kod krivičnog djela omogućavanja uživanja opojnih droga treba podrazumijevati najmanje dva lica, tj. za postojanje ovog djela je dovoljno da se omogućava uživanje opojne droge kod najmanje dva lica (presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 1926/2005).

u javnom lokalu ili na javnoj priredbi i d) ako radnju izvršenja preduzme određeno lice - službeno lice, ljekar, socijalni radnik, sveštenik, nastavnik ili vaspitač iskorištavanjem svog položaja ili korištenjem maloljetnog lica.

Ovaj teži oblik krivičnog djela u identičnom zakonskom opisu poznaje i član 187 stav 2 Krivičnog zakonika Slovenije sa propisanom kaznom od jedne do 12 godina.

I Kazneni zakon Hrvatske poznaje više težih oblika ovog krivičnog djela (član 191 st. 2 i 3), s tim što predviđa i lakši oblik djela iz kriminalnopolitičkih razloga, kada se učinilac djela može potpuno osloboditi od kazne ako je dobrovoljno i bitno doprinio otkrivanju izvršenog krivičnog djela u vezi sa zloupotrebom opojnih droga.

Dva su teža oblika prema ovim zakonskim rješenjima. Prvi teži oblik djela postoji u sljedećim slučajevima. To su: a) ako je radnja izvršenja preduzeta prema djetetu, licu sa težim duševnim smetnjama, b) ako je radnja izvršenja preduzeta u školi ili drugom mjestu koje služi za obrazovanje, vaspitanje, sportsku ili društvenu aktivnost djece ili u njihovoj neposrednoj blizini ili u kaznenoj ustanovi, c) ako je radnja izvršenja preduzeta prema više lica i d) ako je radnju izvršenja preduzelo službeno lice, zdravstveni radnik, socijalni radnik, nastavnik, vaspitač ili trener iskorištavanjem svog položaja. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od jedne do deset godina. Prema hrvatskom Kaznenom zakonu, propisana je kazna zatvora od tri do 15 godina ako je usljed preduzete radnje izvršenja osnovnog djela nastupila smrt nekog lica (stav 3).

ZAKLJUČAK

Na bazi preuzetih međunarodnih obaveza još iz vremena bivše SFRJ, i to Jedinstvene konvencije o opojnim drogama iz 1961. godine, Konvencije o psihotropnim supstancama i Konvencije UN protiv nezakonitog prometa opojnim drogama i psihotropnim supstancijama iz 1988. godine, sve države na području jugoistočne Evrope koje su nastale raspadom SFRJ, propisuju jedno, dva ili čak tri krivična djela u vezi sa zloupotrebom opojnih droga, predviđajući za njihove učinioce - fizička lica - kazne zatvora u dugom trajanju, a izuzetno i za pravna lica - novčanu kaznu (Makedonija).

Prvo i osnovno djelo ove vrste, koje se javlja u više oblika i vidova ispoljavanja, propisuje krivičnu odgovornost i kažnjivost za neovlaštenu, protivpravnu proizvodnju, preradu i stavljanje u promet (na bilo koji način, bilo kojom djelatnošću) opojne droge, odnosno zavisno od pojedinih zakonskih rješenja i: psihotropnih supstancija, prekursora, odnosno nedozvoljenih sredstava u sportu (doping). Ukoliko učinilac djela, iz bilo kojih razloga, dobrovoljno odustane od djela, odnosno otkrije djelo ili njegove učinioce ili tome bitno doprinese, sva zakonodavstva predviđaju mogućnost potpunog oslobođenja od zakonom propisane kazne.

Poseban oblik djela propisan u svim analiziranim zakonodavstvima jeste neovlašteno pravljenje, nabavljanje, posjedovanje i davanje na upotrebu opreme, materijala ili supstanci za koje se zna da su namijenjene za proizvodnju opojnih droga. Ovdje se kao objekt radnje javlja: oprema, materijal ili supstance koje su neophodne, odnosno namijenjene za proizvodnju opojnih droga. To su različita sredstva koja se mogu upotrijebiti za pripremu, proizvodnju, korištenje ili neposredno unošenje opojne droge u organizam.

Teži oblici djela su propisani u različitim oblicima zavisno od: a) vrste i prirode prouzrokovane posljedice po zdravlje ljudi, b) okolnosti pod kojima je djelo izvršeno, c) svojstva pasivnog subjekta, odnosno svojstva učinioca djela i d) mjesta izvršenja djela.

Pored toga, pojedina od posmatranih zakonodavstava inkriminišu i samu državinsku, faktičku vlast - posjedovanje opojne droge, bilo kao samostalno krivično djelo, bilo kao oblik izvršenja nekog od postojećih djela.

I na kraju, sva zakonodavstva, gotovo pod istim nazivom, sa istim opisom i karakteristikama, te oblicima i vidovima ispoljavanja - propisuju odgovornost za podstrekavanje i pomaganje na uživanje (upotrebu, trošenje) opojnih droga.

LITERATURA

- Bergeret, Jean, Fain, Michel, *Le psychanalyste à l'écoute du toxicomane*, Dunod, 1981;
- Fletcher, George, P., *Basic Concepts of Criminal Law*. Oxford University Press, 1998;
- Geberovich, Fernando, *No satisfaction: psychanalyse du toxicomane*, Albin Michel, 2003;
- Glanville, Williams, *Textbook of Criminal Law*, Stevens & Sons, 1983;
- Gross, Hyman, *A Theory of Criminal Justice* (reissue ed.), Oxford University Press, 2005;
- Hall, Jerome, *General Principles of Criminal Law*. Lexis Law Pub., 1960;
- Ignjatović, Đ. (1996). *Kriminologija, Treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Nomos, Beograd.
- Jovašević, D. (1991). *Krivično delo omogućavanja uživanja opojnih droga prema novom krivičnom zakonodavstvu*. Beograd: Bezbednost, (3);
- Jovašević, D. (1997). *Krivično delo omogućavanja uživanja opojnih droga - teorijski i praktični aspekti*. Beograd: Sudska praksa, (9);
- Jovašević, D. (2004). *Krivična dela u vezi sa opojnim drogama u uporednom krivičnom zakonodavstvu*. Beograd: Strani pravni život, (2-3);
- Jovašević, D. (2011). *Leksikon krivičnog prava*. Beograd;
- Jovašević, D. (2016). *Krivično pravo, Opšti deo*. Beograd;
- Jovašević, D. (2016a). *Zloupotreba opojnih droga u krivičnom zakonodavstvu skandinavskih država*. Beograd: Strani pravni život, (1);
- Jovašević, D. (2017). *Krivično pravo, Posebni deo*. Beograd;
- Jovašević, D. (2017a). *Krivično pravo, Posebni deo*. Beograd;
- Jovašević, D., Ikanović, V. (2015). *Međunarodno krivično pravo*. Banja Luka;
- Jovašević, D., Mitrović, LJ. (2012). *Zloupotreba opojnih droga u krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine*. Banja Luka: Zbornik radova, Društvena reakcija na savremene oblike ugrožavanja bezbjednosti;
- Jovašević, D., Simović, M. (2016). *Zloupotreba opojnih droga u krivičnom pravu Ruske federacije*. Banja Luka: Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, (38);
- Jovašević, D., Mitrović, LJ., Ikanović, V. (2017). *Krivično pravo Republike Srpske, Posebni dio*. Banja Luka;
- Kelkar, R.V., Revised by K.N.Chndrshekharan, Pillai, *Lectures on Criminal Procedure- Including Probation & Juvenile Justice*. Eastern Book Company, 1990.
- Корсантия А. А., Максименко И. В., *Основные причины детерминации преступности в Российской Федерации*, Журнал "Право и безопасность", 2009;
- Nutt, David, King, Leslie, A., Saulsbury, William, Blakemore, Colin, *Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse*. Архивная копия от 4 марта 2016 на Wayback Machine, The Lancet, March 2007;
- Petrović, B., Jovašević, D. (2010). *Međunarodno krivično pravo*. Sarajevo;
- Simić, S. (2018). *Sve o narkomaniji*. Laguna, Beograd;
- Simić, I., Trešnjević, A. (2010). *Krivični zakonik sa kraćim komentarom*. Beograd;

Simović, M., Jovašević, D., Simović, V. (2015). *Zloupotreba opojnih droga u krivičnom zakonodavstvu Turske, Kine i Luksemburga*. Tuzla: Zbornik Pravnog fakulteta u Tuzli, (2).

UTICAJ EU JAVNIH POLITIKA NA STVARANJE JAVNIH POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Konstituisanje i implementiranje javnih politika predstavlja jednu od najznačajnijih aktivnosti u okviru svake države. Kroz procedure javnog (političkog) odlučivanja, stvaraju se različite javne politike s ciljem rješavanja aktuelnih i savremenih i trajnih društveno-političkih problema. Pojava različitih problema upravo nameće potrebu da vlast, zajedno s drugim akterima, zajednički utvrdi, usvoji i implementira javne politike, kako bi omogućila normalno funkcionisanje društvenog i političkog sistema savremenih faktora društvenog i političkog života u raznim oblastima ljudskog društva. Bosna i Hercegovina još uvijek se nalaze u procesu tranzicije. Društvena i druga kretanja nametnula su i neophodnost integracije države u Evropsku uniju. Jedan od ključnih vanjskopolitičkih ciljeva Bosne i Hercegovine je integracija u Evropsku uniju. Da bi postala punopravnom članicom, država mora provesti niz složenih strukturalnih reformi. U tom smislu, Bosna i Hercegovina treba usvojiti veliki broj javnih politika, kako bi time svoj društveni i politički sistem uskladila sa standardima i normativima koje propisuje Evropska unija. Usljed takve situacije, na stvaranje javnih politika u Bosni i Hercegovini veliki uticaj imaju i različite javne politike EU. Kroz provođenje i inkorporiranje standarda i direktiva Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo, izražen je direktan uticaj javnih politika EU na nacionalni *policy* kontekst Bosne i Hercegovine. Takav uticaj, u konačnom, dovodi do stvaranja i implementiranja javnih politike koje će producirati provođenje reformi u Bosni i Hercegovini i obezbjediti Bosni i Hercegovini članstvo u zajednicu evropskih država.

Ključne riječi: Evropska unija, javne politika, Bosna i Hercegovina, reforme, društveno-politički sistem

Uvod

Evropska unija je nadnacionalna organizacija europskih država. Nastala je kroz proces integriranja europskih država. Preteče Evropske unije bile su Evropska zajednica za ugalj i čelik (1951), Evropska ekonomska zajednica (1957) i Evropska zajednica za atomsku energiju (1957). U februaru 1992. godine je u Matrihtu (*Maastrichtu*) potpisan Ugovor o Evropskoj uniji. Ugovor je stupio na snagu u novembru 1993. godine. Radi se o snažnom, prevashodno političkom, savezu evropskih država u ključnim oblastima ljudskog i društvenog života. Džon Pinder (*John Pinder*) smatra da Evropska unija „ima veliku moć u ekonomiji i ekologiji, i sve je aktivnija u vanjskoj politici, odbrani i unutarnjoj sigurnosti.“³ Posvećena je različitim javnim politikama, a posebno poljoprivrednoj politici, socijalnoj politici, politici zaštite okoliša, energetske politici... Primjerice, u Ugovoru i legislativi Evropske unije, socijalna politika se bavi pitanjima vezanim za „radne odnose, jer i tu postoje velike razlike od zemlje do zemlje...

¹ Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, dzevad.termiz@fpn.unsa.ba

² Univerzitet u Sarajevu, ermin.kuka@hotmail.com

³ Pinder, John (2003). *Evropska unija*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 34.

Jedinstveni evropski akt proširio je opseg socijalne politike u dva smjera: na zakone o zdravlju i sigurnosti na radu i poticanje dijaloga između predstavnika poslodavaca i predstavnika zaposlenih na nivou Evrope.“⁴

Javne politike na nivou Evropske unije i evropski upravni prostor

Evropska unija posvećuje pažnju širokom spektru javnih politika. Na temelju različitih javnih politika gradi svoju snagu, moć i uticaj. Izgrađen je čitav niz evropskih institucija, agencija i komiteta posvećenih, prevashodno, provođenju različitih javnih politika. Kao posebno važne institucije izdvajaju se Komitet za ekonomsko-socijalni razvoj i Komitet regija.⁵ Ta dva komiteta su savjetodavna tijela Evropske unije. Njih se često konsultira u određenim pitanjima, koja su propisana ugovorima, a često i autonomno daju vlastita “mišljenja“.

Američki politikolog Mark Polak (*Mark Pollack*) naglašava kako je „širenje teorijsko-metodoloških pristupa razvijenih u komparativnoj politici, javnim politikama, zasnovanih na različitim pristupima poput racionalnog izbora ili novog institucionalizma suštinski unaprijedilo naše rezumiranje procesa stvaranja politika EU.“⁶

U okviru i opsegu djelovanja institucija Evropske unije, uspostavljene su procedure stvaranja i provođenja različitih javnih politika. Pored svog aplikativnog značaja, javne politike Evropske unije imaju značajno mjesto i u teorijama o javnim politikama (razvoju teorijskih pristupa). Ostvareni su značajni naučni rezultati, te se došlo do relevantnih naučnih spoznaja u teoriji i empiriji javnih politika. Na tim teorijskim osnovama i naučnim razmatranjima, sačinjena je i tipologija stvaranja javnih politika. Najveći doprinos uspostavi tipologije stvaranja javnih politika unutar Evropske unije dala je britanska politologinja Helen Volas (*Helen Wallace*). Ona razlikuje pet načina stvaranja evropskih javnih politika:⁷ 1) metoda zajednice; 2) regulativni pristup; 3) distributivni pristup; 4) metoda otvorene koordinacije i 5) intenzivno međuvladino pregovaranje.

Ova tipologija prihvaćena je u literaturi kao standard, imajući u vidu činjenicu da sva savremena istraživanja počinju upravo od toga. Teza Helen Volas (*Helen Wallace*) je da „stvaranje politika Unije, kao složen sustav odlučivanja koji je nastajao tijekom desetljeća evropskih integracija, treba razmatrati ne kao *jedan*, već kao *više različitih* načina stvaranja javnih politika (*policy models*).“⁸ Radi se, dakle, o složenom i zahtjevnom odlučivačkom procesu unutar struktura i institucija Evropske unije. Izražene su krupne različitosti između pojedinih država članica, a koje je trebalo harmonizirati (svesti na zajednički imenitelj), što će u konačnom ishodu rezultirati adekvatnom i provedbenom javnom politikom.

⁴ Ibid, str. 98-99.

⁵ Više o navedenim komitetima u: Sadiković, Elmir (2014). *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 111-117.

⁶ Pollack, A. Mark (2006). *Rational Choice and EU Politics*, u: Jørgensen, K. Erik, Pollack, A. Mark & Ben Rosamond (ur). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 27-56.

Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (1999). *Uvod u metodologiju politikologije*. Sarajevo: DAX-Trade.

Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (2018). *Praktikum iz metodologije politikologije*. Sarajevo/Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu/Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka.

Termiz, Dževad (2008). *Politička analitika*, u: Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (2008). *Analitika* (I tom). Lukavac: NIK “Grafit“.

⁷ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 5 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_IP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf).

⁸ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 5, prema: Wallace, Helen (2005). *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, str. 77-78, u: Wallace, Helen/Wallace, William, Pollack, A. Mark (ur.). *Policy-Making in the European Union*, 5. izd.Oxford:Oxford University Press, str. 49-90.

O modelima i metodama eksperimenta vidi u: Termiz, Dževad (2009). *Metodologija društvenih nauka* (drugo dopunjeno i prošireno izdanje). Lukavac: NIK “Grafit“, str. 285-289.

Anamarija Musa⁹ smatra da je evropski upravni prostor „neformalni *acquis communautaire* na području javne uprave, nastao zbog proširenja Europske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebice središnje državne uprave.“ Neformalni *acquis* znači da su „zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa.“¹⁰

U periodu 2002. i 2003. godine Evropska unija je izradila Evropski okvir za samoprocjenu javne uprave. Obrazac za samoprocjenu „jedno je od glavnih sredstava Europske komisije u promoviranju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava u tranzicijskim zemljama.“¹¹ U početku je on bio strukturiran s devet (9) kriterija (indikatora upravljanja), kojima se određuje osnovne značajke upravnih struktura:¹² vrsnoća vodstva – *leadership*; javna politika i strategija; upravljanje ljudskim resursima; vanjsko partnerstvo i upravljanje unutarnjim resursima; upravljanje postupcima, promjenama i odnosom s građanin-korisnicima; rezultati u odnosima s građaninom-klijentom; zadovoljstvo upravnog osoblja; uticaj javne uprave na društvo i rezultati ostvarivanja bitnih ciljeva. Ove procjene prva su stepenica utvrđivanja stanja i mogućnosti javne uprave, te okvir prema poboljšanju i reformama, na koje građani imaju pravo. Njihove javne uprave su angažovane kao akteri unutar države, u Evropi i u svijetu.

U okviru djelovanja i obuhvata evropskog upravnog prostora, upravni službenici u nacionalnim državama rade i ponašaju se po sličnim načelima u svom radu. Zato se i kaže da evropski upravni prostor obuhvata „ne samo objektivnu implementaciju pravila i načela već i subjektivno procesuiranje pravila od strane službenika te način na koji oni upravljaju svojim ponašanjem na temelju tih normi.“¹³ Autori su saglasni da su za stvaranje krucijalnih javnih politika zaslužne „ulične birokrate“¹⁴, tj. niži (upravni) službenici. Sve politike imaju drugačije perspektive. Sagledavanje politike odozgo prema dolje je perspektiva koja se sastoji od odluka, dok se perspektiva odozdo prema gore sastoji od djelovanja. Dakle, evropski upravni prostor ne obuhvata samo načela, standarde i normative za „strukturna i funkcionalna upravna rješenja već i internalizirane norme ponašanja i vrijednosni sustav...“¹⁵ Koncepti i standardi evropskog upravnog prostora su postali osnovom koncepta evropeizacije javne uprave tranzicijskih država koje teže članstvu u Evropskoj uniji. Radi se o evropeizaciji nacionalnih javnih uprava, odnosno upravnoj konvergenciji¹⁶ (kretanju nacionalnih javnih uprava prema jednom zajedničkom modelu).

⁹ Ibid, str. 123-154, prema: Kovač, Polona (2003). *Evropski upravni prostor - realnost ali mit?*, u „Uprava“, br. 1 (2), str. 16-36.

¹⁰ Ibid, str. 123-154, prema: Olsen, P. Johan (2003). *Towards a European Administrative Space?*, u „Journal of European Public Policy“, br. 10 (4), str. 506-531.

¹¹ Musa, Anamarija (2006). *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154.

¹² Šimac, Neven (2012). *Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 49, br. 2, str. 351-368.

¹³ Musa, Anamarija (2006). *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154, prema: Scherpereel, A. John (2004). *Renewing the Socialist Past or Moving Toward the European Administrative Space*, u „Administration & Society“, br. 36 (5), str. 553-593.

¹⁴ Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.

¹⁵ Musa, Anamarija (2006). *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154.

¹⁶ „Konvergencija implicira smanjivanje različitosti i nepodudarnosti među nacionalnim javnim upravama i dovodi do toga da se javne uprave članica razvijaju u istom smjeru stvaranjem sve veće homogenosti i koherentnosti između prije različitih upravnih sustava“ (Ibid, str. 123-154, prema: Olsen, P. Johan (2003). *Towards a European Administrative Space?*, u „Journal of European Public Policy“, br. 10 (4), str. 506-531).

Provođenje javnih politika Evropske unije

Provođenje javnih politika Evropske unije jedan je od najznačajnijih aspekata javnih politika Evropske unije. Provođe se različita istraživanja i mjerenja koja prate mogućnosti, prednosti, prepreke i ograničenja implementiranja javnih politika Evropske unije u konkretnom evropskom i nacionalnom *policy* kontekstu. Naučnici koji se bave navedenim problemima su došli do teorijskih i aplikativnih saznanja da su u konkretnoj praksi izražene značajne razlike u provođenju javnih politika Evropske unije. Neke od njih se jednostavno i potpuno provode, dok kod nekih taj proces ide teže i složenije.

Preliminarna istraživanja provođenja javnih politika Evropske unije rezultirala su razvojem koncepta nazvanim "mediteranski sindrom". Taj koncept se odnosi na to da države članice Evropske unije iz Južne Evrope manje uspješno i manje efikasno provode javne politike Evropske unije od onih sa sjevera. Navedeni koncept je kritizirala Tanja Borzel (*Tanja A. Börzel*), te još neki autori. Ona je izvela zaključak da „implementacijski deficiti variraju neovisno o geografskoj lokaciji.“¹⁷ Međutim, u određenoj mjeri izražena je razlika u provođenju javnih politika Evropske unije u državama Južne Evrope (događaji vezani za Evropsku monetarnu uniju, finansijski problemi u Grčkoj). Nedjelotvornim provođenjem javnih politika u okviru država OECD-a (Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju) bavio se Francis Kastels (*Francis G. Castels*). Komparativnim analizama pojedinih sektora, pokazao je da države poput Portugala i Grčke (članice Evropske unije geografski smještene na jugu Evrope) čine grupu nedjelotvornih država u provođenju javnih politika na razini OECD-a.

Savremena istraživanja pokazuju da „djelotvornost implementacije EU politika ovisi o institucionalnom opsegu evropskog adaptacijskog pritiska, koji ne uključuje tek evropske regulatorne zahtjeve već isto tako i kapacitet ili spremnost nacionalnih uprava da iniciraju reforme.“¹⁸ Ključ uspješnosti nije samo u jačini i moći uticaja evropskih javnih politika, već i u mogućnosti i spremnosti nacionalnih *policy* konteksta da te politike prihvate i provode. U tome vodeću ulogu i veliki uticaj imaju nacionalni *policy* stilovi.¹⁹ Džeremi Ričardson (*Jeremy Richardson*) razlikuje *policy* stilove prema dvjema dimenzijama:²⁰

- *prva*, tiče se toga kako tvorcima javnih politika odgovaraju na probleme koji su dio *policy* agende,
- *druga*, tiče se relativne samostalnosti države *vis-à-vis* drugih aktera uključenih u stvaranje i provođenje javnih politika.

Posebno mjesto u izučavanju djelotvornosti provođenja evropskih javnih politika ima analiza dosljedne i potpune primjene EU direktiva. Naučnici prate statističke podatke koji se odnose na broj usvojenih ili neusvojenih direktiva koje donose institucije Evropske unije. Izražene su znatne oscilacije među državama članicama. Razdoblje obilježeno proširenjima Evropske unije, pokazuju kako i u kojoj mjeri države provode direktive Evropske unije. Poseban naglasak je na novim državama članicama. Problemi se javljaju u načinima provođenja direktiva.

¹⁷ Börzel, A. Tanja (2010). *Coping with Accession to the EC: New Modes of Environment Governance*. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, 1-5

¹⁸ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 12 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf), prema: Knill, Christoph (1998). *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, u „Journal of Public Policy“, Vol. 18, broj 1, str. 1-28.

¹⁹ „Pojam *policy* stilova – ili regulacijskih stilova – odnosi se na rutine i odabire aktera uključenih u stvaranje i implementiranje javnih politika“ (Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 382).

²⁰ Ibid, str. 382, prema: Richardson, Jeremy (ur.) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.

Pojedine države prilikom provođenja EU direktiva često svjesno krše pravila i propise. Evropska komisija i Evropski sud pravde zaduženi su pratiti i po potrebi sankcionirati države članice koje odbijaju u potpunosti primijeniti direktive. Povrede legislative imaju za posljedicu skupe sporove na Evropskom sudu pravde. Dinamika provođenja evropskih javnih politika ovisi od dva bitna faktora:²¹

- evropskog kapaciteta provođenja regulative (mogućnosti Evropske komisije i Evropskog suda pravde u osiguranju praćenja provođenja i sankcioniranja nepridržavanja pravila), i
- kapaciteta upravljanja na nacionalnoj razini.

Stoga, uspješnost funkcionisanja Evropske unije, pored ostalog, ovisi i od djelotvornosti provođenja njenih javnih politika u državama članicama.

Uticaj javnih politika EU na nacionalni *policy* kontekst

Zagovaranje javnih politika koje se usvajaju i implementiraju kroz institucije Evropske unije, omogućio je proces koji je u nauci i praksi nazvan procesom evropeizacije javnih politika. Tome je doprinio i razvoj evropske literature iz oblasti javnih politika. Prvi naučni radovi na temu evropeizacije javnih politika nastali su početkom 90-ih godina 20-og stoljeća. Sistemske analize uticaja javnih politika Evropske unije na nacionalne *policy* kontekste počinje tek početkom 21-og stoljeća. U nizu naučnih radova iz te oblasti, vodeća mjesta zauzimaju knjiga "Transformacija Europe: evropeizacija i domaća promjena" triju autora: Marije Grin Kovles (*Maria Green Cowles*), Džejs Kaporasa (*James Caporaso*) i Tomasa Risea (*Thomas Risse*)²² i knjiga "Europa koja se razlikuje: utjecaj Evropske unije na nacionalni sistem stvaranja politika"²³

Proces evropeizacije javnih politika ostvaruje se „transferom javnih politika, koji se koristi kao generički pojam za cijeli spektar drugih pojmova o 'premještanju' javnih politika među jurisdikcijama.“²⁴ Suštinski, taj proces znači prijenos (transfer)²⁵ i distribuciju nadnacionalnih (supranacionalnih) javnih politika stvorenih na razini Evropske unije na nivo država članica, odnosno njihovo pozicioniranje u nacionalni *policy* kontekst. Procesom evropeizacije se vrše mjerenja efekata uticaja evropskih javnih politika na nacionalni *policy* kontekst država članica.

Evropeizacija se razumijeva i kao „nastanak i razvoj značajnih političkih, sudbenih i društvenih institucija kao struktura vladanja, koje formaliziraju djelovanje između aktera i mreža političkih programa u postupku političkog oblikovanja i rješavanja problema u nadležnosti europske vladavine.“²⁶ Ova definicija u značajnoj mjeri poistovjećuje pojam evropeizacije s pojmom integracije, dosta širim i ujedno vodećim pojmom vezanim za

²¹ Petak, Zdravko. *Evropeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 13 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Evropeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf)

²² Green Cowles, Marija, Caporaso, James & Thomas Risse (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.

²³ Héritier, Adrienne & sur. (ur.) (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy making*. Lanham: Rowman & Littlefield.

²⁴ Poljak, Željko (2015). *Prikaz knjige Ane Petek i Krešimira Petkovića (ur.). Pojmovnik javnih politika*, u „Croatian and Comparative Public Administration“, 15(4), str. 955-961.

²⁵ „Transfer se najbolje može opisati kao proces kojim se znanje o javnim politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama i idejama u jednome političkom sustavu (prošlome ili sadašnjem) koristi u razvoju javnih politika, administrativnih aranžmana, institucija i ideja u drugome političkom sustavu“ (Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 384, prema: Dolowitz, David & David Marshal (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, u „Governance“, Vol. 13, broj 1, str. 5-24).

²⁶ Green Cowles, Marija, Caporaso, James & Thomas Risse (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, str. 3.

Evropsku uniju. Robert Landret (*Robert Landrecht*) pod evropeizacijom podrazumijeva „rastući proces preorijentacije smjera i oblikovanja politika do stepena na kojemu politička i ekonomska dinamika Europske unije (EU/EZ) postaje dio organizacijske logike nacionalnih politika i oblikovanja političkih programa.“²⁷ Organizacijska logika je „proces prilagođavanja izmijenjenom okruženju.“²⁸ Prema navedenom, pojam i proces evropeizacije se sužava isključivo na nacionalne *policy* kontekste, na način da se evropske javne politike infiltriraju u nacionalne *policy* kontekste, čime im se, u određenoj mjeri, podređuju. Klaudio Radaeli (*Claudio Radaelli*) evropeizaciju određuje kao „proces oblikovanja, širenja i institucionaliziranja formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, načina ponašanja i podijeljenih vjerovanja i normi koje se najprije definiraju i konsolidiraju u procesu stvaranja javnih i drugih politika u EU-u, a potom se ugrađuju u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika.“²⁹

Proces evropeizacije je, dakle, fazni i sistematski, te analitički proces, konkretno primjenjen i proveden u praksi nacionalnih *policy* kontekstâ. U nauci su ponuđena dodatna metodološko-analitička³⁰ rastavljanja i klasificiranja tog procesa, s ciljem lakšeg i jednostavnijeg spoznavanja šta se konkretno istražuje i mjeri kada je u pitanju uticaj javnih politika Europske unije na nacionalni *policy* kontekst. Upozorava se na metodološku opasnost konceptijskog suzbijanja pojma evropeizacije. Stoga su autori ponudili strategiju u nauci nazvanu “gradnja koncepta“, čime se pojam evropeizacije precizno diferencira od sličnih pojmova, prevashodno pojma integracije.

Naučnici koji se bave EU integracijama su razvili metodološki okvir proučavanja uticaja javnih politika EU na nacionalni *policy* kontekst. Osnovni okvir proučavanja tih uticaja, tj. tipova evropeizacije nacionalnih *policy*-ja, dali su Simon Balmer (*Simon J. Bulmer*) i Kristian Lakesne (*Cristian Lequesne*)³¹, a predstavljen je u sljedećoj tabeli:

<i>Tip javnog upravljanja</i>	<i>Tip politike</i>	<i>Analitička jezgra</i>	<i>Glavni mehanizmi</i>
Pregovaranje	Bilo koja politika	Formiranje EU politike	Okomiti, <i>uploadiranje</i> politike
Hijerarhija	Pozitivna integracija	Pravila o korekciji tržišta; postojanje EU <i>policy</i> podloga	Okomiti, <i>downloadiranje</i> politike
Hijerarhija	Negativna integracija	Pravila o stvaranju tržišta; odsustvo EU <i>policy</i> podloga	Horizontalni
Olakšana koordinacija	Koordinacija	Meko pravo, OMC; razmjena politika	Horizontalni

²⁷ Landrecht, Robert (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, u “Journal of Common Market Studies”, Vol. 32, broj 1, str. 69-88.

²⁸ Ibid, str. 69-88.

²⁹ Radaelli, M. Claudio (2000). *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes* (Izvor: www.eiop.at /eiop)

³⁰ Termiz, Dževad (2009). *Metodologija društvenih nauka* (drugo dopunjeno i prošireno izdanje). Lukavac: NIK “Grafit”.

Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (1999). *Uvod u metodologiju politikologije*. Sarajevo: DAX-Trade. Milosavljević, Slavomir i Ivan Radosavljević (2003). *Osnovi metodologije političkih nauka* (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje). Beograd: Službeni glasnik.

Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (2018). *Praktikum iz metodologije politikologije*. Sarajevo/Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu/Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka.

Termiz, Dževad (2008). *Politička analitika*, u: Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (2008). *Analitika* (1 tom). Lukavac: NIK “Grafit”.

³¹ Bulmer, Simon & Cristian Lequesne (ur.) (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Tabela 1. Tipovi evropeizacije javnih politika

(Izvor: Bulmer, J. Simon & Cristian Lequesne (ur.) (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, str. 346)

Prema navedenom okviru, tipovi javnih politika Evropske unije povezuju se sa tipovima javnog upravljanja.³² Na osnovama navedenog, razvijena je klasifikacija politika Evropske unije. Pregovaranje je „oblik upravljanja koji dovodi do novih agendi u politikama EU, širenju ovlasti Unije na nova područja, kao što su, primjerice, pitanja o stvaranju snažnije fiskalne unije..., dovodi do uspostavljanja neke politike kao europske politike, a u načelu se može odnositi na bilo koje policy područje. Osnovni mehanizam koji se pri tome koristi jest okomiti mehanizam podizanja (*uploading*) neke sektorske politike na EU razinu... Utjecaj hijerarhija, oličen (je) u sustavu *acquis communitarea*, koji ima dvije temeljne inačice.... One se iskazuju kao pozitivna i negativna integracija. Prva se odnosi na pravila korigiranja tržišta, gdje u pravilu postoje jasne podloge za stvaranje politika (*policy templates*), koje se mogu „skinuti“ (*downloading*), budući da se kod ovog tipa javnih politika također primjenjuju okomiti mehanizmi korekcije tržišta... Upravljanje vođeno logikom hijerarhije može dovesti i do različitih oblika negativne integracije, gdje nema posebnih predložaka (*policy templates*) koji bi se mogao jednostavno 'spustiti' u države članice. Ovaj tip javnih politika odnosi se stoga na pravila stvaranja tržišta, vođenog prije svega logikom ukidanja barijera, a mehanizmi koji se pri tome rabe su u pravilu vodoravni. Naime, ideja koja je ovdje na djelu ogleda se u ambiciji da se osigura učinkovito funkcioniranje tržišta, što prije svega uključuje horizontalne mehanizme djelovanja. Primjer takvih politika su politika jedinstvenog tržišta (*single market*), politika konkurencije itd... Četvrti oblik javnog upravljanja se odnosi na brojna područja u kojima se zajedničko stvaranje javnih politika oslanja na različite oblike koordinacije politika. Riječ je o brojnim, nedovoljno definiranim područjima, u kojima je na djelu neki oblik 'mekog prava' (*soft law*), različitih oblika prenošenja politika i učenja politika od drugih. Logika koja se primjenjuje kod ovog tipa politika je poglavito vodoravna... Popis sektorskih politika koje su uključene u to područje uključuje vanjsku politiku, obrazovnu politiku, politiku bolje regulacije, kulturnu politiku, politiku socijalne inkluzije itd.“³³

Također, uz ove tipove javnih politika, vezuju se i tri objašnjenja dinamike i uspješnosti procesa evropeizacije, i to:

- prvo, mehanizam uspješnosti prilagođavanja (pozitivna integracija u sektorima poput okoliša, socijalne politike, poljoprivredne politike);
- drugo, regulatorno nadmetanje (negativna integracija u sektorima poput politike zajedničkog unutarnje tržišta proizvoda i usluga, energetsko tržište³⁴, politika telekomunikacija); i
- treće, logika učenja (preuzimanje politika od drugih, poput zajedničke vanjske i sigurnosne politike, politike azila, zapošljavanja, socijalne inkluzije).

Proces evropeizacije nailazi i na ograničenja i prepreke. Već u fazi stvaranja i implementiranja javnih politika Evropske unije, akteri često pritajeno ili čak otvoreno nastupaju i djeluju sa vlastitih nacionalnih ili ideoloških pozicija. Evropska komisija je sastavljena od predstavnika nacionalnih vlada. Oni ujedno pripadaju različitim političkim opcijama. To dalje za posljedicu ima činjenicu da oni često iskazuju svoju ideološku, pa čak i stranačku privrženost određenim idejama i pozicijama prilikom odlučivanja o javnim

³² Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 174.

³³ Petak, Zdravko. *Evropeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 8-9 (Izvor: [https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Evropeizacija JP u Hrvatskoj DOVRENI TEKST1.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Evropeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf)).

³⁴ Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2019). *Posebne sektorske javne politike s osvrtom na specifičnosti i obilježja energetske politike*, u „Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu“, God. 10, br. 2, str. 65-71.

politikama na nivou Evropske unije. Zato se razlike u stvaranju i provođenju javnih politika na nacionalnom nivou lako mogu transferirati na nivo javnih politika Evropske unije.

Proces stvaranja evropskih javnih politika ovisi o „privlačenju 'njihala' između arene države i transnacionalne arene. Njegovi pokreti su oblikovani u kontekstu Zapadne Europe, od strane funkcija politike i od strane predviđanja političkih aktera s vrha.“³⁵ Uspješnost prevazilaženja nacionalnih razlika i uspostavljanja zajedničke ideje vodilje je ključni uspjeh stvaranja javnih politika na nivou Evropske unije, kao i njihova transfera i uticaja na nacionalne *policy* kontekste.

Uticaj EU na stvaranje javnih politika u Bosni i Hercegovini

Temeljem teorijskih koncepata evropeizacije i provođenja javnih politika Evropske unije, mogu se naučno istraživati i analizirati područja društvenih, političkih, ekonomskih i drugih promjena koje se (ne)dogodaju u Bosni i Hercegovini na njezinu putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Pristupanje Bosne i Hercegovine svjetskim organizacijama je postao imperativ opstanka i funkcionisanja države.

Bosna i Hercegovina je još uvijek u procesu tranzicije. Tranzicija je obilježena poslijeratnom obnovom, formiranjem državnih institucija i uspostavom stabilnog društvenog poretka. Kruna tom procesa bilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2008. godine. Taj čin je bio početni korak i polazni osnov vlastima u Bosni i Hercegovini da intenziviraju aktivnosti i napore na daljnjim reformskim procesima i postepeno ispunjavanju uslova za članstvo.

Umjesto napretka ka pozitivnoj odluci o prijemu u punopravno članstvo države u Evropsku uniju, ostvarena su suprotna kretanja. Dolazi do potpunog zastoja integracionog procesa. Osnovni uzrok negativnih trendova je nepostojanje konsenzusa vladajućih političkih stranaka koje su nakon juna 2008. godine dobile mandate u vlasti.³⁶ To je bilo razlogom da se navedeni Sporazum privremeno “zamrže“. U vremenu nakon 2008. godine, umjesto pitanja demokratiziranja i provođenja reformi, otvarali su se etno-nacionalni problemi. Na dnevni red političkih rasprava došle su rasprave o mogućnostima mirne disolucije Bosne i Hercegovine. Rijetka pozitivna stvar koja se dogodila nakon 2008. godine, a koja se neposredno ticala integracije države u Evropsku uniju, ali i samih građana, je ukidanje viznog režima za građane koji posjeduju nove (biometrijske) pasoše. Uvođenje bezviznog režima se dogodilo 15. decembra 2010. godine i, na dobrobit građana Bosne i Hercegovine, još uvijek je na snazi. Također, treba dodati i usvajanje reformske agende na državnom i entitetskim nivoima za razdoblje od 2015-2018. godine, kojom se iskazala puna oprijedjeljenost ka provođenju neophodnih reformi i konačnom članstvu države u Evropskoj uniji.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je ponovo aktiviran 2015. godine, nakon konkretnih pozitivnih pomaka koje su novi koalicioni partneri vlasti na državnom nivou uspjeli postići. To se dogodilo zahvaljujući, prvenstveno, njemačko-britanskoj inicijativi, koja je pokrenula integracijski proces. Već 15. februara 2016. godine Bosna i Hercegovina, u skladu sa članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, u okviru nizozemskog predsjedavanja Vijećem Evropske unije podnijela je formalni zahtjev za članstvo. Vijeće Evropske unije je 20. septembra 2016. godine pozvalo Evropsku komisiju da pripremi mišljenje o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Krajem 2016. godine, Bosni i Hercegovini je uručen Upitnik Evropske komisije, sa pitanjima. Odgovori na upitnik su dostavljeni krajem februara 2018. Godine, a odgovori na dodatna pitanja su poslani početkom 2019. godine. U

³⁵ Babić-Krešić, Ivana (2014). *Javne politike u procesu globalizacije i evropeizacije i politika zapošljavanja*, u „Nova prisutnost, broj 12, str. 413-430.

³⁶ O navedenom više u: Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: University press – Magistrat izdanja.

saopštenju Evropske komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, a vezano za Zahtjev Bosne i Hercegovine za pristupanje Evropskoj uniji, stoji da „Evropska komisija smatra da bi se pregovori za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji trebali otvoriti kada zemlja postigne potreban stepen usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno sa političkim kriterijima iz Kopenhagena kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje naročito garantiraju demokratiju i vladavinu prava. Bosna i Hercegovina će morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir kako bi se osiguralo ispunjavanje sljedećih ključnih prioriteta: demokratija/funkcionisanje; vladavina prava; osnovna prava; reforma javne uprave.“³⁷

U komparaciji sa drugim državama Srednje Evrope, za države Jugoistočne Evrope traže se dodatna tumačenja i dodatni uslovi od čijeg ispunjenja ovisi put ka članstvu i konačno članstvo u Uniji. Istraživači javnih politika navode kako je za „evropeizaciju zemalja Zapadnog Balkana potrebno oblikovati novu vrstu analitičke oznake, koja bi se mogla nazvati 'jugoistočno-evropskim stilom' evropeizacije javnih politika.“³⁸ Prostor Zapadnog Balkana za Evropsku uniju predstavlja manje značajan prostor u odnosu na države Srednje i Zapadne Evrope. Njemačka politologinja Tanja Borzel (*Tanja A. Börzel*) problematizira i kapacitete država Zapadnog Balkana, a među kojima je i Bosna i Hercegovina, da uopće prihvate i provode politike koje se stvaraju na nivou Evropske unije. U izvještajima Evropske unije, prostor bivše Jugoslavije (bez Slovenije, uz dodanu Albaniju) smatra se prostorom ograničene državnosti (engl. *limited statehoodness*), odnosno prostorom slabe države (engl. *weak state*), bez kapaciteta i potencijala za provođenje temeljnih državnih politika. Bosna i Hercegovina je, sa složenom teritorijalnom i političkom infrastrukturom, u ovom segmentu još specifičnija. Usljed čestih secesionističkih pritisaka i nemogućnosti konsenzusa predstavnika bosanskohercegovačkih naroda, te složenih procedura usvajanja državnih zakona i politika (entitetsko glasanje, mehanizam koordinacije), država nema dovoljne i jake *policy* kapacitete vlasti za potpuno i efikasno provođenje EU javnih politika.

Praksa u Bosni i Hercegovini razlikuje se od prakse bivših država kandidata za članstvo. Za razliku od drugih država „koje su morale posvetiti pažnju decentralizaciji, unutar same zemlje prenoseći određene ingerencije s državnog nivoa na niži, Bosna i Hercegovina mora da izgradi i ojača institucionalne kapacitete na centralnom nivou“³⁹, čime će se ojačati i *policy* kapaciteti po pitanju evropeiziranja javnih politika. Stalni politički angažman Evropske unije u Bosni i Hercegovini se očituje kroz instituciju Specijalnog predstavnika EU u Bosni i Hercegovini. On je, ujedno, i šef delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini.

Dosadašnji procesi evropeizacije javnih politika u Bosni i Hercegovini bili su spori, neefikasni i tromi. Primjetna su značajna ograničenja i prepreke u provođenju javnih politika Evropske unije u ustavnom i pravno-političkom sistemu države. Izražena su samo deklarativna izjašnjavanja donositelja javnih politika u Bosni i Hercegovini o što bržem ulasku Bosne i Hercegovine u zajednicu evropskih država. Praktično, sve se čini da se produciraju neki novi, prevashodno etno-nacionalni problemi, koji usporavaju taj put. Eklatantan primjer je i neprovođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.

³⁷ Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Vijeću: Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Brisel: Evropska komisija, 29. maj 2019, str. 14-15.

Hadžibajrić, Ibrahim (2011). *Vladavina prava u savremenoj državi*. Travnik: Pravni fakultet Univerziteta u Travniku.

³⁸ Anastasakis, Othon (2005). *The Europeanization of the Balkans*, u „Brown Journal of World Affairs, broj 12 (1), str. 77-88.

³⁹ Palinkašev, Olga i Armin Kržalić (ur.) (2007). *Bosna i Hercegovina ka Evropskoj uniji – Zbornik radova*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije, str. 128.

Zaključak

Budućnost Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji je imperativ. Nužna je retrospektivna evropeizacija javnih politika u Bosni i Hercegovini, uključujući svakako i vanjsku politiku. Također, neophodna je izrada i usvajanje niza evropskih zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, tj. zakona koji bi bili u skladu s uobičajenim evropskim političkim praksama. Nužna je evropeizacija političke kulture u Bosni i Hercegovini, kao uslov evropeiziranja državnih javnih politika. Trenutne neevropeizirane javne politike u Bosni i Hercegovini predstavljaju veliku prepreku u pristupanju države Evropskoj uniji.

Da bi se evropeizirala politička kultura u Bosni i Hercegovini, zagovara se i princip koaliranja stranaka na programskoj ideji ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Taj cilj moguće je izvesti putem „oblikovanja široke međustranačke koalicije pod nazivom 'za evropsku Bosnu i Hercegovinu'. Unutar te koalicije bile bi sve stranke čija osvojena zastupnička mjesta u entitetskim i državnom parlamentu uzeta zajedno čine mogućnost formiranja široke programske koalicije i na toj osnovi stabilne izvršne vlasti.“⁴⁰ Takva koalicija stranaka u svojoj osnovi bi imala „konsenzus za donošenje zakona na osnovu kojih će se provoditi reforme i ekonomske i političke... Politička energija vodećih parlamentarnih stranaka bila bi usmjerena ka jednom cilju: dobijanje kandidatskog statusa za članstvo BiH u EU.“⁴¹ Bez provođenja kapitalnih reformi u procesu pristupanja Evropskoj uniji i evropskom upravnom prostoru, te evropeiziranja svih državnih javnih politika u Bosni i Hercegovini, nemoguće je očekivati pozitivan signal i dobijanje statusa kandidata za članstvo. Od posebnog je značaja prenošenje nadležnosti s entitetâ na državni nivo. Radi toga, treba donijeti nove zakone usklađene prema politikama i praksama Evropske unije. Provođenjem i inkorporiranjem standarda i direktiva Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo, izražava se direktan uticaj EU javnih politika na nacionalni *policy* kontekst Bosne i Hercegovine. Takav uticaj, u konačnici, dovodi do stvaranja i implementiranja javnih politika koje će producirati reformske korake u Bosni i Hercegovini i članstvo Bosne i Hercegovine u zajednicu evropskih država.

Literatura:

1. Anastasakis, Othon (2005). *The Europeanization of the Balkans*, u „Brown Journal of World Affairs, broj 12 (1), str. 77-88.
2. Börzel, A. Tanja (2010). *Coping with Accession to the EC: New Modes of Environment Governance*. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC.
3. Bulmer, Simon & Cristian Lequesne (ur.) (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
4. Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
5. Dolowitz, David & David Marshal (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, u „Governance“, Vol. 13, broj 1, str. 5-24.
6. Green Cowles, Marija, Caporaso, James & Thomas Risse (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.

⁴⁰ „S pristupom za formiranje široke stranačke koalicije 'Za evropsku BiH' bitno bi se i u pozitivnom pravcu mijenjao društveni i politički ambijent za provođenje reformi. U cjelini bi se ubrzala politička dinamika u odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“ (Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: University press – Magistrat izdanja, str. 141).

⁴¹ *Ibid*, str. 141.

7. Hadžibajrić, Ibrahim (2011). *Vladavina prava u savremenoj državi*. Travnik: Pravni fakultet Univerziteta u Travniku.
8. Héritier, Adrienne & sur. (ur.) (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy making*. Lanham: Rowman & Littlefield.
9. Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
10. Kovač, Polona (2003). *Evropski upravni prostor - realnost ali mit?*, u „Uprava“, br. 1 (2), str. 16-36.
11. Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
12. Landrecht, Robert (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, u “Journal of Common Market Studies”, Vol. 32, broj 1, str. 69-88.
13. Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
14. Milosavljević, Slavomir i Ivan Radosavljević (2003). *Osnovi metodologije političkih nauka* (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje). Beograd: Službeni glasnik.
15. Musa, Anamarija (2006). *Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154.
16. Olsen, P. Johan (2003). *Towards a European Administrative Space?*, u „Journal of European Public Policy“, br. 10 (4), str. 506-531.
17. Palinkašev, Olga i Armin Kržalić (ur.) (2007). *Bosna i Hercegovina ka Europskoj uniji – Zbornik radova*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
18. Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: University press – Magistrat izdanja.
19. Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*.
20. Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 5, prema: Wallace, Helen (2005). *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, str. 77-78, u: Wallace, Helen/Wallace, William, Pollack, A. Mark (ur.). *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press, str. 49-90.
21. Pinder, John (2003). *Evropska unija*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
22. Pollack, A. Mark (2006). *Rational Choice and EU Politics*, u: Jørgensen, K. Erik, Pollack, A. Mark & Ben Rosamond (ur.). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 27-56.
23. Poljak, Željko (2015). *Prikaz knjige Ane Petek i Krešimira Petkovića (ur.). Pojmovnik javnih politika*, u „Croatian and Comparative Public Administration“, 15(4), str. 955-961.
24. Radaelli, M. Claudio (2000). *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes*.
25. Richardson, Jeremy (ur.) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.
26. Sadiković, Elmir (2014). *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
27. *Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Vijeću: Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji*. Brisel: Evropska komisija, 29. maj 2019.
28. Scherpereel, A. John (2004). *Renewing the Socialist Past or Moving Toward the European Administrative Space*, u „Administration & Society“, br. 36 (5), str. 553-593.
29. Šimac, Neven (2012). *Evropski upravni prostor i europska načela javne uprave*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 49, br. 2, str. 351-368.
30. Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2019). *Posebne sektorske javne politike s osvrtom na specifičnosti i obilježja energetske politike*, u „Zbornik radova Međimorskog veleučilišta u Čakovcu“, God. 10, br. 2, str. 65-71.

31. Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (1999). *Uvod u metodologiju politikologije*. Sarajevo: DAX-Trade.
32. Termiz, Dževad (2008). *Politička analitika*, u: Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (2008). *Analitika* (I tom). Lukavac: NIK "Grafit".
33. Termiz, Dževad (2009). *Metodologija društvenih nauka* (drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Lukavac: NIK "Grafit".
34. Termiz, Dževad i Slavomir Milosavljević (2018). *Praktikum iz metodologije politikologije*. Sarajevo/Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu/Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka.

СТО ГОДИНА ЕВРОАЗИЈСКЕ ИНТЕГРАЦИОНЕ ИДЕЈЕ****Сажетак**

Евроазијство је почело да претендује на улогу главне интеграционе идеологије на постсовјетском простору. Класично евроазијство појавило се међу руским емигрантима 20-их година прошлог века, као реакција на распад словенофилских илузија и очекивања након завршетка Првог светског рата, као и пропасти старих царстава на чијим рушевинама су настали национализам и сепаратизам. Евроазијци су одустали од идеје стварања заједничке словенске цивилизације, у чијем је центру требала да буде Русија, износећи идеју Евроазије као посебног цивилизацијског простора, који се делимично подударао са границама некадашњег Руског царства и СССР-а. Кључну улогу у популаризацији идеје евроазијства током периода перестројке и постперестројке, играла су новинарска дела Лева Гумиљова и Александра Дугина, која су створила услове за позитивну перцепцију евроазијства и прихватање тих идеја од стране интелектуалних и политичких елита у постсовјетској ери. Бивши председник Казахстана, Нурсултан Назарбајев, први је пут 1994. године изразио идеју о потреби стварања Евроазијске уније, до чије ће реализације протећи скоро 20 година, пролазећи кроз различите фазе, од Евроазијске економске заједнице, преко Царинске уније, до заједничког економског простора до чијег је отелотворења дошло стварањем Евроазијског савеза, 2014. године. Евроазијство је, између осталог, саставни елемент модерног руског идентитета и геополитичке праксе. То је најважнији резултат првог века од појаве евроазијске идеје, који је довео до каснијег стварања свеевроазијске идеје (као уједињења Словена-Руса са турским народима) која је потом преобликована у идеју «Велике Евроазије». Појам „Велика Евроазија“ се релативно недавно појавио у геополитичком речнику. Поменути појам укључује комплетну Евроазију и део Африке. Према класификацији УН-а, у Велику Евроазију се убраја 48 држава Европе, 50 држава Азије и 7 држава Северне Африке, које покривају простор осам од дванаест локалних цивилизација и девет цивилизацијских асоцијација.

Кључне речи: интеграције, евроазијска интеграциона идеја, Велика Евроазија, Русија, Николај Трубецки, Петар Савицки, геополитика, међународни односи

Zoran Milošević

HUNDRED YEARS OF THE EUROASIAN INTEGRATION IDEA**Abstract**

Eurasianism began to aspire after the role of the main ideology of integration in the post-Soviet region. Classical Eurasianism emerged among Russian emigrants in the 1920s as a reaction to the disintegration of Slavophilic illusions and expectations after the end of World War I, as

* Академик Међународне словенске академије из Москве, редовни професор теоријске социологије, научни саветник.

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (179009), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

well as the demise of the old empires on whose ruins arose nationalism and separatism. Eurasians abandoned the idea of creating a joint Slavic civilization, in the center of which should be Russia, by presenting the idea of Eurasia as a particular civilizational space, which partly coincided with the borders of the former Russian Empire and the USSR. An important role in popularizing the idea of Eurasianism during perestroika and post-perestroika periods had the journalistic works written by Lev Gumilyov and Aleksandr Dugin, which created conditions for a positive perception of Eurasianism and the acceptance of related ideas by intellectual and political elites in the post-Soviet era. Former president of Kazakhstan, Nursultan Nazarbayev, for the first time in 1994, expressed the idea of the necessity of creating the Eurasian Union, whose subsequent creation took nearly 20 years, while going through different stages: from the Eurasian Economic Community, through the Eurasian Customs Union, to the common economic space embodied in the creation of the Eurasian Economic Union in 2014. Eurasianism is, among other things, an integral element of modern Russian geopolitical identity and practice. This was the most important result that occurred in the first century after the emergence of the Eurasian idea, which led to the subsequent creation of an all-Eurasian idea (such as the unification of Slavs-Russians with the Turkish nations), which was subsequently transformed into the idea of "Greater Eurasia". The term "Greater Eurasia" has appeared relatively recently in the geopolitical vocabulary. The term includes complete Eurasia and part of Africa. According to the UN classification, 48 Eurasian, 50 Asian and 7 North African countries are included in Greater Eurasia, covering the territory of eight of the twelve local civilizations and nine civilizational associations.

Keywords: integration, Eurasian integration idea, Greater Eurasia, Russia, Nikolai Trubetzkoy, Pyotr Savitsky, geopolitics, international relations

Ове и наредне године обележаваће се стогодишњица евроазијске идеје. Наиме, 1920. године у Софији је објављен политички есеј Николаја Трубецког „Европа и човечанство“, након чега је уследила реакција Петра Савицког у виду чланка „Европа и Евроазија“ и објављивање зборника „Поглед на исток. Предосећаји и постигнућа. Утемељење евроазијства“, који представља дело два аутора, Петра Сувчинског и Георгија Флоровског, објављеног 1921. године.¹

ЕВРОАЗИЈА – СИНТЕЗА СЛОВЕНА И ТУРСКИХ НАРОДА

Евроазијство је почело да претендује на улогу главне интеграционе идеологије на постсовјетском простору. Класично евроазијство појавио се међу руским емигрантима 20-их година прошлог века, као реакција на распад словенофилских илузија и очекивања након завршетка Првог светског рата, као и пропасти старих царстава на чијим рушевинама су настали национализам и сепаратизам. Евроазијци су одустали од идеје стварања заједничке словенске цивилизације, у чијем је центру требала да буде Русија, износећи идеју Евроазије као посебног цивилизацијског простора, који се делимично подударао са границама некадашњег Руског царства и СССР-а.² Истовремено, реагујући на пораст националних покрета у Русији током година револуције и грађанског рата, као

¹ Алексей Дзермант, Евразийство нового века, <http://teleskop-by.org/2020/01/13/evrazijstvo-novogo-veka/>

² Види: Зоран Милошевич, Особенности русского национализма, *Феномен гражданского сознания в российском обществе конца XIX - начала XX вв.: Деятельность братьев Верещагинных*, Материалы всероссийской научной конференции, Череповецкий государственный Гуманитарный институт, Череповец, 2008, стр. 14 – 29.

и на национално разграничење које су спровели бољшевици у СССР-у, Евроазијци су престали да размишљају о Русији као о цивилизацији заснованој на културној и геополитичкој доминацији словенско-руског елемента, око којег се окупљају све остале етничке групе. Евроазија је почела да се схвата као синтеза словенских и "туранских" елемената.³ Другим речима, поред Словена-Руса, у евроазијству су равноправни партнери и бројни турски народи, што на неки начин представља концепцију мирољубивог уједињења Русије и Турана,⁴ а постсовјетска реализација Евроазијског савеза (2014), заправо је понајвише дело туранских република Централне Азије, највише Казахстана, тачније, њеног бившег председника Нурсултана Назарбајева.⁵

Окретање Турану као позитивном опредељењу ужасавало је многе руске националисте. Савицки је на основу таквог опредељења посредно оправдавао татарско-монголски јарам, захваљући коме је „Русија стекла њену геополитичку самосталност и очувала њену духовну независност од насилничког романско-германског света“. „Без татарства не би било ни Русије“ – представља тезу која је била кључна формула евроазијства, јер двојакост руских предела (шуме и степе) јесте нешто што само по себи захтева природну синтезу. Притом, таква синтеза није просто преклапање два геополитичка система, него нешто целовито, оригинално, нешто што поседује своје сопствено мерило и методологију оцене. Победивши Монголе и Татаре, Руси су преузели „монголски дух“ који представља основу за историјску и духовну надмоћ Евроазијаца. Чак и знатан проценат бољара, те људи који су опслуживали московског цара, сачињавали су представници татарског племства. Руска државност је једним делом произашла из њених татарских извора, па стога они историчари који затварају очи пред том чињеницом или настоје да умање њен значај нису у праву – писао је Николај Трубецки.⁶ Чудо преображаја татарске државности у руску остварено је захваљујући снажној дисперзији религиозног осећања, те благодарећем успону православља, који је захватио Русију у доба татарске окупације. Овај религиозни пламен помогао је древној Русији да облагороди татарску државност, да јој присаједини нови религиозно-етички карактер и да је учини својом. Одиграло се русификовање и оправослављење татарштине и московски цар, који је постао носилац те нове форме татарске државности, задобио такав религиозно-етички статус да су пред њим поклекли и препустили му водећи трон сви остали ханови западног улуса. Масовно преобраћење татарског племства у православље и службовање московском цару био је спољашњи израз ове моралне интегришуће силе.

За сваку нацију, ропство представља не само несрећу, него и наук. Долазећи у додир са страним освајачима и насилницима, домицилна нација апсорбује њихове психолошке карактеристике и елементе њихове националне културе и идеологије. Под условом да аутохтона нација успе да органски преобликује оно што је позајмила, те се на крају се ослободи јарма, онда се може говорити о благородности или штетности стране окупације као наука.

Монголска окупација је трајала преко два века. Иако су Татари првенствено дошли са намером да угњетавају Русију, они су је истовремено подучавали сопственој култури

³ Николај Трубецки о туранском елементу у руској култури, у зборнику радова: *Феноменологија руске душе*, о карактеру и менталитету Руса, приредио: Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008, стр. 112.

⁴ Всеволод Шимов, Евразийство и постсоветская интеграция, <https://zapadrus.su/rusmir/pubru/2065-evrazijstvo-i-postsovetskaya-integratsiya.html>

⁵ Види: Зоран Милошевић, Русија и интеграције на постсовјетском пространству, *Војно дело*, бр. 1, Београд, 2006, стр. 9 – 21.

⁶ Николај Трубецки о туранском елементу у руској култури, стр. 112.

и обичајима, тако да се за нешто више од двеста година Русија на крају ослободила татарског јарма, у виду можда „лоше скројене“, али изузетно чврсто устројене православне државе. То је био резултат татарског јарма, односно, онај плод по коме се може судити о штетности или благотворности самог јарма по судбину руског народа.⁷

ЕВРОАЗИЈСТВО И ПАНЕВРОПЕИЗАМ СА СВОЈОМ НОВОМ „КЛАСНОМ БОРБОМ“

Дакле, век од појаве евроазијске идеје јесте добар повод да се направи кратак преглед резултата размишљања на ову тему, да се расветле њени (не)успеси, а такође и да се размотри њена перспектива, с обзиром да је у међувремену ова идеја постала и део званичног програма Руске Федерације. Успех евроазијства се може анализирати у заједничком контексту са паневропском идејом са којом показује невероватан синхронизам. Заправо, до појаве докумената о политици евроазијства и европеизма дошло је готово истовремено. Оснивање Паневропске уније и објављивање манифеста Рихарда Николауса Куденхове-Калергија, „Пан-Европа“ датира из 1922-23. године.⁸ Важно је напоменути да је европску идеју формулисао аристократа мешовитог, аустријско-јапанског порекла, то јест, "евроазијског" порекла, док су први Евроазијци потицали из руско-литванске и пољске племићке породице.⁹

Животни путеви заговорника паневропске и евроазијске идеје били су дијаметрално различити. Забране и прогони од стране нациста за заговорнике паневропске идеје нису имали теже последице, за разлику од заговорника евроазијства, нарочито Николаја Трубецког.¹⁰ Паневропејци су мирно преживели рат, стекли утицајне

⁷ Русија је бездржавна, најанархичнија земља на свету. Док је руски народ најаполитичнији народ, који никада није успео да уреди сопствену државу. Сви истински руски национални писци, мислиоци, публицисти, сви су они недржавотворни, својеврсни анархисти. Анархизам је манифестација руског духа. **Корен ових дубоких противречности је у несагласју мушког и женског у руском духу и карактеру. Женственост чини Словене мистички осетљивим, способним да послушају унутарње гласове. Али потпуна превласт женског елемента их омета у томе да испуне своју мисију у свету. Међутим, мушки дух потенцијално постоји у пророчкој Русији, у руском ходочасништву и руском трагању за правдом. И ови елементи ће се иманентно сјединити са женственошћу руске земље.** Види: Николај Берђајев, Душа Русије, у зборнику радова: *Феноменологија руске душе*, о карактеру и менталитету Руса, приредио: Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008, стр. 7 и 22.

⁸ Види: Зоран Милошевић, „Аристократски“ план уједињења Европе, *Печат*, Београд, бр. 251, 18. јануар 2013, стр. 46 – 49.

⁹ Исто.

¹⁰ Трубецки, Николај Сергејевич (1890-1938) био је син ректора Московског универзитета, кнежевског порекла. После Октобарске револуције, 1920. године, емигрирао је у Бугарску из које 1923. прелази у Беч и постаје професор Бечког универзитета. Ухапшен је од стране Гестапоа због противљења националсоцијализму, те је током ислеђивања преминуо.

Током 1930. године у штампи је говорио против националсоцијализма, видећи у њему својеврсни „биолошки материјализам“, неспојив са православним схватањима, као што је био и марксистички „историјски материјализам“. Као одговор на покушаје бившег присташе евроазијске идеје А. В. Мелера-Зекомелског, који је живео у Немачкој, да споји ставове десног евроазијства и руског националсоцијализма, Трубецки је написао теоријски антинацистички чланак „О расизму“. Критиковао је "аријску теорију у лингвистици", тврдећи да не постоји индоевропски протојезик, а сличност језика индоевропске породице може се објаснити њиховим утицајем једних на друге током историјског развоја. Идеје које је Трубецки изнео у чланку „Мисли о индоевропском проблему“ биле су разлог што су га неке аустријске колеге пријавиле Гестапоу.

Године 1938., после Аншлуса, и доласка Гестапоа у Аустрију, Трубецки је ухапшен и извршен је претрес у његовом стану. Према П. Н. Савицком, само га је кнежевска титула спасила од слања у

присталице међу породицом Хабзбург и другим европским краљевским и племићким породицама. Постали су чланови Европског парламента, док су многе присталице евроазијске идеје, а које су остале у Совјетском Савезу, ухапшене и утамничене. Све недаће које су задесиле присталице евроазијске идеје нису поколебале Петра Савицког, који чак ни због личних прогона које пролазио није био огорчен, нити је за то криво совјетску владу, већ је ипак успео да преда штафету евроазијске идеје Гумиљову.

Формирање стварне Пан-Европе – Европске уније почиње са пропашћу Трећег рајха. Занимљиво је да је управо један Рус, Александар Кожев (Кожевников), који је додуше деловао у Француској, 1945. године написао визионарски трактат «Латинско царство. Скица француске спољне политике», у којој се паневропске идеје настављају и конкретизују, уз прилагођавање новој, послератној стварности.

Кожев је на свој начин објединио евроазијство и европејство. Године 1929. објавио је кратки чланак у париском листу «Евроазија» под насловом «Филозофија и В.К.П.», у коме је, у суштини, дошао до закључка да је дијалектички идентитет руског комунизма и евроазијства настао на рушевинама старог света и застарелих облика култура. Кожев није био само проницљив аналитичар, већ је у периоду од 40-их до 60-их година прошлог века био и најутицајни, такозвана, „сива еминенција“ у Министарству спољних економских односа Француске, и који је дефинисао политику земље током стварања општеевропског тржишта и трговинско-економске архитектуре будуће Европске уније.

ЕУ је формирана 1951. године стварањем западноевропског језгра Европске асоцијације за угља и челик, коме је 1957. године прикључена Европска економска заједница. Године 1967. од ове две асоцијације настала је Европска заједница, као и Европска заједница за атомску енергију која се после распада СССР-а 1992. године, из чисто економске, претворила у политичку унију – данас познату као Европску унију.

Наравно, Европска унија је у међувремену показала своје право лице. Први утисак који је оставила Европска унија, и како су њен примарни циљ интеграције засноване на поштовању људских права, свих слобода и свега доброг, почео је постепено да се руши, што свакако није било нимало обећавајуће за аутохтоне народе Европе.

Чињеница је да је ревносно прокламована борба за равноправност против свих облика дискриминације, која је обавезна за сваку «пристојну» политику, укључује јасну поделу на угњетаване групе људи којима је потребна заштита и групе угњетача којима је илузорно пружати заштиту. Идеолошки посматрано, овакво виђење сеже све до марксизма, констатује Сергеј Худиев.¹¹ Свет је подељен на потлачене и тлачитеље, а којој класи одређена особа припада, може се веома лако и брзо одредити. Морална истина увек је на страни "потлачених", а свако зло и неправда увек долази од "тлачитеља". За Владимира Лењина, сама формулација питања да ли би се пролетаријат могао непоштено односити према власницима земљишта и капитала (као и свештенству) био би неразумљив. Пролетери су историјски увек у праву, док тлачитељи, власници земље, капиталисти и свештенство нису. Немогуће је према истим принципима приступити силама напретка које морају победити за добробит целокупног човечанства и силама реакције које су извор свеколиког зла.

Савремени либерални поглед на свет много дугује неомарксистичкој франкфуртској школи која је покретачку снагу напретка видела не толико у пролетаријату колико у интелигенцији и маргинализованим друштвеним групама.

концентрациони логор. Међутим, значајан део његових научних рукописа је заплешен током претраге и касније изгубљен. Николај Сергејевич Трубецки није могао да издржи терор који се спроводио над њим, па је на крају и преминуо у болници услед инфаркта. Види: Трубецкој, Николай Сергеевич, <https://ru.wikipedia.org>

¹¹ Сергей Худиев, Антихристианский вандализм достиг апогея в Европе, <https://politikus.ru/events/125573-antihristianskiy-vandalizm-dostig-apogeya-v-evrope.html>

Комбинујући марксизам и фројдизам, следбеници ове школе су веровали да корен људског зла и несрећа лежи у стварању «ауторитарних личности» које су одговорне за фашизам и све облике угњетавања, а чије се личности обликују у складу са репресивним сексуалним моралом који је хришћанство наметнуло човечанству. То је један од разлога (иако не и једини) за упорно промовисање распуштености и перверзија – што је и одговор на традиционалне породичне вредности коју следбеници ове школе мрзе из дна душе и која је «трн у оку» идеолога модерног либерализма. Према оваквој слици света, представници старог света – као што су бели патријархални хетеросексуални мушкарац, који, уз то, сваке недеље иде у цркву – може бити ништа друго до угњетавач. Црквени људи такође не могу бити жртве неправде и прогона, као што ни за большевике нису могли бити жртве неправде. Говорити да су цркве жртве напада мржње значило би поткопати целу либералну слику света, по чему се либерали разликују од большевика који се уопште нису устезали да те речи јавно изговоре, те су отворено говорили о сопственој „класној мржњи“.¹²

За либерале је „мржња“ искључива одлика реакционарних, конзервативних снага. «Мрзители» (haters) су искључиво они који се не слажу са либералном агендом. На пример, родитељи који не желе да њихова деца пролазе кроз ЛГБТ индоктринацију у школама су „мрзители“. Џордана Питерсона, психолога и филозофа који (самим својим академским тоном) оспорава принуду да се употребљавају појмови попут „трансродних особа“ либерали идентификују као „мрзитеља“. Бивши директор корпорације Mozilla, Брендон Ајк, који је 2008. године донирао хиљаду долара за политичку кампању у сврху одбране вредности традиционалног брака – се такође означава као «мрзитељ». Међутим, «прогресивни активиста» који уђе у цркву са чекићем и разбије лица кипова Исуса Христа и Марије – неће се сматрати «мрзитељем», јер ће оправдање за његове поступке пронаћи у томе да је можда мало претерао у свом праведном протесту против моћи мизогиније, хомофобије и уопште свих врста угњетавања, чији се корени налазе у хришћанству. Самим тим се поставља питање: Да ли је уопште и претерао? Назвати таквог активисту "мрзитељем" у сваком случају је неприхватљиво у пристојном либералном друштву.¹³

Све категорије нападача - екстремисти из редова недавно придошлих миграната, феминисткиње, ЛГБТ особе – припадају напредним и потлаченим групама које су актуелној идеолошкој клими драгоцене. Све ово, по свему судећи, има веома снажно инхибицијско дејство, како на полицију – која се, попут случаја у Ротерхему, плаши да покаже превелику ревност, тако и на медије, који посвећују више времена мишљењима конзервативаца, која затим преувеличавају, правећи безначајне случајеве.

Примећујемо да Европска унија открива сасвим друго лице од оног са којим је наступала пред непридруженим државама 90-их година прошлог века, тако да је оправдано запитати се шта се заправо дешава са идејом европејизма? «Прво, видимо једнозначну 'победничку поворку' формалне либералне демократке мисли која широм отвара врата доминацији НАТО-а који примењује оружје, играјући при томе на карту међуетничких несугласица. Друго, сама култура земаља које су ушле у Европску унију постаје све хомогенија, такорећи 'глобална', а то значи једнообразна, упркос формалном мултикултурализму који уствари подрива културне разлике.¹⁴ Овој хомогенизацији прилично доприноси прилив миграната, који, на крају крајева, треба да избрише реалне

¹² Исто.

¹³ Исто.

¹⁴ Види: Зоран Милошевић, Европска унија и Русија – стратешко партнерство или стратешка заблуда?, *Политичка ревија*, бр. 4, Београд, 2008, стр. 1043 – 1052.

разлике међу европским етносима на исти начин као што су се ове разлике постепено брисале међу мигрантима који су дошли у САД.»¹⁵ Другим речима, сви који желе у Европску унију морају бити свесни да тиме подривају оригиналне, самобитне аспекте културе, чиме се стварају услови за претапање народа у нешто ново, нешто непознато, прожето мањинским погледима на свет. Дилема се може представити и на следећи начин. Интеграције у Европску унију нуде вишу економску безбедност (стандард), али се, заузврат, разара аутохтона култура народа Европе, чиме се на један вештачки начин изазива криза идентитета.¹⁶

Критика Европске уније у делима следбеника евроазијске идеје је нарочито присутна код Рустема Вахитова (Татарина из Републике Башкористан), који види континуитет између Хитлерове «Европске уније» и савремене Европске уније.¹⁷ Наиме, он разбија мит о постојању «лоше Немачке» и мит да је Други светски рат био «рат са Немачком», те наводи податке да је у «поход на Исток» пошла комплетна Западна Европа, осим Британаца, Срба и Грка. О томе говори и национални састав заробљеника, међу којима је било припадника свих народа Европе у односу 3:1, то јест, на три Немца долазио је један из остатка Европе. Жалосно је и да су међу нацистима биле бројне добровољачке јединице из Француске, Данске, Норвешке, Белгије, Холандије и других држава, које су све редом поднијеле писмене молбе немачкој команди да им дозволи да ступе у Вермахт и буду послани у рат против СССР-а, који је био представљен као подивљала звер која прети «цивилизованој Европи».¹⁸ Такође, бројне земље су биле савезнице Немачке током Другог светског рата, међу којима су се истицале Румунија која је Вермахту препустила 220 000 војника, затим Италија 62 000 војника, Мађарска 200 000 војника, Финска (која је са неутврђеним бројем војника учествовала у блокади Лењинграда), итд.

ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА ЕВРОАЗИЈСКЕ ИДЕЈЕ

Евроазијство је пронашло практичну примену тек после распада Совјетског Савеза, према коме је већина Евроазијца (Петар Савицки, Лев Карсавин, Лев Гумиљов), упркос томе што је Совјетски Савез био модерни облик „евроазијске“ државности, имала компликован однос и контрадикторне ставове, при чему је додатну отежавајућу околност представљала доминација догматског марксизма, у којој идеја евроазијства није могла добити званично признање.

Кључну улогу у популаризацији идеје евроазијства током периода перестројке и постперестројке, играла су новинарска дела Лева Гумиљова и Александра Дугина,¹⁹ која су створила услове за позитивну перцепцију евроазијства и прихватање тих идеја од стране интелектуалних и политичких елита у постсовјетској ери. Бивши председник Казахстана, Нурсултан Назарбајев, први је пут 1994. године изразио идеју о потреби стварања Евроазијске уније, до чије ће реализације протећи скоро 20 година, пролазећи

¹⁵ Артем Павлович Соловјов, К. Н. Леонтјев о три стадија развоја културе, балканском питању и будућности Србије: поглед из XIX века, у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016, стр. 15-16.

¹⁶ Види: Александар Јанковић, Шта значи бити «Европљанин»? у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016, стр. 270 – 283.

¹⁷ Рустем Вахитов, Хитлеровска «Европска унија» против Русије – СССР, у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, Приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016, стр. 163 – 173.

¹⁸ Исто, стр. 165.

¹⁹ Александар Дугин, *Основи геополитике*, књ. 1, Геополитичка будућност Русије, Екопрес, Зрењанин, 2004, стр. 24 – 25

кроз различите фазе, од Евроазијске економске заједнице, преко Царинске уније, до заједничког економског простора до чијег је отелотворења дошло стварањем Евроазијског савеза, 2014. године.

Евроазијство је, у оквиру руске и других блиских култура постало снажна интелектуална традиција, и иако не једина, онда свакако једна од најзапаженијих и најјутицајних школа мишљења. Она није постала водећа идеја идеократске државе, о чему су сањали њени оснивачи, али се такође испоставило да ова идеја није у потпуности неплодоносна или абортивна, као многи други идеолошки пројекти.

У модерној Русији, евроазијство је, ако не главна идеолошка струја, онда, свакако, популаран поглед на интеграције, сагласан трагању и учвршћивању положаја нове Русије у глобалном свету. **Евроазијство је, између осталог, саставни елемент модерног руског идентитета и геополитичке праксе. То је најважнији резултат првог века од појаве евроазијске идеје.**

За то време, Евроазијци су анализирали и засновали са становишта географије, геополитике, економије, политичке економије, права, историје, културологије, етнологије и лингвистике, постојање аутентичне цивилизацијске платформе Русија-Евроазија, указали на њене границе као Евроазије у ужем смислу и постојање разлика у односу на Европу.

Евроазијство се дуго налазило у такозваном «интелектуалном запећку», иако је било практично једина веза између совјетске и постсовјетске епохе која је омогућавала, ако не да се избегне дубоко историјско и геоекономско удаљавање, онда бар да се ублаже последице распада СССР-а и омогући преиспитивање заједништва великог простора Европе и Азије, на нов начин и у новим облицима.

У поређењу са паневропском идејом, евроазијству је на извјестан начин било и теже и лакше да се развија: теже, јер је тек од краја осамдесетих година прошлог века могло несметано да се шири, а са друге стране лакше, јер није било потребе да се разједињене националне државе поново уједињују у нову заједницу, пошто је још увек било живо совјетско наслеђе, које већина становника постсовјетског простора оцењује позитивно као време напретка и стабилности. Ситуацију је компликовало и стање у коме су се налазиле новоформиране државе, које су питањима националног суверенитета давале предност на штету заједничких интереса.

У сваком случају, минимални циљ евроазијске идеје је испуњен формирањем Евроазијског економског савеза (ЕАЕС), који, упркос свим познатим проблемима и недостацима, функционише прилично успешно.

Дакле, који би то потенцијални циљеви евроазијства требали да се испуне током његовог другог века?

Евроазијство ће, наравно, имати велики значај у решавању важних унутрашњих проблема у Русији као што су интеграција разнородних етнокултурних и религијских елемената у једну нацију, натурализација радне снаге и других миграната, пореклом углавном из централне Азије и Кавказа, и, коначно, стабилизација демографске ситуације, јер без привлачења људи из овог дела света, одржавање демографског потенцијала Русије биће проблематично. Евроазијство је, дакле, природни концептуални оквир унутар којег се могу избећи крајности национализма и пропалог мултикултурализма, који, како је то показала Европска унија, ствара гета и затворене (религијске и расне) заједнице.

У Казахстану (вишенационалној држави), евроазијство је једина стварна алтернатива националистичком пантуркизму, исламском фундаментализму и илузорном западњаштву (присутном у свеколикој подршци окултистима и окултизму) која омогућава одржавање међуетничке хармоније и сопственог идентитета.

У Белорусији, евроазијство је прилагођено локалним условима, те представља неопходну противтежу супарничком европеизму који тежи отимању Белорусије и њеном сврставању у евроатлантски војни блок са антируском основом. Оваква идеја која се посебно развија међу младима би резултирала потпуном променом геополитичке оријентације Белорусије, губитком главних тржишта и распадом државе, као што је то случај са Украјином.

У Јерменији и Киргистану, учешће у евроазијским интеграцијама практично је једина прилика за економски раст, превазилажење уског националног хоризонта локалних елита и изолације који не пружа никакву шансу за развој.

Након свега што је урађено следи институционални развој унутар постојећих структура Евроазијског савеза, Евроазијске економске комисије и Организације Договора о колективној безбедности – ОДКБ («источни НАТО»). Ово је технократски задатак у оквиру кога се решава: продубљивање економских интеграција, привредна сарадња, увођење заједничких приступа, техничких и социјалних стандарда; затим пријем нових учесника: Узбекистана, Таџикистана, Молдавије, Азербејџана, Монголије итд., стварање зона слободне трговине са трећим земљама, и коначно, приступ монетарној унији и колективној евроазијској валути.

Формирање наднационалне евроазијске бирократије, која већ подразумева хуманитарни задатак неговања и очувања заједничког евроазијског идентитета, те стабилизације и ширења појединачних националних идентитета. Овај задатак је остварив само уз помоћ примене „меке моћи“, народне дипломатије и културне политике, уз подршку проевроазијских елита и наднационалне бирократије. Тренутно се поменути задатак не сматра релевантним, што је свакако заблуда, али како се буду мењале генерације политичара у свакој од земаља Евроазијског савеза, потреба испуњавања циљева овог задатка биће све очигледнија. Јасно је да је народу потребно нешто што повезује «небо и земљу, небо и народ», а да то није искључиво економија.

Будућа Евроазијска унија треба да стекне обележја политичког и војног савеза, а националне елите морају да узрасту до разумевања важности делегирања и уједињења суверенитета. У супротном, оне неће сачувати власт и државност, те неће осгурати ни сопствену безбедност, нити безбедност грађана својих држава.

Као општи теоријски и практични задатак поставља се превазилажење граница и оквира који су одређени првобитном идејом евроазијства, односно, прелазак са уједињења Евроазије, у ужем смислу, у облику савеза Русија-Евроазија са ограниченим простором који је некада припадао бившем СССР-у и Руској империји, на уједињење Евроазије, у ширем смислу, у Велику Евроазију, која обједињује не само северну Евроазију, већ и комбинује различите евроазијске народе: источнословенске, турске, иранске, арапске, кинеске, индијске, европске и друге.

Треба формулисати комплементарни одговор на кинески пројекат "Нови пут свиле", европске интеграције, али и регионалне претензије Турске и Ирана. Локални развој би се требао проширити и обухватити комплетну Евроазију. Свакако да ће неки од циљева евроазијске идеје бити краткорочно оствариви, док ће за друге бити потребно стрпљење, али ће у константном кретању ка њима и они постати дугорочно оствариви.

Савез са Европом јесте пожељан, али тешко остварив у скорој будућности. Европска унија мора проћи кроз фазе сопственог дубоког преобликовања, које су компатибилне са оним што се догађа у Евроазији. Засад, Европа није спремна за улазак Евроазијски савез, јер је идеолошки осиромашена за окретање ка Истоку.

Али са слабљењем евроатлантских окова и убрзаним развојем Русије и Кине, јављају се реални предуслови за прелазак Европе на страну Истока, мада је јасно да ће бриселска бирократија покушати да на све начине потчини Евроазијски савез себи, својим интересима и својој логици развоја. Било какве подвале овог типа никако не би

смеле да се дозволе, јер је устројство Европске уније и НАТО-а установљено према колонијалистичким принципима Британске источноиндијске компаније која је поробила Индију. Прошло је време када се гледало кроз прсте доминацији Запада и Европе, те је сасвим јасно да се будућност човечанства налази у уједињавању на другачијим принципима.

Евроазијство као концепција која симболички и метафорички представља заједницу шуме и степе, односно, симбиозу Источних Словена и турско-монголских народа, требала би да направи искорак и пронађе заједничку платформу, ако не за савез, онда бар за будуће приближавање Турске, Ирана, Кине и Индије редефинисаној и обновљеној Европској унији. Најлакши начин за то су заједнички економски, технолошки и логистички пројекти, заједнички систем безбедности и стандарда. Све ово ће неминовно пратити зближавање људи, идеја и култура. Евроазијство би требало постати главна методологија и метајезик у овом процесу.

За руску културу и идентитет ово је безусловни изазов, због страха да ће бити лишена доминантног положаја или чак потиснута од стране других култура са старијом традицијом и њеним бројним носиоцима.

У Русији и њеним евроазијским савезницима преовладава конзервативни поглед на свет, жеља да се све сачува како јесте у тренутном стању. Очигледно је да је то израз духа прошлих времена, али је за опстанак потребно пробудити свест о неизбежности радикалне промене.

Сада је време за скупљање камења мудрости, али доћи ће време када ће ову мудрост требати поделити са другима. Русија, руска култура и идентитет имају потенцијал раста, па након периода конзервативног застоја и инкубације који не може дуго трајати, мора уследити фаза напретка и дисперзије која има технолошку, економску, геополитичку и културну димензију.²⁰ Просторни правац ове дисперзије је вероватно повезан са Евроазијом, њеним севером, истоком и југом. За то ће бити потребно изградити евроазијанизам новог века, а што ће бити обавеза нове генерације научника, политичара, публициста и других.²¹

ОД ЕВРОАЗИЈЕ ДО ВЕЛИКЕ ЕВРОАЗИЈЕ

Поред развоја Евроазијског савеза, Русија са партнерима ради и на пројекту «Велике Евроазије». Наиме, питање могуће интеграције многих пројеката модерних регионалних организација (Евроазијског савеза, АСЕАН-а, ШОС-а, и других, укључујући и ЕУ) у један мегапројект Велике Евроазије, разматрано је у Москви на конференцији 2017. године (IV Међународна научна конференција «Анализа развоја, безбедност и сарадња: Велика Евроазија — 2030»), јер има дугу историју и низ

²⁰ Постоје мишљења, без обзира на формирање Евроазијског савеза 2014. године, да Русија још није рекла рекла своју коначну реч. Наиме, на питање новинара „Да ли Евроазијски савез има будућност?“, Бабурин је одговорио: „Има будућност, светлу и привлачну, али тек онда када Русија објасни целом свету шта хоће. Досад се то није десило“. Види: Сергеј Бабурин, Русија није рекла шта хоће, (интервју), *Политика*, 22. децембар 2018, стр. 1. и 7.

²¹ Познати (бело)руски научник Кирил Шевченко сматра да су се интеграциони процеси на постсовјетском простору приметно активирали и продубили, пре свега ради исправљања негативних последица глобализације. Иако, дакле, Евроазијски савез наступа са корективних основа, он промовише скоро искључиво економске интеграције, али не и оне из хуманитарне и социјалне сфере. А без вредности, без идеологије, без јасних ставова у овим сферама, све интеграције су упитне и кратког даха. Види: Кирил Шевченко, „Хаос у главама“: хуманитарни проблеми евроазијских интеграција, у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016, стр. 52 – 58.

историјских прототипова.²² У протекле три године разговарало се о томе у контексту погоршања односа између конвенционалног „Запада“ и „Истока“; покушаја примене преокеанских, транспацифичких, трговинских и инвестиционих партнерстава (зона слободне трговине са наднационалном арбитражом која спроводи интересе транснационалних корпорација) и других пројеката који су у овом тренутку делимично замрзнути од стране Сједињених Америчких Држава, затим о кризи светског политичког и економског регулаторног система, поштравању глобалне конкуренције у свим сферама живота, а посебно у покретању и практичној имплементацији низа планетарно значајних програма. Другим речима, стварна слика процеса интеграције и дезинтеграције тренутно је сложена и контроверзна.

Појам „Велика Евроазија“ се релативно недавно појавио у геополитичком речнику. Поменути појам укључује комплетну Евроазију и део Африке. Према класификацији УН-а, у Велику Евроазију се убраја 48 држава Европе, 50 држава Азије и 7 држава Северне Африке, које покривају простор осам од дванаест локалних цивилизација и девет цивилизацијских асоцијација. Почетком XXI века у земљама Велике Евроазије концентрисано је готово 9/10 светске енергије, око 3/4 светског БДП-а и 4/5 светског становништва. Истини за вољу, Велика Евроазија је неравномерно насељена. Ово предодређује многе особености организације живота континента у прошлости, али и у будућности.

Сама појава концепта Велике Евроазије условљена је појавом новог светског поретка заснованог на изворном глобалном економском моделу и истицању „јединства у различитости“ као културног и цивилизацијског и политичког принципа. Истовремено, организационо-правна формација Велике Евроазије пре свега је повезана са јачањем геополитичког и геоекономског утицаја Кине, формирањем координисане глобалне политике земаља БРИКС-а и повећањем спољнополитичке активности и економског суверенитета Русије. У тренутној политичкој стварности прихватање Велике Евроазије одвија се у оквирима велике политичке и војне конкуренције, због чега нарочито стратешко питање има систем вредности којим се води омладинска политика.

Наравно, да би се схватила идеја (Велике) Евроазије мора се схватити и појам „Идеократије“, што је веома важан аспект теорије Савицког, који је сматрао да евроазијску државу треба градити полазећи од исконског духовног импулса, одозго надолу, **што значи да се читава њена структура мора стварати у сагласности са Идејом априори и на челу те структуре мора се налазит посебна класа „духовних вођа“.**

Идеократија је представљала првенство непрагматичког, нематеријалног и некомерцијалног прилаза државном уређењу. Врлина „географске личности“ по Савицком се налази у способностима удизања над материјалном нужношћу, уз органско укључивање физичког света у јединствени духовно-стваралачки импулс глобалног историјског деловања.

Идеократија је термин који обједињује све облике недемократске, нелибералне владавине засноване на нематеријалистичким и неутилитаристичким мотивацијама. Море је либерална демократија, „трговачки поредак“, прагматизам. Копно је идеократија (свих врста), „хијерархијска владавина“, превласт верског идеала.

²² Большая Евразия—2030: аналитика развития, безопасности и сотрудничества, <http://gea.owasia.org>

ЛИТЕРАТУРА

- Бабурин, Сергеј: Русија није рекла шта хоће, (интервју), *Политика*, 22. децембар 2018.
- Большая Евразия—2030: аналитика развития, безопасности и сотрудничества, <http://gea.owasia.org>
- Берђајев, Николај: Душа Русије, у зборнику радова: *Феноменологија руске душе*, о карактеру и менталитету Руса, приредио: Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008.
- Вахитов, Рустем: Хитлеровска «Европска унија» против Русије – СССР, у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, Приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016.
- Дугин, Александар: *Основи геополитике*, Књ. 1, Геополитичка будућност Русије, Екопрес, Зрењанин, 2004.
- Дзермант, Алексей: Евразийство нового века, <http://teleskop-by.org/2020/01/13/evrazijstvo-novogo-veka/>
- Јанковић, Александар: Шта значи бити «Европљанин»? у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016.
- Милошевић, Зоран: Русија и интеграције на постсовјетском пространству, *Војно дело*, бр. 1, Београд, 2006.
- Милошевич, Зоран: Особенности русского национализма, *Феномен гражданского сознания в российском обществе конца XIX - начала XX вв.: Деятельность братьев Верещагинных*, Материалы всероссийской научной конференции, Череповецкий государственный Гуманитарный институт, Череповец, 2008.
- Милошевић, Зоран: „Аристократски“ план уједињења Европе, *Печат*, Београд, бр. 251, 18. јануар 2013.
- Соловјов Артем Павлович: К. Н. Леонтјев о три стадија развоја културе, балканском питању и будућности Србије: поглед из XIX века, у зборнику: *Србија и Евроазијски савез*, приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016.
- Трубецој, Николај: О туранском елементу у руској култури, у зборнику радова: *Феноменологија руске душе, о карактеру и менталитету Руса*, приредио: Добрило Аранитовић, Логос, Београд, 2008.
- Трубецкой, Николай Сергеевич, <https://ru.wikipedia.org>
- Худиев, Сергей: Антихристианский вандализм достиг апогея в Европе, <https://politikus.ru/events/125573-antihristianskiy-vandalizm-dostig-apogeja-v-evrope.html>
- Шевченко, Кирил: „Хаос у главама“: хуманитарни проблеми евроазијских интеграција, у зборнику: *Србија и евроазијски савез*, приредио Зоран Милошевић, Центар академске речи, Шабац, 2016.
- Шимов, Всеволод: Евразийство и постсоветская интеграция, <https://zapadrus.ru/rusmir/pubru/2065-evrazijstvo-i-postsovetskaya-integratsiya.html>

Dr Nedo Danilović, redovni profesor*
Advokat dr Aleksandra Blagojević Danilović, docent*
Dr Dragana Lazić, docent*

PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE NA ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA - PERSPEKTIVE I REALNE MOGUĆNOSTI –

Rezime

U radu se govori o aktuelnim problemima proširenja Evropske unije na zemlje Zapadnog Balkana, te perispektivama i mogućnostima integrisanja ovih zemanja u porodicu evropskih naroda. Rad se težišno bavi s dva istraživačka pitanja. U prvom istraživačkom pitanju analizira se proces pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji u kojem Evropska komisija utvrđuje da li konkretna zemlja ispunjava unapred definisane kriterijume za prijem, pre svega, Kopenhaške i Madridske kriterijume i kriterijume iz Mastrihta. U drugom istraživačkom pitanju vrši se deskripcija, klasifikacija i objašnjenje mape puta za pristupanje zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji u čijoj osnovi se nalazi analitičko - sistematsko usklađivanje važećeg nacionalnog zakonodavstva države kandidata po poglavljima pravnih tekovina Evropske unije (tzv. *Aquis communautaire*). Osnovna svrha istraživanja u ovom radu jeste potvrđivanje hipotetičke pretpostavke da nema stabilnog i prosperitetnog regiona Zapadnog balkana bez potpune integracije zemalja ovog regiona u Evropsku uniju. U radu se naglašava nekoliko glavnih nalaza. U prvom nalazu autori rada argumentovano dokazuju da je region Zapadnog Balkana okružen zemljama članicama EU čiji narodi imaju zajedničko nasleđe, istoriju i budućnost u Evropskoj uniji, koja od samita Evropskog saveta održanog u Solunu (2003) snažno podržava budućnost regiona u Uniji i pomaže preostalim neintegrisanim državama da ostvare sveobuhvatne političke i ekonomske reforme, bitno unaprede demokratske procese u svojim zemljama, ostvare viznu liberalizaciju i znatno poboljšaju regionalnu saradnju. U drugom nalazu aotori činjenicama pokazuju da je celokupni *proces pridruživanja* Evropskoj uniji usmerene ka potpunom usklađivanju i harmonizaciji pravnih, ekonomskih, političkih, socijalnih, informaciono-informatičkih i bezbednosnih sistema zemalja Zapadnog Balkana sa sistemima Evropske unije i da na kraju procesa pridruživanja sistemi u ovim zemljama postaju sve sličniji sistemima u Evropskoj uniji. Treći nalaz je usmeren na *proces pristupanja* zemalja zapadnog balkana Evropskoj uniji u kojem Evropska komisija stiče potpuni uvid u stepen ostvarenih reformi i usklađenosti zakonodavstva svake zemlje pojedinačno sa evropskim zakonodavstvom u 35 poglavlja grupisanih u šest oblasti, odnosno klastera ili tematskih celina pravnih tekovina Evreopske unije. U izradi rada su korišćene gotovo sve osnovne analitičke i sintetičke metode saznanja i istraživanja, a od metoda za prikupljanje podataka težišno je korišćena metoda analize sadržaja dokumenata Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana. Rezultati ovog rada mogu

* Poslovni i pravni fakultet Univerziteta Union „Nikola Tesla“, danilovic.nedjo@gmail.com

* Advokatska kancelarija - Aleksandra Danilović, aleksandra.danilovic@yahoo.com

* Poslovni i pravni fakultet Univerziteta Union „Nikola Tesla“, dragana1908@yahoo.com

biti dobra osnova političkim i državnim organima u zemljama Zapadnog Balkana u usmeravanju daljih procesa integracije njihovih zemalja u Evropsku uniju.

Ključne reči: Pridruživanje, pristupanje, Evropska unija, Zapadni Balkan.

Uvod

Region Zapadnog Balkana je poslednji region koji je ostao neintegriran u Uniju. Geografski pripada širem prostoru Jugoistočne Evrope u kojem su neke države već integrirane u Evropsku uniju (Grčka, Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Slovenija). Preostale zemlje Jugoistočne evrope koje nisu integrirane u Uniju pripadaju grupi zemalja podregiona koji se samo kolokvijalno naziva Zapadni Balkan.

Zemlje ovog podregiona Jugoistočne evrope su heterogene po svom istorijskom, etničkom, verskom i kulurološkom nasleđu i njihovo integrisanje u Evropsku Uniju je obostrani interes, kako Unije, tako i njih samih. Zato njihovom inteegrisanju Evropska unija poklanja posebnu pažnju, jer bez uključivanja ovog južnoevropskog podregiona nema celovite, stabilne i prosperitetne Evropske unije.

Geopolitički posmatrano, Zapadni Balkan je oduvek bio sastavni deo Jugoistočne Evrope i ta činjenica se ničim ne može dovesti u pitanje. Ovaj region je okružen zemljama članicama EU čiji narodi imaju zajedničko nasleđe, istoriju i budućnost u Evropskoj uniji, koja od samita Evropskog saveta održanog u Solunu (2003) podržava budućnost regiona u Uniji i pomaže preostalim državama regiona da ostvare sveobuhvatne političke i ekonomske reforme, bitno unaprede demokratske procese u svojim zemljama, ostvare viznu liberalizaciju i znatno poboljšaju regionalnu saradnju.

U poslednjih nekoliko godina ukupna trgovinska razmena regiona sa zemljama EU bila je u proseku oko 50 milijardi evra godišnje, uz značajne mogućnosti za dalji rast trgovinske razmene. Privredne kompanije iz zemalja EU su najveći investitori upravo u državama Zapadnog Balkana. Samo u proteklih 5 godina zemlje EU su investirale više od 10 milijardi evra stranih direktnih investicija u zemlje regiona Zapadnog Balkana¹. Međuzavisnost regiona i Evropske unije je pokazala svoj puni smisao u toku migrantske krize, a snažno partnerstvo se ispoljavalo i u mnogim drugim pitanjima na globalnom planu.

Partnerstvo zemalja Evropske unije i Zapadnog Balkana je u političkom, bezbednosnom i ekonomskom interesu, kako zemalja regiona, tako i same Evropske Unije. Otuda je investicija Unije u politički-bezbednosno stabilan i ekonomski prosperitetan region Zapadnog Balkana odlična investicija u stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu zasnovanu na zajedničkim vrednostima². To je najefikasnije sredstvo za unapređenje demokratije, vladavine prava i poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda u svim zemljama ovog regiona. Realna perspektiva pristupanja regiona Zapadnog Balkana Uniji je snažan pokretač njegove kolektivne integracije koja mu obezbeđuje punu bezbednost, političku stabilnost, ekonomski prosperitet i socijalno blagostanje³.

¹ Uvodno izlaganje šefa delegacije EU o pristupnim pregovorima na Konferenciji o pristupanju Srbije evropskoj uniji - sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014.

² *Ibidem*.

³ Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona - Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan, Evropska Komisija, broj COM(2020) 57, konačna verzija, Brisel, 5.2.2020, str. 8.

1. Evropsko partnerstvo u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja za zemlje Zapadnog Balkana

Polazeći od dugoročnih interesa Evropske unije oličenih u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice, a imajući u vidu "Plan za Zapadni Balkan: u pravcu evropske integracije", usvojen u Solunu 19. i 20. juna 2003. godine, Evropski savet je posebnom Uredbom Saveta (ES) broj 533/2004, 22. marta 2004. godine, ustanovio novi koncept Evropskog partnerstva u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja za zemlje Zapadnog Balkana. Nepuna dva meseca posle toga, Savet je je 14. juna 2004. godine usvojio prvo Evropsko partnerstvo za Srbiju i Crnu Goru, a potom dve godine kasnije, 30. januara 2006. godine doneo i konkretnu Odluku o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo, prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine (2006/56/EZ), čime je praktično odpočeo proces evropskog partnerstva sa zemljama Zapadnog Balkana. Realizacija Evropskog partnerstva praćena je pomoću mehanizama koji su ustanovljeni u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja i godišnjih izveštaja Evropske Komisije.

Kroz mehanizam evropskog partnerstva prošle su ili još uvek prolaze sve zemlje Zapadnog Balkana, a njegova realizacija se prilagođava svakoj zemlji pojedinačno. Međutim, u praktičnoj realizaciji evropskog partnerstva zemalja Zapadnog Balkana nije bilo konsenzusa između zemalja Evropske unije sve do 2017. godine, zbog čega se proces partnerstva odvijao stihijno, uz mnogobrojna uslovljavanja i bezrazložna odugovlačenja. Od tada postoji nedvosmislena podrška evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana iskazana na godišnjem skupu šefova država i vlada EU, početkom 2017. godine, na kojem je jedinstveno i snažno podržan evropski put regiona Zapadnog Blkana, a neposredno posle toga, u martu iste godine, taj stav je potvrđen i u zaključcima Saveta, u kojima je Evropski savet, pozdravljajući napredak koji su postigle zemlje u regionu, potvrdio svoju nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana, naglašavajući da EU ostaje posvećena i angažovana na svim nivoima kako bi zemljama Zapadnog Balkana pružila podršku u sprovođenju reformi i projekata usmerenih ka Evropskoj uniji. Takođe, iste godine, u govoru o stanju Unije u 2017. godini, predsednik Evropske komisije Žan Klod Juncker je još jednom potvrdio evropsku budućnost zemalja Zapadnog Balkana, ističući „Ako želimo veću stabilnost u našem susedstvu, onda moramo da održimo verodostojnu perspektivu proširenja za zapadni Balkan. Jasno je da neće biti daljeg proširenja tokom mandata ove Komisije i ovog Parlamenta. Nijedan kandidat nije spreman. Ali nakon toga, Evropska unija će imati više od 27 članica. Kandidati za pristupanje moraju u pregovorima dati najveći prioritet vladavini prava, pravosuđu i osnovnim pravima.“⁴ Gdinu dana kasnije, 17. maja 2018. godine, na samitu lidera Evropske unije u Sofiji „EU pozdravlja zajedničku posvećenost partnera sa Zapadnog Balkana evropskim vrijednostima i principima, kao i viziji jake, stabilne i ujedinjene Evrope, podržane našim historijskim, kulturnim i geografskim vezama i našim uzajamnim političkim, bezbjednosnim i ekonomskim interesima“⁵. Sličan stav potvrđen je i u zaključcima Saveta Evrope usvojenim na sastanku Saveta za opšte poslove u junu 2019. godine, gde su sve zemlje jedinstveno potvrdile posvećenost proširenju, koje ostaje ključna politika Evropske unije, u skladu sa obnovljenim konsenzusom o proširenju koji je Evropski savet odobrio 14. i 15. decembra 2006. godine, kao i naknadnim zaključcima Saveta, u novembru 2019. godine, gde je izraženo zajedničko razumevanje o korisnosti preispitivanja dosadašnje delotvornosti procesa pregovora o pristupanju zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj Uniji.

⁴ Predsjednik Jean-Claude Juncker, *Govor o stanju Unije 2017*, Evropska komisija – Govor, Bruxelles, 13. septembra 2017.

⁵ EU – Western Balkans Summit, Sofijska deklaracija, Sofija, 17. maj 2018.

S epistemološkog stanovišta, kolektivna integracija regiona Zapadnog Balkana u Evropsku uniju je dugoročno isplativa investicija u budućnost EU, njenu bezbednost, privredni rast, političku stabilnost i strateški uticaj na rešavanje ključnih problema savremenog sveta. Otuda organi Unije u skladu s Mapom puta za ujedinjenu, snažnu i demokračičniju Uniju trebaju da ubrzaju proces integracije Zapadnog Balkana u Uniju s krajnjim ciljem da se ovaj region integriše u Rvropsku uniju do razumnog roka u bližoj budućnosti, a za neke zemlje koje su poodmakle na tom putu, kao što su Srbija i Crna gora, vreme za integraciju u Uniju bi moglo biti oročeno i do 2025. godine⁶. Ova perispektiva je realna i ostvarljiva imajući u vidu jaku političku volju, stepen sprovedenih održivih reformi i aktivnosti koje se preduzimaju na kompromisnom rešenju zaostalih sporova sa susedima. Realizacija ove perispektive za region Zapadnog Balkana će zavisiti od objektivnih rezultata svake zemlje pojedinačno.

2. Etape u procesu integrisanja država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju

U procesu evropskih integracija, države Zapadnog Balkana, kao i ostale države, prolaze kroz dve osnovne etape: 1) etapu pridruživanja i 2) etapu pristupanja. Obadve etape imaju više postupnih faza. Prva faza u nizu je podnošenje zahteva za članstvo Savetu Evropske unije. Posle podnošenja zahteva za članstvo, Evropska komisija vrši analizu sposobnosti zemlje Zapadnog Balkana da bi utvrdila da li konkretna zemlja ispunjava unapred utvrđene kriterijume za prijem, pre svega, Kopenhaške i Madridske kriterijume i kriterijume iz Matrihta. Pošto Komisija zaključuje da je sposobnost konkretne države Zapadnog Balkana za članstvo u Evropsku uniju na zadovoljavajućem nivou, Komisija donosi pozitivnu ocenu i prelazi na sledeću fazu pridruživanja koja se ogleda u usvajanju *Pretpristupne strategije*, s ciljem da se izvrše adekvatne pripreme države za punopravno članstvo u Evropsku uniju. Pretpristupna strategija obuhvata niz instrumenata u koje spadaju raznovrsni sporazumi o pridruživanju i Evropska partnerstva, kao i brojni fondovi predpristupne pomoći uz odgovarajuće programe, izveštaji o napretku posmatrane države i drugi instrumenti.

Sve ove etape, postupne faze unutar pojedinih etapa i instrumenti u procesu pridruživanja Evropskoj uniji usmerene su ka potpunoj usklađenosti i harmonizaciji pravnog, ekonomskog, političkog, socijalnog, informaciono-informatičkog i bezbednosnog sistema zemalja Zapadnog Balkana sa sistemima Evropske unije. Obaveze usklađivanja sistema država Zapadnog Balkana sa sistemom Evropske unije zavise od određene etape pridruživanja u kojoj se svaka zemlja pojedinačno nalazi. U njima je stepen približavanja pravnog, političkog, ekonomskog, informaciono-informatičkog i bezbednosnog sistema takav da na kraju procesa oni postaju sve sličniji sistemima u EU. Zemlje kandidati u procesu proširenja, potpisivanjem brojnih sporazuma, preuzimaju sve veće međusobne obaveze sa Evropskom unijom.

2.1. Etapa pridruživanja zemalja zapadnog Balkana Evropskoj uniji

U etapi pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, prve ozbiljnije obaveze koje proističu iz međunarodnog ugovora sa Evropskom unijom su obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ovaj Sporazum predstavlja prvi celovit međunarodni ugovor čijim potpisivanjem država Zapadnog Balkana praktično ulazi u proces integrisanja svojih sistema u sistem Evropske unije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je veoma kompleksan pravni i politički akt i odnosi se na veliki broj oblasti, pre svega, političke odredbe, regionalnu saradnju, odredbe o slobodi protoka roba, međusobnom snižavanju carina, slobodi protoka kapitala, kretanju radnika itd. U suštini radi se o usklađivanju pravnog sistema svake pojedinačne zemlje Zapadnog balkana s pravnim tekovinama Evropske unije u

⁶ Kredibilna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, COM(2018) 65 konačna verzija.

oblastima unutrašnjeg tržišta, pravosuđa, slobode i bezbednosti i pitanjima vezanim za trgovinu, koja defakto i dejure obuhvataju: zaštitu konkurencije, državnu pomoć, javna preduzeća, javne nabavke, standardizaciju, metrologiju, akreditaciju, ocenu usklađenosti, zaštitu intelektualne svojine, zaštitu potrošača i jednake mogućnosti za zaposlene. Osnovni cilj usklađivanja pravne regulative u ovim oblastima, u krajnjem ishodu, jeste prilagođavanje sistema svake države Zapadnog Balkana režimu unutrašnjeg tržišta koji postoji u EU.

Dosadašnja iskustva u pridruživanju zemalja Evropskoj uniji ukazuju da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju najvažniji sporazum koji država potpisuje sa Evropskom unijom. Praktično, njegovim potpisivanjem „otvaraju se vrata” daljeg procesa integracija u porodicu evropskih naroda. Otuda je prava „uloga” ovog Sporazuma da se u procesu njegovog zaključivanja teži potpunom usklađivanju domaćih zakona sa propisima EU, kako „delimično usklađeni” zakoni ne bi bili predmet pregovora, zastoja i daljeg uslovljavanja ovih zemalja u narednoj etapi pridruživanja.

Primena i uspešna implementacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je preduslov za prelazak na drugu postupnu fazu integracije država Zapadnog Balkana. Druga faza započinje *podnošenjem candidature Evropskom savetu* za prijem u Evropsku uniju. Po prijemu candidature za prijem u Uniju, Evropska komisija zemlji kandidatu dostavlja veliki broj pitanja koja se odnose na celokupno funkcionisanje države, očekujući od Vlade zemlje kandidata da u određenom roku odgovori na dostavljena pitanja. Država na dostavljena pitanja sačinjava odgovore i upućuje ih Komisiji, čime ona praktično iznosi zvanične stavove o spremnosti države da započne pregovore o članstvu u Uniju. Ukoliko je mišljenje Komisije pozitivno, Evropski savet jednoglasnom odlukom prihvata zahtev za članstvo u Evropsku uniju i donosi odluku o odpočinjanju pregovora o članstvu.

2.2. Etapa pregovora o pristupanju zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji

Pregovori o pristupanju predstavljaju poslednju etapu procesa integracije država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju. Da bi neka zemlja Zapadnog Balkana otpočela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji ona mora da ispuni sve prethodne obaveze, stekne status kandidata i kroz niz konkretnih političkih poteza pokaže da je sposobna da uđe u poslednju, najtežu etapu evropskih integracija. Tok pregovora o pristupanju Evropskoj uniji počinje formalnim otvaranjem pregovora. Po otvaranju pregovora o ulasku u Evropsku uniju sledi analitičko i sistematsko usklađivanje važećeg nacionalnog zakonodavstva države kandidata po poglavljima pravnih tekovina Evropske unije (tzv. *Aquis communautaire*)⁷. Naime, da bi usvojila mišljenje, Evropska komisija najpre treba da stekne uvid u stepen ostvarenih reformi i usklađenosti domaćeg s evropskim zakonodavstvom u svih 35 poglavlja, razvrstanih u šest oblasti i tematskih celina pravnih tekovina Evropske unije. U tu svrhu Evropska komisija priprema Upitnik i prosleđuje ga državi koja je podnela zahtev za članstvo. Pozitivni izveštaj Evropske komisije o usklađenom zakonodavstvu predstavlja osnovu za tzv. otvaranje svih poglavlja. Nakon toga sledi proces pregovaranja o pristupanju u Evropsku uniju.

Za potrebe skrininga i kasnijih pregovora, pravne tekovine evropske unije se klasifikuju u 35 poglavlja od kojih svako pokriva određenu oblast politike EU. Spisak oblasti i poglavlja za pregovore prikazan je u Prilogu br. 1. Poglavlja predstavljaju konkretne teme (predmet) pregovora između zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije. Zaključenje pojedinačnih poglavlja ukazuje na to da je zemlja Zapadnog Balkana, kandidat za prijem u Uniju, na dobrom putu da ih realizuje u praksi. Uspešnim završetkom pregovora u 35 oblasti smatra se

⁷ *Aquis communautaire* (kraće *Aquis*) obuhvata celokupno važeće zakonodavstvo u Evropskoj uniji, od njenog osnivanja do dana pristupanja Uniji, odnosno obuhvata sve propise počev od Pariskog i Rimskog ugovora, Jedinog evropskog akta, Ugovora iz Maastrichta, Nice i Amsterdama, pa sve do Lisabonskog ugovora i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, aktuelnih zakona, direktiva i važećih odluka Evropskog suda pravde.

da je pravni sistem zemlje kandidata za prijem u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Tabela 1. Klasteri i grupe pregovaračkih poglavlja

Klasteri	Broj poglavlja	Grupa pregovaračkih poglavlja
1. Osnove	23	Pravosuđe i osnovna prava
	24	Pravda, sloboda i bezbednost; Ekonomski kriterijumi, Funkcionisanje demokratskih institucija; Reforma javne uprave
	5	Javne nabavke
	18	Statistika
	32	Finansijska kontrola
2. Unutrašnje tržište	1	Slobodno kretanje robe
	2	Sloboda kretanja radnika
	3	Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga
	4	Slobodno kretanje kapitala
	6	Pravo privrednih društava
	7	Pravo intelektualne svojine
	8	Politika u oblasti konkurencije
	9	Finansijske usluge
28	Zaštita potrošača i zdravlja	
3. Konkurentnost i inkluzivni rast	10	Informaciono društvo i mediji
	16	Oporezivanje
	17	Ekonomska i monetarna politika
	19	Socijalna politika i zapošljavanje
	20	Preduzetništvo i industrijska politika
	25	Nauka i istraživanje
	26	Obrazovanje i kultura
29	Carinska unija	
4. Zelena agenda i održiva povezanost	14	Transportna politika
	15	Energetika
	21	Transevropske mreže
	27	Životna sredina i klimatske promene
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija	11	Poljoprivreda i ruralni razvoj
	12	Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
	13	Ribarstvo
	22	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
	33	Finansijske i budžetske odredbe
6. Spoljni odnosi	30	Spoljni odnosi
	31	Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

Izvor: Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona - Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan, Evropska Komisija, broj COM(2020) 57, konačna verzija, Brisel, 5.2.2020, str. 8.

Ispunjavanjem strogih zahteva i merila za zatvaranje svakog od 35 poglavlja, uključujući verodostojne i održive rezultate u sprovođenju reformi, države članice Evropske unije daju saglasnost za zatvaranje celokupnih pregovora u okviru međuvladine konferencije i izradu nacarta Sporazuma o pristupanju Uniji. Zatvaranje pregovora znači da je u procesu pregovora ostvaren kontinuirani napredak u svih šest klastera i 35 pregovaračkih poglavlja. Na osnovu saglasnosti država članica Evropske unije o privremenom zatvaranju pregovora i izradi nacarta Sporazuma o pristupanju Uniji, Evropska komisija sačinjava konačnu odluku o zahtevu za članstvo države kandidata i upućuje je Savetu na usvajanje. Kada Savet donese odluku o pristupanju nove države Evropskoj uniji, prelazi se na poslednju fazu etape pregovaranja, tj. potpisivanje Ugovora o pristupanju Uniji. Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji potpisuje se

na osnovu mišljenja Komisije, saglasnosti Evropskog parlamenta i odluke Saveta o prijemu novih država članica. Evropskoj uniji se pristupa tek kada se ratifikuje Ugovor o pristupanju u svim državama članicama Unije i u zemlji ili zemljama koje se nalaze u procesu pristupanja, uz poštovanje odgovarajućih pozitivnih odredbi nacionalnog zakonodavstva države koja pristupa Evropskoj uniji.

Ukoliko država kandidat nije u stanju da u celini usvoji pravne tekovine Evropske unije inkorporirane u 35 pregovaračkih poglavlja ona ima pravo da nakon stupanja u punopravno članstvo Evropske unije zatraži prelazni period za kompletiranje zakonodavstva. Pregovori o pristupanju mogu biti i privremeno obustavljeni ukoliko dođe do grubog kršenja principa slobode i demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom slučaju Evropski savet određuje uslove za njihov nastavak i saopštava ih zemlji kandidatu.

Iz opisane procedure integrisanja zemalja Zapadnog Balkana, vidljivo je da pristupanje Evropskoj uniji zahteva potpuno prihvatanje vrednosti na kojima se zasniva Unija, posebno njenih „pravnihi tekovina“ (*Aquis communautaire*), koje se neprestano razvijaju i obuhvataju⁸:

- (1) prihvatanje sadržaja, načela, vrednosti i političkih ciljeva Ugovora na kojima se zasniva Unija;
- (2) prihvatanje akata koje su organi Unije doneli u skladu sa Ugovorima, kao i sudske prakse Suda pravde Evropske unije;
- (3) prihvatanje drugih pravno obavezujućih i neobavezujućih akata Unije, kao što su međuinstitucionalni sporazumi, rezolucije, izjave, preporuke, smernice. itd;
- (4) prihvatanje međunarodnih sporazuma koje je zaključila Unija zajedno sa državama članicama, kao i sporazuma koje države članice međusobno zaključile, a utiču na aktivnosti Unije.

Krajnji cilj prihvatanja pravnih tekovina Evropske unije jeste jačanje vladavine prava i izgradnja demokratskih institucija u zemljama Zapadnog Balkana, a postignuti rezultati u ovoj oblasti preduslov su za dalju sektorsku integraciju zemalja regiona.

Napredak zemalja Zapadnog Balkana u pridrživanju i pristupanju Evropskoj uniji meri se na osnovu ispunjenosti dve grupe zahteva koje su u Predpristupnoj strategiji definisale institucije Unije. Radi se, pre svega, o ispunjavanju sledećih zahteva i uslova:

A) Političkih kriterijuma iz Kopenhagena koji predviđaju⁹:

- 1) stabilnost institucija zemalja Zapadnog Balkana koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina;
- 2) postojanje funkcionalne tržišne privrede u zemljama Zapadnog Balkana i iskazane sposobnost da se nose sa pritiskom konkurencije i tržišnih kretanja u okviru Unije;
- 3) sposobnost da se preuzmu obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije i posedovanje administrativnih kapaciteta neophodnih za delotvornu primenu i sprovođenje pravnih tekovina Evropske unije.

⁸ Uvodno izlaganje šefa delegacije EU o pristupnim pregovorima na Konferenciji o pristupanju Srbije Evropskoj uniji - sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014, str. 9.

⁹ Kriterijumi iz Kopenhagena obuhvataju tri uslova za članstvo u Evropskoj uniji (politički, ekonomski i pravni) koji su postavljeni na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine.

B) Administrativnih kriterijuma iz Madrida koji podrazumevaju¹⁰:

- 1) administrativnu sposobnost države kandidata da sprovedu preuzete obaveze, i
- 2) pravo organa Evropske unije da odlučuju o daljim tokovima procesa proširenja.

V) Ispunjavanju uslova određenih procesom stabilizacije i pridruživanja, koji predstavljaju zajednički okvir za odnose sa svim državama Zapadnog Balkana do njihovog pristupanja Evropskoj uniji, a pre svega, posvećenosti zemalja očuvanju dobrosusedskih odnosa i očekivanje od zemalja da pruže doprinos unapređenju regionalne saradnje, u skladu sa Solunskom agendom za Zapadni Balkan usvojenom u junu 2003. godine i relevantnim zaključcima Evropskog Saveta.

G) Kontinuirano angažovanje država zapadnog Balkana, u skladu sa uslovima procesa stabilizacije i pridruživanja, u cilju vidljivog i održivog unapređenja odnosa sa susjednim.

Kao što se može videti iz izložene mape puta o pridruživanju i pregleda zahteva koje treba ispuniti u procesu pristupanju Evropskoj uniji, integracija zemalja Zapadnog Balkana se odvija kroz trnovit i dugotrajan tehnički proces pregovaranja. Međutim, pridruživanje i pristupanje Evropskoj uniji je mnogo više od tehničkog procesa. Radi se o civilizacijskom izboru građana, njihovih političkih elita i legitimno izabраниh institucija u zemljama Zapadnog Balkana i njihovoj spremnosti da usvoje, poštuju i implementiraju osnovne vrednostima na kojima počiva Evropska unija u sve oblasti društvenog i privrednog života. Zemlje Zapadnog Balkana napokon su dobile istorijsku priliku da svoju budućnost grade u Evropskoj uniji, ne zapostavljajući moguću saradnju i sa ostalim zemljama u sveta, u skladu sa svojim državnim i nacionalnim interesima. Glavni zahtev u ostvarivanju ove istorijske šanse jeste da zemlje Zapadnog Balkana, kao i ostale zemlje koje su pristupale Evropskoj uniji, moraju da ispune sve kriterijume iz člana 49. Ugovora o Evropskoj uniji, uključujući i već navedene političke i administrativne kriterijume usvojene na Samitu Evropske unije u Kopenhagenu i Madridu¹¹. Da bi zemlje ispunile ove kriterijume za članstvo u Uniji i ojačale svoj demokratski potencijal, neophodno je da realizuju sveobuhvatne reforme u ključnim sektorima društva, a naročito u oblasti vladavine prava, konkurentnosti, regionalne saradnje i pomirenja¹².

3. Najvažniji zadaci zemalja Zapadnog Balkana u procesu pristupanja Evropskoj uniji

Sa stanovišta dosadašnjih iskustava u pridruživanju zemalja Evropskoj uniji, prvi i najvažniji zadatak država Zapadnog Balkana jeste sprovođenje reformi u oblasti vladavine prava, osnovnih prava i dobrog upravljanja. To je ključno merilo na osnovu kojeg Evropska unija procenjuje izgleda ovih zemalja za pristupanje Uniji.

Epistemološki posmatrano, neophodno je da zemlje Zapadnog Balkana ukoliko žele da se integrišu u Uniju, najpre prihvate vrednosti Evropske unije. Svako nepoštovanje vrednosti Unije onemogućava dalje investicije Evropske unije i trgovinu između država Zapadnog

¹⁰ Kriterijumi iz Madrida su dodatan uslov za članstvo u Evropskoj uniji. Ovi kriterijumi su usvojeni na sastanku Evropskog saveta u Madridu 1995. godine. Madridski kriterijumi se odnose na prilagođavanje administrativne strukture zemalja Zapadnog balkana radi stvaranja uslova za postupnu i skladnu integraciju ovih zemalja u Evropsku uniju. Podrazumijevaju jačanje administrativne sposobnosti i stvaranje efikasnog državnog sistema uprave za sprovođenje *acquis communautaire* i drugih obaveza koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji. Kriterijumi iz Madrida nazivaju se još i administrativni kriterijum.

¹¹ Uvodno izlaganje šefa delegacije EU o pristupnim pregovorima na Konferenciji o pristupanju Srbije evropskoj uniji - sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014.

¹² Ibid, str. 5.

Balkana i zemalja Unije. Jačanje vladavine prava zahteva potpunu društvenu transformaciju zemalja Zapadnog Balkana u kojima je neophodno obezbediti nezavisnost, kvalitet i efikasnost sudskog sistema i odgovornost izvršne i zakonodavne vlasti za stanje vladavine prava, ekonomski prosperitet i blagostanje države.

Takođe, u zemljama zapadnog Balkana neophodno je iskoreniti korupciju, izgraditi nezavisne institucije koje su presudne za suzbijanje korupcije i sprovođenje delotvornijih istraga i krivičnih gonjenja, koji dovode do efikasne i delotvorne primene pravosnažnih sudskih presuda. U svim zemljama zapadnog Balkana neophodno uspostaviti jak pravni okvir za sprečavanje korupcije, ojačati specijalna tužilaštva i pravosudne organe za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uspostaviti i efikasno sprovođenje mere oduzimanja nezakonito stečene imovine, kao i gubitak prava na javnu funkciju, te uvesti strožija pravila za državne službenike i obezbediti dostupne informacije i pravo na žalbu za građane¹³.

Posebno je značajno uspostaviti veću transparentnost u upravljanju javnim sredstvima, naročito u oblasti javnih nabavki koja je podložna korupciji. U ovoj oblasti je neophodno uvesti transparentnu i javno dostupnu e-nabavku, što bi omogućilo građanima da jasno vide kako se troši njihov novac u svim fazama procesa javnih nabavki.

Pored toga, u svim zemljama Zapadnog Balkana je neophodno unaprediti odgovornost rukovodstva na svim nivoima i kulturu interne i eksterne kontrole u javnim institucijama. Naročito je važno, efikasnim preventivnim i represivnim merama suzbijati pojave organizovanog kriminala, pre svega, trgovinu ljudima, psihoaktivnim supstancama i oružjem, kao i infiltraciju kriminala u političke i ekonomske sisteme država Zapadnog Balkana. Stim u vezi, neophodno je da državne vlasti u zemljama zapadnog balkana budu znatno efikasnije i delotvornije u razbijanju kriminalnih mreža i njihovih ekonomskih veza sa organima izvršne vlasti, uz kontinuirano korišćenje finansijskih istraga i zamrzavanje imovine proistekle iz krivičnog dela. Posebno je značajno vršiti konfiskaciju imovine u slučajevima neosnovanog bogaćenja i obelodanjivanje informacija o vlasništvu nad privrednim subjektima i poboljšavati saradnju pravosudnih organa u procesu istrage običnog i organizovanog kriminala. Od vlasti u zemljama Zapadnog Balkana se očekuje da u procesu pregovora postiču konkretne i održive rezultate u borbi protiv pranja novca i organizovanog kriminala.

Iako su u zakonodavstvima zemalja Zapadnog Balkana *defacto* zagarantovana osnovna prava, *dejure* ona se u potpunosti ne primenjuju, što je neophodno konkretnim merama unaprediti. Posebno je značajno unaprediti prava na zaštitu slobode izražavanja i nezavisnost medija, kao i pravo na zaštitu manjina i pravo na zaštitu od diskriminacije, naročito ugroženih socijalnih grupa. U zemljama Zapadnog Balkana neophodno je obezbediti veći stepen jednakosti polova i efikasnim merama suzbijati nasilje u porodici.

U svim zemljama Zapadnog Balkana potrebno je značajnije unaprediti funkcionisanje demokratskih institucija, što zahteva omogućavanje konstruktivnog dijaloga u političkim raspravama, naročito unutar parlamenata na centralnim nivoima vlasti i unutar predstavničkih organa na regionalnim i lokalnim nivoima. Na svim nivoima teritorijalne organizacije neophodno je opozicionim strankama obezbediti mogućnost da u potpunosti izvršavaju svoju ustavnu političku ulogu, dok se u isto vreme od opozicionih političkih partija očekuje da se konstruktivno ponašaju i više angažuju u demokratskim procesima civilizovane kritike i kontrole vlasti na svim nivoima.

Za jačanje demokratskih kapaciteta država Zapadnog Balkana posebno je važno da izbori budu demokratski, slobodni i poštjeni, a preporuke posmatračkih i drugih misija da se poštuju

¹³ Ibid, str. 6.

i uvažavaju. Pored toga, od neprocenjive je važnosti izvršiti suštinsku reformu finansiranja političkih stranaka uvođenjem jasnih i transparentnih pravila za njihovo finansiranje uz striktnu kontrolu i nadzor toga procesa u koji treba da budu aktivno uključene nadležne državne institucije, regulatorna tela, mediji, nevladine organizacije i druge organizacije civilnog društva.

Ključni zadatak u jačanje upravljanja u zemljama Zapadnog Balkana jeste reforma javne uprave koja zahteva potpunu profesionalizaciju, depolitizaciju i departizaciju javne uprave uz poboljšanje kvaliteta i odgovornosti uprave u pružanju javnih usluga građanima, povećanje transparentnosti u zapošljavanju i otpuštanju javnih službenika i u upravljanju javnim finansijama. U procesu decentralizacije vlasti neophodno je iznaći ravnotežu između centralne, regionalne i lokalne vlasti uz obezbeđivanje zainteresovanim stranama da aktivno učestvuju u procesu reformi i kreiranju javnih politika.

Dosledna realizacija navedenih i drugih reformi u oblasti vladavine prava u zemljama Zapadnog Balkana predstavlja siguran put za prihvatanje pravnih tekovina Evropske unije, a ostvarivanjem vidljivih i održivih rezultata u zemljama Zapadnog Balkana moguće je u pregovaračkom procesu postići uspeh i ove zemlje integrisati u producu razvijenih zemalja Evropske unije.

Značajan zadatak u procesu integrisanja u Evropsku uniju jeste i jačanje privrede u zemljama Zapadnog Balkana¹⁴. Stopa rasta u ovim zemljama mora biti znatno veća od stope rasta u Evropskoj uniji, čime će tržište zemalja Zapadnog Balkana postajati sve interesantnije za robu i usluge iz EU, čineći ovo tržište delom evropskih tržišta. Iako je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nivo ekonomske integracije zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom podignut na veći stepen, neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se povećala konkurentnost privreda zemalja Zapadnog Balkana, smanjila stopa nezaposlenosti, naročito među mladima, i povećao ekonomski, politički, socijalni i kulturni prosperitet na svim nivoima u ovim državama.

Samo unapređenjem privredne i ukupne društvene aktivnost u zemljama Zapadnog Balkana moguće je ublažiti odliva visokoobrazovanog kadra iz ovih zemalja. Razvojem i modernizovanjem lokalnih i regionalnih privrednih kapaciteta u zemljama Zapadnog Balkana moguće je privući privatne i državne investicije iz Evropske unije i povećati potražnju za robama i uslugama iz zemalja Zapadnog Balkana, kao i izvoz iz ovih zemalja u države Evropske unije. Osim toga, neophodno je dobro planiranim i odmerenim ekonomskim i fiskalnim politikama snažnije podržati strukturne reforme u zemljama Zapadnog Balkana, čime se na najbolji način utiče na smanjenje stope nezaposlenosti, lakši pristup finansijama, povećanje produktivnosti rada i konkurentnosti tržišta roba i usluga u ovim državama.

Za smanjenje jaza između zemalja Zapadnog balkana i razvijenih zemalja Evropske unije, neophodno je značajnije podići stope privrednog rasta i nivo investicija u ovim državama, smanjiti sivu ekonomiju i sistemskim merama sprečiti prekomerno mešanje države u tržišno privređivanje. U državama Zapadnog Balkana, neophodno je uspostaviti i razviti javne politike u oblasti konkurencije, ubrzati strukturne reforme i bitnije unaprediti proces privatizacije i reforme preduzeća u državnom vlasništvu i proces privatizacije učiniti transparentnim. Osim toga, neophodno je obezbediti bolje funkcionisanje institucija,

¹⁴ Ibid, str. 11.

kontinuirani rast privrede i značajnije unaprediti konkurentnost preduzeća u zemljama Zapadnog Balkana.

Od posebnog značaja za proces pridruživanja zemalja regiona zapadnog Balkana Evropskoj uniji jesu ekonomske integracije između samih zemalja u regionu i dosledno ispunjavanje obaveza iz bilateralnih i multilateralnih regionalnih sporazuma. Veoma je značajno da države Zapadnog Balkana u kontinuitetu ispunjavaju obaveze iz Ugovora o energetske i transportnoj zajednici, kao i obaveze koje proističu iz regulative Evropske unije o zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području i obaveze iz oblasti zaštite životne sredine i konkurencije. Neophodno je i da se države Zapadnog Balkana više angažuju u implementaciji Akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog područja, usvojenog na samitu predsednika i premijera zemalja Zapadnog Balkana u julu 2017. godine. Primena Akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog područja može značajnije unaprediti trgovinu, investicije i mobilnost između država u regionu i između regiona Zapadnog Balkana i Evropske unije, što dovodi do bržeg integrisanja tržišta ovih zemalja u evropsko i globalno tržište.

Imajući u vidu negativno nasleđe iz novije prošlosti, za sve države Zapadnog Balkana posebno je značajno pomirenje između naroda i država, kao i unapređenje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje. Pored postojećih regionalnih inicijativa koje realizuje Regionalni savet za saradnju, neophodno je bitnije unaprediti političku saradnju, uključujući saradnju između ministara u najvažnijim resorima, premijera i predsednika država Zapadnog Balkana. Neophodno je maksimalno iskoristiti sve oblike regionalne saradnje i dobrih odnosa između država za dalju političku, ekonomsku i socijalnu stabilizaciju zemalja regiona Zapadnog Balkana. Razvoj regionalne saradnje i dalji naponi u pravcu pomirenja su ključni kako za zemlje pojedinačno, tako i za region Zapadnog Balkana u celini.

Stim u vezi, neophodno je da se 30 godina posle raspada bivše SFRJ, u novom evropskom duhu, počnu rešavati otvorena pitanja između država Zapadnog Balkana. Neophodno je da zemlje ovog regiona, kroz pomirenje i rešavanje otvorenih pitanja, brže prevazilaze nasleđe prošlosti. Institucije Evropske unije su više puta naglasile da u Uniji nema mesta za zemlje sa nerešenim problemima sa susedima, kao i to da regionalnu saradnju, dobrosusedske odnose i pomirenje nije moguće nametnuti spolja. Otuda svi subjekti u zemljama Zapadnog balkana moraju da preuzmu punu odgovornost za dalji razvoj regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa između država.

Zbog loših iskustava u bližoj prošlosti, u svim zemljama Zapadnog Balkana potrebno je izbegavati i smelije osuđivati sva delovanja koji bi podsticala međuetničke tenzije i aktivno se suprotstavljati pojavama nacionalizma i diskriminacije ljudi po svim osnovama. U Evropskom sistemu vrednosti nema mesta zapaljivoj političkoj retorici i veličanju ratnih zločina i zločinaca, bilo sa koje strane da oni dolaze, a osetljiva otvorena pitanja u vezi sa ratnim zločinima, uključujući punu saradnju sa Mehanizmom za međunarodne krivične sudove i Specijalizovanim većima Kosova, sudbinom nestalih lica, izbeglica i interno raseljenih lica, neophodno je rešavati civilizovano i demokratskim sredstvima. U tom smislu, posebno je značajno da obrazovanje mladih postane prioritetni zadatak u svim zemljama Zapadnog Balkana. Kod mladih ljudi i građana u svim zemljama regiona treba podsticati duh tolerancije i solidarnost, promovisati evropske vrednosti i jačati jedinstvo u društvima. Jednom rečju, neophodno je u svim zemljama Zapadnog Balkana više investirati u mlade i pružati im izvesnu perspektivu za budućnost.

Na kraju, veoma je važno da se zemlje region Zapadnog Balkana uzdržavaju od političke zloupotrebe otvorenih pitanja u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Strateški interes zemalja Zapadnog Balkana u procesu pridruživanja jeste da podržavaju, a ne da osuđuju

težnje svojih susjednih država, jer se pokazalo kao zakonitost da zemlje ovog regiona zavise jedne od drugih. Bez istinske normalizacije i relaksacije odnosa između država Zapadnog Balkana nema trajne stabilnosti i bezbednosti u regionu, a time ni stabilnosti i bezbednosti Evropske unije u celini.

Zaključak

Na osnovu rezultata istraživanja saopštenih u ovome radu i dostignutog stepena integracija preostalih zemalja Zapadnog Balkana u Evropsku uniju može se zaključiti da izgradnja vladavine prava, zaštita osnovnih prava, jačanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, ekonomski razvoj i konkurentnost ostaju njihovi ključni prioriteti u procesu pristupanja Uniji. Na ovim osnovnim pitanjima treba da se angažuju zemlje Zapadnog Balkana ako žele da obezbede neophodne političke, ekonomske, socijalne, administrativne i pravosudne kapacitete za punopravno članstvo u Evropsku uniju.

Preostale zemlje Zapadnog Balkana će u narednim godinama imati istorijsku šansu da ubrzanim putem napreduju na putu ka Evropskoj uniji, i to isključivo na osnovu sopstvenih zasluga i brzinom kojom to one budu želele, a institucije Evropske unije će im u tome pomoći. Ipak, ostaje još mnogo toga da se uradi u pogledu usklađivanja pravnih sistema ovih zemalja sa pravnim tekovinama EU, izgradnje jakih demokratskih i odgovornih institucija i obezbeđivanja neophodnih kapaciteta za permanentno jačanje tržišne ekonomije, unapređenje socijalne politike i poštovanje standarda pravnih tekovina Unije u oblasti energetike, transporta i zaštite životne sredine.

Otuda se od zemalja Zapadnog Balkana očekuje dosledno sprovođenje obaveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i drugih sektorskih sporazuma. Vidljivi rezultati ostvareni u realizaciji ovih sporazuma su najbolji pokazatelji Evropskoj uniji da zemlje Zapadnog Balkana u kontinuitetu ispunjavaju postavljene uslova za članstvo u Uniju. Uz jaku političku volju, uporno sprovođenje stvarnih i trajnih reformi i civilizovano rešavanje sporova sa susjedima, realno je očekivati da se i poslednja zemlja Zapadnog Balkana u potpunosti integriše u Evropsku uniju do kraja treće decenije 21. veka. Pristupanje Evropskoj uniji će ostati otvoren proces zasnovan na zaslugama koji će zavisiti od objektivnog napretka svake zemlja pojedinačno.

Upravo, polazeći od te činjenice i strateškog opredeljenja država regiona Zapadnog Balkana da se u potpunosti integrišu u punopravno članstvo Evropske unije, neophodno je da zemlje ovog regiona iskoriste raspoloživu i dodatnu tehničku pomoć Evropske unije i njenu političku i finansijsku podršku za institucionalnu izgradnju kroz Instrument za tehničku pomoć i razmenu informacija.

S druge strane, neophodno je da i Evropska unija bude institucionalno spremnija da prihvati nove države članice kada one ispune postavljene uslove, odnosno da Unija bude ekonomski snažnija, politički jedinstvenija, solidarnija i pravednija, pre nego što joj se priključe preostale zemlje Jugoistočne Evrope.

Literatura

1. Ateljević Vladimir, Forca Božidar, Župac Goran, *Opšti aspekt priključenja država evropskoj uniji*, Vojno delo, br. 3/2015, Beograd, 2015.
2. EU – Western Balkans Summit, Sofijska deklaracija, Sofija, 17. maj 2018.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019 Communication on Eu Enlargement Policy, Brussels, 29.5.2019 COM(2019) 260 final, {SWD(2019) 215 final} - {SWD(2019) 216 final} - {SWD(2019) 217 final} - {SWD(2019) 218 final} - {SWD(2019) 219 final} - {SWD(2019) 220 final}.
4. Kredibilna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, COM(2018) 65 konačna verzija.
5. Mišćević Tanja, *Priključenje Evropskoj uniji*, ESPI Institut, Beograd, 2006.
6. Odluka Evropskog saveta o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo, prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine i prestanku važenja Odluke 2004/520/ES. (2006/56/EZ), od 30. januara 2006.
7. Predsjednik Jean-Claude Juncker, *Govor o stanju Unije 2017*, Evropska komisija – Govor, Bruxelles, 13. septembra 2017.
8. Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona - Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan, Evropska Komisija, broj COM(2020) 57, konačna verzija, Brisel, 5.2.2020.
9. Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine (2006/56/EZ).
10. Uvodno izlaganje šefa delegacije EU o pristupnim pregovorima na Konferenciji o pristupanju Srbije evropskoj uniji - sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014.
11. Uredba Evropskog Saveta (ES) broj 533/2004, 22. marta 2004.
12. Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (SL C 306, 17. 12. 2007.), stupio je na snagu 1. decembra 2009.

УНАПРЕЂЕЊЕ ОПОРЕЗИВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – УСЛОВ ЊЕНОГ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Апстракт

У раду се обрађује унапређење опорезивања у Републици Србији као услов њеног приступања Европској унији. Аутор указује да држава кандидат за чланство у Европској унији мора да усвоји и примени све правне тековине Уније, које представљају корпус заједничких права и обавеза које повезују све државе-чланице Европске уније. Указује се да тај корпус права и обавеза перманентно еволуира, што Републици Србији замагљује пут у Унију. Указано је на преговарачко поглавље 16, које се односи на опорезивање. Приказано је до ког нивоа је Република Србија извршила хармонизацију свог пореског законодавства са пореским правом Европске уније.

Кључне речи: опорезивање, Европска унија, директива, индиректни порези, директни порези.

Prof. Mirko Kulić, PhD²

IMPROVEMENT OF TAXATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA – A CONDITION OF ITS ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Abstract

The paper deals with the improvement of taxation in the Republic of Serbia as a condition for its accession to the European Union. The author points out that the candidate country for EU membership must adopt and implement all the *acquis communautaire* which is a corpus of common rights and obligations that bind all the EU member states. It is pointed out that this corpus of rights and obligations is constantly evolving, which obscures the Republic of Serbia's path to the Union. Reference is made to Negotiation Chapter 16, which deals with taxation. It is shown to what extent the Republic of Serbia has harmonized its tax legislation with EU tax law

Keywords: taxation, European Union, directive, indirect taxes, direct taxes.

1. Увод

Република Србија је још 2009. године званично поднела захтев за чланство у Европској унији. Од тада је отпочео процес њеног приступања Унији. Европски савет 2012. године донео је одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство у Европској унији. Преговори су отворени 2014. године, а прва поглавља су отворена 2015. године. Очекивало се да ће Србија постати члан Уније у року од 5 до 7 година од дана подношења захтева. Међутим, ни после више од 10 година од подношења захтева није извесно када ће окончати преговарачки процес. Стиче се утисак да временом

¹ Редовни професор Правног факултета за привреду и правосуђе, Универзитета Привредна академија у Новом Саду, e-mail: mirkokulic@hotmail.com

² Full professor at the Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, University Business Academy, e-mail: mirkokulic@hotmail.com

неизвесност постаје све већа. Унија је суочена са својим унутрашњим проблемима, због којих тежи да се реформише, услед чега пролонгира пријем нових чланова уз поштовање услова за њихов пријем. Да је стање у Унији далеко од идеалног, показује и чињеница да је Велика Британија изашла из ње.

Критеријуми за чланство у Европској унији дефинисани су на састанку Европског савета у Копенхагену 1993. године, те се зато називају “критеријуми из Копенхагена”. Према овим критеријумима, да би се нека држава прикључила Европској унији треба да има: 1) стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина; 2) функционалну тржишну привреду и способност да се носи са тржишним притисцима унутар јединственог тржишта и 3) способност да преузме и успешно испуни обавезе које произилазе из чланства, укључујући придржавање циљева политичке, економске и монетарне уније. Поред ових критеријума, за земље Западног Балкана уведен је и Процес стабилизације и придруживања, који има за циљ: 1) политичку стабилизацију и охрабривање њихове брзе транзиције ка тржишној економији; 2) унапређење регионалне сарадње и 3) чланство у Европској унији. Европски парламент је 2011. године у Стразбуру ратификовао Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније Србије.

Држава кандидат за чланство у Европској унији мора да хармонизује свој правни систем са правним тековине Уније, које су подељене је у 35 поглавља, од којих свако покрива специфично подручје. Поглавља покривају најважније области политике Европске уније, као што су: слободно кретање роба, капитала и радника, спољна политика, регионална политика, економска политика, енергетика, транспорт, основна права и сл. Порези су обухваћени у поглављу 16.

2. Правне тековине Европске уније о опорезивању

1. Важно обележје суверенитета једне земље представља вођење пореске политике, па зато Европска унија нема право да уводи порезе. Улога Уније је да надзире пореске прописе држава које су њене чланице, како би се омогућило да они међусобно буду компатибилни и да буду усклађени са циљевима постављеним у Уговору о оснивању Уније.

Заједничка регулатива у Европској унији у области пореза успостављена је двоструко: доношењем директива обавезујућег карактера за земље-чланице и хармонизовањем националних регулатива у складу са моделима предвиђеним директивама. Тиме је на подручју држава чланица Европске уније, на међусобно усклађеном националном нивоу, успостављен у великој мери целовит и усклађен порески систем. Тај систем је динамичан, са израженом развојном компонентом, с циљем постизања што веће кохезије унутар Уније и стварања јединственог пореског система за све земље чланице Уније.

Функционисање јединственог тржишта у оквиру Европске уније подразумева слободно кретање робе, услуга, људи и капитала. С обзиром да разлике у пореским системима земаља-чланица Европске уније, као и у националним пореским политикама које оне воде, изазивају дискриминацију у погледу инвестиција између земаља-чланица, одређена пореска хармонизација постала је неопходан услов функционисања

јединственог тржишта Уније. У њеном одсуству, тржиште би се фрагментизовало дуж националних граница³.

Утицај на формирање пореског права Европске уније има и Уговор о Европској унији, који садржи одговарајуће пореске одредбе. Прву групу одредби чине оне које проистичу из царинске уније као институционалног облика економске интеграције на коме се налазила Европска економска заједница пре него што је успоставила институционални облик економске интеграције јединственог тржишта. Прописана је забрана увођења увозних или извозних царина и других сличних дажбина између земаља-чланица. Друга група одредби односи се на хармонизацију посредних пореза. Уговором је одређено да се на производе из других земаља-чланица не могу наплаћивати већи порези од оних који се наплаћују на домаће производе. Трећом групом одредби уређује се хармонизација законодавстава држава-чланица уопште, с циљем успостављања јединственог тржишта. На основу ових одредби изведена су овлашћења одговарајућих органа Уније да доносе директиве о хармонизацији непосредних пореза.

Уједначавању пореске политике доприноси и пореска конкуренција. Она доводи до спонтаног уједначавања националних пореских закона на тај начин што се производни фактори усмервају ка привредама оних земаља-чланица у којима је порески систем стимулативнији⁴.

На уређењу пореске материје у Европској унији највише је учињено у области посредних пореза. Донет је већи број директива са циљем хармонизације опорезивања потрошње. И у области непосредних пореза донете су одговарајуће директиве. У вези са порезом на добит и доходак, главни задатак Уније је да осигура поштовање начела недискриминације и слободног кретања капитала на јединственом тржишту.

3. Усклађивање пореског законодавства Републике Србије са правом Европске уније у области пореза на додату вредност

1. При доношењу Закона о порезу на додату вредност, Република Србија је прихватила тзв. „ЕУ модел“ овог пореског облика који се наплаћује у свим фазама производно-прометног циклуса. У Закон су уграђена решења тада важеће тзв. *Шесте директиве*, која се сада назива Директива 2006/112/ЕЗ о заједничком систему пореза на додату вредност. Начела овог модела су: а) *потрошни тип* пореза на додату вредност којим се не опорезује набавка капиталних добара, па је макроекономска основица једнака личној потрошњи; б) *кредитни метод* при утврђивању пореске обавезе, чиме се пореска обавеза утврђује као разлика између пореске обавезе на продају и пореске обавезе на набавке и в) *принцип одредишта*, који подразумева опорезивање промета роба и услуга према месту потрошње, што значи да је извоз ослобођен плаћања пореза, а увоз се опорезује.

Усаглашавањем Закона о порезу на додату вредност Србије са наведеним директивама Европске уније обезбеђено је да се ускладе најважнији елементи пореза

³ Г. Илић–Попов, *Пореско право Европске уније*, Београд, 2004, стр. 15-16.

⁴ Д. Поповић, *Утицај пореског права Европске заједнице на пореско право у СР Југославији*, у: *Право и привреда*, број 5-8, Београд, 1996, стр. 71.

на додату вредност са решењима у националним законодавствима земаља-чланица Европске уније, као што су предмет опорезивања, порески обвезник, настанак пореске обавезе, пореска основица, пореске стопе, пореска ослобођења и др.

2. Према Директиви, опорезиве трансакције код пореза на додату вредност су: 1) испорука робе; 2) испорука услуга и 3) увоз робе. Испоруком робе сматра се пренос права располагања материјалном имовином као власник. Под материјалном имовином подразумевају се и електрична енергија, плин, енергија за грејање и хлађење и слично. Испорука услуга је свака трансакција која не чини испоруку робе, а може се састојати и од обвезе уздржавања од одређеног чина или толерисања одређеног чина или ситуације. Под увозом робе сматра се уношење робе у царинско подручје Европске уније.

Према Закону о порезу на додату вредност предмет опорезивања порезом на додату вредност су: 1) испорука добара и пружање услуга које порески обвезник изврши у Републици Србији уз накнаду, у оквиру обављања делатности и 2) увоз добара у Републику Србију⁵. Испорука добара је пренос права располагања на телесним стварима (добрима) лицу које тим добрима може располагати као власник, ако Законом није друкчије одређено⁶. Добрима се сматрају и вода, електрична енергија, гас и енергија за грејање, односно хлађење. Испорука услуга су сви послови и радње у оквиру обављања делатности који нису промет добара⁷. Промет услуга је и свако нечињење и трпљење. Увоз добара је сваки унос добара у царинско подручје Републике Србије⁸.

3. Порески обвезник код овог пореског облика према Директиви је свако лице које самостално обавља привредну активност на било којем месту, без обзира на сврху или резултате те активности. Све активности произвођача, трговаца или лица која пружају услуге, укључујући рударство и пољопривредне активности и активности самосталних професија, сматрају се привредном активношћу. Државне, регионалне и локалне власти и остали субјекти јавног права не сматрају се пореским обвезницима у погледу активности или трансакција у којима учествују као јавна тела. Међутим, сматрају се пореским обвезницима у погледу оних активности или трансакција где би поступање с њима као с лицима која нису порески обвезници, довело до значајног нарушавања тржишне конкуренције.

Према Закону о порезу на додату вредност порески обвезник је лице, укључујући и лице које у Републици Србији нема седиште, односно пребивалиште (страно лице), које самостално обавља промет добара и услуга, у оквиру обављања делатности. Делатност је трајна активност произвођача, трговца или пружаоца услуга у циљу остваривања прихода, укључујући и делатности експлоатације природних богатстава, пољопривреде, шумарства и самосталних занимања. Порески обвезник је лице у чије име и за чији рачун се врши испорука добара или пружање услуга. Обвезник је лице

⁵ Члан 3 Закона о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, број 84/04, 86/04 - испр., 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 68/14 - др. закон, 142/14, 5/15 - усклађени дин. изн., 83/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 108/16, 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 13/18 - усклађени дин. изн., 30/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 72/19 и 8/20 - усклађени дин. изн.).

⁶ Члан 4 Закона о порезу на додату вредност.

⁷ Члан 5 Закона о порезу на додату вредност.

⁸ Члан 7 Закона о порезу на додату вредност.

које врши испоруку добара, односно пружање услуга у своје име, а за рачун другог лица⁹.

Према Закону, Република Србија и њени органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и правна лица основана законом, односно актом органа Републике, територијалне аутономије или локалне самоуправе у циљу обављања послова државне управе или локалне самоуправе, нису порески обвезници ако обављају промет добара и услуга из делокруга органа, односно у циљу обављања послова државне управе или локалне самоуправе. Ови субјекти обвезници су за промет добара и услуга за који би изузимање од обавезе могло да доведе до нарушавања конкуренције, као и за промет добара и услуга изван делокруга органа, односно ван обављања послова државне управе или локалне самоуправе, а који су опорезиви у складу са Законом. Сматра се да би изузимање од обавезе плаћања пореза на додату вредност могло да доведе до нарушавања конкуренције, ако промет добара и услуга, осим наведених субјеката, врши и друго лице¹⁰.

4. У Директиви се користе термини *опорезиви догађај* и *обвеза обрачунавања пореза на додату вредност*, док законодавац у Србији употребљава термин *настанак пореске обавезе*.

Према Директиви *опорезиви догађај* означава догађај којим се испуњавају законски услови потребни за постојање обавезе обрачунавања пореза на додату вредност. Опорезиви догађај и обвеза обрачунавања пореза настају по испоруци робе или услуга. Када се врши плаћање на рачун пре испоруке робе или услуга, обвеза обрачунавања пореза настаје по извршеном плаћању. У случају стицања робе унутар Уније, порез постаје наплатив у тренутку издавања рачуна. Опорезиви догађај настаје и обвеза обрачуна пореза наступа приликом увоза робе. Међутим, кад увезена роба подлеже царинским давањима, опорезиви догађај настаје када наступи обвеза обрачуна тих царинских давања.

Одредбама Закона о порезу на додату вредност одређено је да пореска обавеза настаје даном када се најраније изврши једна од следећих радњи: 1) промет добара и услуга; 2) наплата, односно плаћање ако је накнада или део накнаде наплаћен, односно плаћен у новцу пре промета добара и услуга; 3) издавање рачуна код услуга преноса, уступања и давања на коришћење ауторских и сродних права, патената, лиценци, заштитних знакова, као и других права интелектуалне својине, укључујући и услуге непосредно повезане са тим услугама, као и услуге техничке подршке приликом коришћења софтвера, хардвера и друге опреме на одређени временски период и 4) настанак обавезе плаћања царинског дуга, код увоза добара, а ако те обавезе нема, даном у којем би настала обавеза плаћања тог дуга¹¹.

5. У Директиви је одређено да у погледу испоруке робе или услуга опорезиви износ укључује све што чини накнаду коју је добављач добио или ће добити у замену за испоруку од купца или неке треће стране, укључујући давања директно повезана с ценом испоруке. Опорезиви износ укључује и: а) порезе, царине, прелевмане и давања, искључујући сам порез на додату вредност и б) пропратне расходе, попут провизије, трошкова паковања, превоза и осигурања, за које добављач терети купца. Опорезиви

⁹ Члан 8 Закона о порезу на додату вредност.

¹⁰ Члан 9 Закона о порезу на додату вредност.

¹¹ Члан 16 Закона о порезу на додату вредност.

износ не укључује: 1) смањење цена у виду попушта за раније плаћање; 2) ценовне попусте и рабате који се одобравају купцу и које он добија у време испоруке и 3) износе које порески обвезник прима од купца, у виду надокнаде трошкова насталих у име и за рачун купца, а које порески обвезник књижи у својим књигама на прелазном рачуну.

Према Закону о порезу на додату вредност пореска основица код промета добара и услуга јесте износ накнаде (у новцу, стварима или услугама) коју обвезник прима или треба да прими за испоручена добра или пружене услуге од примаоца добара или услуга или трећег лица, укључујући субвенције и друга примања, у коју није укључен порез на додату вредност, ако Законом није друкчије прописано. У основицу се урачунавају и: а) акцизе, царина и друге увозне дажбине, као и остали јавни приходи, осим пореза на додату вредност и б) сви споредни трошкови које обвезник зарачунава примаоцу добара и услуга. Основица не садржи: 1) попусте и друга умањења цене, који се примаоцу добара или услуга одобравају у моменту вршења промета добара или услуга и 2) износе које обвезник наплаћује у име и за рачун другог, ако тај износ преноси лицу у чије име и за чији рачун је извршио наплату. Према члану 19 Закона основица код увоза добара је вредност увезеног добра утврђена по царинским прописима. У основицу се урачунавају: (1) акцизе, царина и друге увозне дажбине, као и остали јавни приходи, осим пореза на додату вредност и (2) сви споредни трошкови који су настали до првог одредишта у Србији¹².

6. У Директиви је одређено да државе чланице примењују стандардну стопу пореза на додату вредност, која не треба да буде нижа од 15%. Државе чланице могу примењивати једну или две снижене стопе, које не могу бити ниже од 5%. Уређено је да се снижене стопе могу примењивати на промет тачно одређених производа и услуга, као што су: храна; снабдевање водом; фармацеутски производи; медицинска опрема и помагала; превоз путника; књиге; улазнице за приредбе, укључујући и спортске приредбе; пријем радијских и телевизијских емисија; набавка, изградња, обнављање и адаптација станова; смјештај који нуде хотели или сличне установе; услуге ресторана и кетеринга; коришћење спортских објеката; испоруке услуга погребних предузећа; фризерске услуге и др. Снижене стопе се не могу примењивати на електронски пружене услуге.

У Закону о порезу на додату вредност прописане су две стопе – општа од 20% и посебна од 10 одсто. По посебној стопи опорезује се промет добара и услуга или увоз добара, и то: 1) хлеба и других пекарских производа, млека и млечних производа, брашна, шећера, јестивог уља од сунцокрета, кукуруза, уљане репице, соје и маслине, јестиве масноће животињског и биљног порекла и меда; 2) свежег, расхлађеног и смрзнутог воћа, поврћа, меса, укључујући и изнутрице и друге кланичне производе, рибе и јаја; 3) житарица, сунцокрета, соје, шећерне репе и уљане репице; 4) лекова, укључујући и лекове за употребу у ветерини; 5) ортопичких и протетичких средстава, као и медицинских средстава – производа који се хирушки уграђују у организам; 6) материјала за дијализу; 7) ђубрива, средстава за заштиту биља, семена за репродукцију, садног материјала, компоста са мицелијумом, потпуне и допунске смеше за исхрану стоке и живе стоке; 8) уџбеника и наставних средстава; 9) дневних новина; 10) монографских и серијских публикација; 11) огревног дрвета, укључујући брикете,

¹² Члан 17 Закона о порезу на додату вредност.

пелет и друга слична добра од дрвне биомасе; 12) услуга смештаја у угоститељским објектима за смештај у складу са законом којим се уређује туризам; 13) услуге које се наплаћују путем улазница за биоскопске и позоришне представе, сајмове, циркусе, забавне паркове, концерте (музичке догађаје), изложбе, спортске догађаје, музеје и галерије, ботаничке баште и зоолошке вртове, ако промет ових услуга није ослобођен пореза на додату вредност; 14) природног гаса; 15) топлотне енергије за потребе грејања; 16) пренос права располагања на стамбеним објектима, економски деливим целинама у оквиру тих објеката, као и власничким уделима на тим добрима; 17) услуге које претходе испоруци воде за пиће водоводном мрежом, као и воде за пиће, осим флаширане; 18) пречишћавања и одвођења атмосферских и отпадних вода; 19) управљање комуналним отпадом; 20) одржавање чистоће на површинама јавне намене; 21) одржавање јавних зелених површина и приобаља; 22) превоз путника и њиховог пратећег пртљага и 23) управљање гробљима и погребне услуге¹³.

7. У Директиви је предвиђен већи број изузећа од опорезивања порезом на додату вредност. Тако су предвиђена изузећа која се односе на: 1) одређене активности од јавног интереса; 2) остале активности; 3) трансакције унутар Уније; 4) испоруку роба; 5) стицање робе унутар Уније; 6) одређене услуге превоза; 7) увоз; 8) извоз; 9) међународни превоз; 10) поједине трансакције које се сматрају извозом; 11) испоруку услуга које обављају посредници и 12) на трансакције које се односе на међународну трговину.

Законом о порезу на додату вредност предвиђена су одређена пореска ослобођења која се углавном везују за економске, социјалне и одређене техничке услове и околности. Предвиђене су следеће три групе пореских ослобађања: 1) за промет добара и услуга са правом на одбитак претходног пореза; 2) за промет добара и услуга без права на одбитак претходног пореза и 3) код увоза добара.

Пореско ослобођење *са правом на одбитак* претходног пореза (тзв. нулто опорезивање), представља такво ослобођење код кога су обвезници ослобођени плаћања пореза на додату вредност на име извршеног промета, односно услуга с тим да имају право на одбитак претходног пореза који су платили приликом набавке производа, увоза или вршења услуга. Зато је овај вид ослобођења потпуно ослобођење. Обвезницима се надокнађује износ пореза који је обрачунат и плаћен при набавци и такав третман ослобођења повлачи обавезу повраћаја пореза. Ово ослобођење је углавном везано за извоз добара и услуга. Право на одбитак претходног пореза обвезник може да оствари ако поседује: 1) рачун издат од стране другог обвезника у промету о износу претходног пореза и 2) документ о извршеном увозу добара, у којем је исказан претходни порез и документ којим се потврђује да је исказани порез плаћен приликом увоза.

Пореско ослобођење *без права на одбитак* претходног пореза представља такво ослобођење код кога су обвезници ослобођени плаћања пореза на име извршеног промета добара и услуга, с тим да немају право на повраћај пореза који су платили приликом набавке или увоза, тако да ова врста обвезника има третман крајњег потрошача. Зато пореска ослобођења у систему пореза на додату вредност не значе увек предност, осим ако нису ослобођења са правом на одбитак претходног пореза. Овај вид пореског ослобођења није ослобођење у пуном смислу за пореског обвезника.

¹³ Члан 23 Закона о порезу на додату вредност.

Трећа група ослобођења односи се на увоз добара. Порез на додату вредност се не плаћа на увоз добара: 1) чији промет је у складу са законом ослобођен овог пореза; 2) која се увозе на основу уговора о донацији, односно као хуманитарна помоћ, у складу са законом којим се уређују донације, односно хуманитарна помоћ; 3) која су извезена, а која се у Србију враћају непродата или зато што не одговарају обавезама које проистичу из уговора, односно пословног односа на основу којег су била извезена; 4) која се, у оквиру царинског поступка, уносе у слободне царинске продавнице; 5) по основу замене у гарантном року; 6) чија се испорука врши преко преносне, транспортне и дистрибутивне мреже, и то: електричне енергије, природног гаса и енергије за грејање, односно хлађење; 7) која се, у оквиру царинског поступка, привремено увозе и поново извозе, као и стављају у царински поступак активног оплемењивања; 8) која се, у оквиру царинског поступка, привремено извозе и у непромењеном стању поново увозе; 9) за посебне намене, на основу одлуке Владе; 10) у оквиру царинског поступка, над транзитом робе; 11) за која је, у оквиру царинског поступка, одобрен поступак царинског складиштења и 12) за која је у складу са Царинским законом прописано ослобођење од царине, осим на увоз моторних возила¹⁴.

4. Усклађивање пореског законодавства Републике Србије с правом Европске уније у области акциза

Усклађивање пореског законодавства Републике Србије с правом Европске уније у области опорезивања акцизом спроведено је у мањој мери у односу на усклађивање у области пореза на додату вредност. У Србији се акцизом опорезују: 1) деривати нафте; 2) биогорива и биотечности; 3) дуванске прерађевине, укључујући и дуванске прерађевине које се при употреби греју али не сагоревају; 4) алкохолна пића; 5) кафа; 6) течности за пуњење електронских цигарета и 7) електрична енергија за крајњу потрошњу.

У вези с акцизама важно је указати на четири директиве. Прва Директива је 95/60/ЕЗ из 1995. године о фискалном означавању плинског уља и керозина. Овом директивом се осигурава одговарајуће функционисање унутрашњег тржишта Уније и спречава неправилна употреба одређених нафтних деривата подложних варијабилним акцизама. Друга Директива је 2003/96/ЕЗ из 2003. године о реструктурирању система Уније за опорезивање енергената и електричне енергије. Њоме се утврђују правила Уније о опорезивању електричне енергије, свих погонских горива и већине лаживих уља. Енергенти се опорезују само када се користе као погонско гориво или за огрев. Законодавац у Србији суштину решења из ове две директиве уградио је у Закон о акцизама. Трећа Директива је 2011/64/ЕУ из 2011. године о структури и стопама акциза које се примењују на прерађени дуван. Том Директивом се утврђују општа начела и најниже стопе акцизе за прерађени дуван (тј. цигарете, цигаре и цигарилосе, ситно резани дуван за савијање цигарета и остали дуван за пушење). Законодавац у Србији преузео је суштину решења из ове директиве и уградио их у Закон о акцизама. И по Закону о акцизама дуванским прерађевинама сматрају се цигарете, цигаре, цигарилоси, дуван за пушење и остале дуванске прерађевине¹⁵. Четврта Директива је 92/83/ЕЕЗ из 1992. године о усклађивању структура акциза на алкохол и алкохолна пића. Њоме се

¹⁴ Члан 26 Закона о порезу на додату вредност.

¹⁵ Члан 10 став 1 Закона о акцизама ("Службени гласник РС", број 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - др. закон, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 6/12 - усклађени дин. изн., 43/12 - одлука, 76/12 - одлука, 93/12, 119/12, 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 4/14 - усклађени дин. изн., 68/14 - др. закон, 142/14, 4/15 - усклађени дин. изн., 5/15 - усклађени дин. изн., 55/15, 103/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 108/16, 7/17 - усклађени дин. изн., 18/18 - усклађени дин. изн., 30/18 30/18 и 4/19 - усклађени дин. изн.).

утврђују правила Еуропске уније за опорезовање акцизом алкохола (етилног алкохола или етанола) и алкохолних пића. У Србији се акциза плаћа само на алкохолна пића, а не и на алкохол. Законодавац у Србији није преузео сва решења из ове директиве приликом креирања акциза на алкохолна пића.

5. Усклађивање пореског законодавства Републике Србије с правом Еуропске уније у области опорезивања добити правних лица

Усклађивање пореза на добит правних лица у оквиру Еуропске уније није достигло онај ниво какав је постигнут у области пореза на додату вредност и акциза. Може се рећи да је на плану хармонизације непосредних пореза, у поређењу са посредним, учињено много мање. Главни разлог лежи у објашњењу да непосредни порези, у политичком смислу, чине врло осетљиву област. Поред тога, ова врста пореза у свакој земљи служи као значајан инструмент за вођење њене економске, као и социјалне политике¹⁶. Имајући ово у виду, разумљиво је што нису постигнути већи резултати ни када је у питању усклађивање пореског законодавства Републике Србије с пореским правом Еуропске уније у области опорезивања добити правних лица.

У 2011. години донета је Директива 2011/96/ЕУ о заједничком систему опорезивања који се примењује на матична друштва и друштва кћери из различитих држава-чланица. Ова директива измењена је Директивом 2011/96/ЕУ из 2014. године. Директива предвиђа конкуренцијски неутрална правила опорезивања, а која се односе на дивиденде и добит које друштва кћери расподељују својем матичном друштву. Ова директива се уобичајено назива – *Директива матичних и кћеринских друштава*. Њоме се поједностављује заједничко груписање друштава из целе Уније, како би се обезбедило продуктивно функционисање унутрашњег тржишта. Циљ Директиве је да се изузму дивиденде и друге расподеле добити које друштва кћери плаћају својим матичним друштвима од пореза по одбитку, као и да се уклони двоструко опорезивање таквог прихода на нивоу матичног друштва.

Матично друштво или његова стална пословна јединица имају могућност примања добити, чак и изван раздобља ликвидације. У том случају, држава Уније матичног друштва или његове сталне пословне јединице не опорезује такве добити или опорезује такве добити при чему овлашћује матично друштво и сталну пословну јединицу да одбију од износа пореске обвезе део пореза на добит правног лица који се односи на ту добит и који је исплатило друштво кћи и његова друштва кћери нижег ранга.

У настојању да се спрече прекогранична друштва да распореде своја плаћања унутар групе на начин да остваре корист од двоструког неопорезивања, држава Уније матичног друштва или његове сталне пословне јединице мора опорезовати добит коју примају, у мери у којој такву добит друштво кћи може одбити.

Државе Уније задржавају могућност доношења одлуке да се трошкови капитала који се односе на удео и губици капитала који произлазе из расподеле добити друштва кћери не одбијају од опорезиве добити матичног друштва.

¹⁶ Г. Илић–Попов, *Покушаји хармонизације непосредних пореза у Европској унији и њихови утицаји на пореско право у Србији и Црној Гори*, у: *Право и привреда*, број 5-8, Београд, 1996, стр. 366.

Добит коју друштво кћи расподељује својем матичном друштву изузета је од плаћања пореза по одбитку. Поред тога, држава Уније матичног друштва не може наплатити порез по одбитку на добит коју то друштво прима од својег друштва кћери.

Законодавац у Србији је, примењујући методу пореског кредита, у Закону о порезу на добит правних лица прописао да, ако резидентни обвезник оствари добит пословањем преко сталне пословне јединице у другој држави на коју је плаћен порез у тој држави, на рачун пореза на добит правних лица утврђеног према одредбама овог закона одобрава му се порески кредит у висини пореза на добит плаћеног у тој другој држави. Овај порески кредит не може бити већи од износа који би се обрачунао применом одредаба Закона о порезу на добит правних лица на добит остварену у иностранству¹⁷.

У Закону о порезу на добит правних лица предвиђено је да матично правно лице – резидентни обвезник Републике Србије може умањити обрачунати порез на добит правних лица за износ пореза који је његова нерезидентна филијала платила у другој држави на добит из које су исплаћене дивиденде, које се укључују у приходе матичног правног лица, као и за износ пореза по одбитку који је нерезидентна филијала платила у другој држави на те исплаћене дивиденде. Приходи од дивиденди из нерезидентне филијале укључују се у приходе резидентног матичног правног лица у износу увећаном за плаћени порез на добит правних лица и плаћени порез по одбитку на ове дивиденде. Ова обавеза постоји само у случају примене пореског кредита. Овај порески кредит може се користити за умањење обрачунаог пореза матичног правног лица у износу плаћеног пореза у другој држави, а највише до износа пореза који би, по стопи од 15%, био обрачунат на приходе од дивиденди из нерезидентне филијале у износу увећаном за порез који је његова нерезидентна филијала платила у другој држави на добит из које су исплаћене дивиденде. Неискоришћени део пореског кредита може се пренети на рачун пореза матичног правног лица из будућих обрачунских периода, али не дуже од пет година. Матичним правним лицем сматра се правно лице које поседује акције или уделе других правних лица под условима предвиђеним Законом о порезу на добит правних лица. Филијалом се сматра правно лице у чијем капиталу матично правно лице учествује под условима предвиђеним истим законом¹⁸. Право на овај порески кредит има матично правно лице које је непрекидно у периоду од најмање годину дана који претходи подношењу биланса поседовало 10% или више акција, односно удела нерезидентне филијале. Ово се сходно примењују и у случају када матично правно лице остварује посредну контролу над нерезидентном филијалом кроз поседовање 10% или више акција, односно удела друге нерезидентне филијале¹⁹.

Законом о порезу на добит правних лица предвиђено је и да резидентни обвезник који из друге државе оствари приходе од камата, ауторских накнада, накнада по основу закупа непокретности и покретних ствари, као и од дивиденди које не испуњавају услове да би се у вези са њима применио горе објашњени порески кредит, на које је плаћен порез по одбитку у тој другој држави, може умањити обрачунати порез на добит правних лица у Србији за износ пореза по одбитку плаћеног у тој другој држави.

¹⁷ Члан 51 Закона о порезу на добит правних лица (“Службени гласник РС”, број 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 - др. закон, 142/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18 и 86/19).

¹⁸ Члан 52 Закона о порезу на добит правних лица.

¹⁹ Члан 53 Закона о порезу на добит правних лица.

Уколико резидентни обвезник користи право на овај порески кредит, приходи од камата, ауторских накнада, накнада по основу закупа непокретности и покретних ствари, дивиденди које не испуњавају услове да буду међукомпанијске дивиденде, као и услуга, остварених у другој држави, а по основу којих се користи право на овај порески кредит, укључују се у приходе резидентног правног лица у износу увећаном за плаћени порез по одбитку на камате, ауторске накнаде, накнаде по основу закупа непокретности и покретних ствари, дивиденде које не испуњавају услове да буду међукомпанијске дивиденде и услуге. Овај порески кредит може се користити за умањење обрачунаог пореза резидентног правног лица у износу плаћеног пореза у другој држави, а највише до износа који би се добио применом пореске стопе од 15% на основицу која одговара износу од 40% остварених ових прихода на које је у другој држави плаћен порез по одбитку и који се укључује у приходе резидентног обвезника²⁰.

6. Закључак

Да би нека држава постала чланица Европске уније, од ње се тражи да усвоји правне тековине Уније, да покаже посвећеност заједничким вредностима, политикама и стандардима Уније, као и владавини закона и поштовању једнакости и основних права. Она треба да хармонизује свој правни систем са правним тековине Уније. Правне тековине Европске уније о опорезивању обухватају преваходно област индиректног опорезивања. У погледу директних пореза, ове тековине се односе на неке аспекте корпоративних пореза, а циљ им је да се уклоне препреке за прекограничне економске активности привредних субјеката.

Због разлика у степену економске развијености Републике Србије и земаља-чланица Европске уније, као и због других разлика, Србија не може да изврши потпуну хармонизацију свог пореског законодавства са пореским правом Уније, јер она у потпуности није извршена ни у оквиру Уније. Зато се не може очекивати потпуно уједначавање основних елемената пореског система Србије с пореским системима земаља-чланица Европске уније, већ су допуштене разлике које не доводе до поремећаја који би угрожавали функционисање њеног унутрашњег тржишта. Ову хармонизацију Србија треба да спроводи у складу са својим економским интересима.

Жеља Републике Србије да приступи Европској унији, често се користи да се на њу врше разни притисци. Сва досадашња попуштања Србије у том правцу нису јој помогла да се приближи Унији. Зато Србија у будућности не треба да прави уступке који су у супротности са њеним националним интересима. Посебно је важно да не пристане на уцене које се тичу статуса Аутономне покрајине Косово и Метохија.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Илић – Попов Гордана, *Покушаји хармонизације непосредних пореза у Европској унији и њихови утицаји на пореско право у Србији и Црној Гори*, у: *Право и привреда*, број 5-8, Београд, 1996.
2. Илић – Попов Гордана, *Пореско право Европске уније*, Београд, 2004.

²⁰ Члан 53а Закона о порезу на добит правних лица.

3. Поповић Дејан, *Утицај пореског права Европске заједнице на пореско право у СР Југославији*, у: *Право и привреда*, број 5-8, Београд, 1996.
4. Закон о акцизама (“Службени гласник РС”, број 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - др. закон, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 6/12 - усклађени дин. изн., 43/12 - одлука, 76/12 - одлука, 93/12, 119/12, 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 4/14 - усклађени дин. изн., 68/14 - др. закон, 142/14, 4/15 - усклађени дин. изн., 5/15 - усклађени дин. изн., 55/15, 103/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 108/16, 7/17 - усклађени дин. изн., 18/18 - усклађени дин. изн., 30/18 30/18 и 4/19- усклађени дин. изн.).
5. Закон о порезу на добит правних лица (“Службени гласник РС”, број 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 - др. закон, 142/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18 и 86/19).
6. Закон о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“, број 84/04, 86/04 - испр., 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 68/14 - др. закон, 142/14, 5/15 - усклађени дин. изн., 83/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 108/16, 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 13/18 - усклађени дин. изн., 30/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 72/19 и 8/20 - усклађени дин. изн.).

NEKE KARAKTERISTIKE PRIVREDNE DELINKVENCIJE

Sažetak

U svim savremenim krivičnopравnim sistemima posebno važno mjesto, ulogu i značaj imaju privredna krivična djela ili privredni kriminal u kome znatan udio imaju i krivična djela koja su upravljena na hartije od vrijednosti i sistem bezgotovinskog platnog prometa. Privrednom djelatnošću stvaraju se dobra i vrijednosti koja služe državi i stanovništvu za dalju upotrebu. Zbog takvog značaja privrede i privrednih odnosa, krivično zakonodavstvo u svakoj zemlji propisuje više krivičnih djela protiv privrede za čije su počinitelje propisane kazne, mjere sigurnosti, kao i oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.

No, pored privrednih krivičnih djela, privredni odnosi mogu se ugroziti i drugim vrstama protupravnih aktivnosti pojedinaca i pravnih osoba, kao što su prekršaji i privredni prestupi. Stoga se u radu razmatra ovaj sistem krivičnih sankcija, koji treba da osigura efikasnu, zakonitu i kvalitetnu zaštitu privrede u cjelini i pojedinih njenih vidova.

Ključne riječi: krivični zakon, krivična djela protiv privrede, privredni prestupi, prekršaji.

Uvodne napomene

Imajući u vidu podijeljenu zakonodavnu nadležnost u Bosni i Hercegovini, treba napomenuti da su krivična djela iz ove oblasti predviđena u svim krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini: Krivični zakon Bosne i Hercegovine (Glava XVIII: "Krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta te krivična djela iz oblasti carina" – 12 krivičnih djela), Krivični zakonik Republike Srpske (Glava XXI: "Krivična djela protiv privrede i platnog prometa" – 30 krivičnih djela), Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (Glava XXII: "Krivična djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa" – 36 krivična djela) i Krivični zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Glava XXII: "Krivična djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa" – 36 krivična djela).

U svakom od spomenutih krivičnih zakona krivična djela su sistematizirana na način da je primarni ili jedini objekt zaštite privreda u cjelini ili pojedini njeni segmenti, kao što su proizvodnja, trgovina, finansijski, fiskalni, carinski ili monetarni sistem. Riječ je o veoma heterogenim krivičnim djelima.

Također, pored krivičnih djela sistematiziranih u spomenutim glavama krivičnih zakona, u oblast privrednih delikata mogu se svrstati i druga krivična djela kojima se, osim privrednih djelatnosti i platnog prometa, istovremeno povrjeđuju neka druga društvena dobra i vrijednosti. U takvim slučajevima taj drugi zaštitni objekt je primaran pa su ta djela sistematizirana u druge glave krivičnih zakona, npr. krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.

¹ Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

Najzad, u kaznenom pravu postoje i druge vrste javnopravnih delikata kojima se povrjeđuje ili ugrožava privredni ili finansijski sistem, kao i zakonito poslovanje privrednih subjekata.² Ti delikti su privredni prestupi i prekršaji. Privredni prestupi su društveno štetne djelatnosti pravnih osoba, odgovornih osoba u pravnim osobama, kao i poduzetnika kojima se povrjeđuju pravila o privrednom i finansijskom poslovanju kojima se mogu prouzrokovati teže štetne posljedice po privredu i privredne odnose.³ Kao privredni prekršaji smatraju se takve djelatnosti pravnih osoba, odgovornih osoba u pravnim osobama i poduzetnika kojima povrjeđuju pravne zabrane u oblasti privrednog poslovanja.⁴ Obzirom da se ne radi o krivičnim djelima, ti delikti nisu predviđeni u krivičnim, već u drugim zakonima. U našoj zemlji to su zakoni o prekršajima, dok u nekim zemljama egzistiraju i zakoni o privrednim prestupima.

1. Karakteristike privrednih krivičnih djela

Objekt zaštite privrednih krivičnih djela određen je heterogeno.⁵ Logično bi bilo, kao što i sam naslov govori, da se kako objekt zaštite⁶ kod ovih krivičnih djela javlja privreda jedne države u cjelini, ili pojedini vidovi i segmenti privrednog poslovanja, odnosno zakonito i kvalitetno funkcioniranje unutarnjeg robnog prometa i vanjskotrgovinskog poslovanja čime se omogućava slobodno i neometano kretanje robe, sredstava, novca i ljudi.⁷ Pod privredom se podrazumijeva sveukupnost djelatnosti kojima se ostvaruje proizvodnja i raspodjela dobara i vrše usluge neophodne za život ljudi i društva u cjelini.⁸ Može se reći da su u ovoj glavi sistematizirana sva krivična djela kojima se neposredno ili posredno napada, povrjeđuje ili ugrožava privreda jedne države.⁹ Stoga se nerijetko u pravnoj literaturi za sveukupnost ovakvih krivičnih djela upotrebljava naziv "ekonomski kriminalitet" (Aleksić, Pihler, Papež, Sućeska) jer se njime podrivaju ekonomski odnosi jedne države.

Privredna krivična djela upravljena su protiv društvenih i ekonomskih odnosa koji vladaju u procesu proizvodnje, vršenja usluga i raspodjele dobara. To su različite protupravne djelatnosti kojima se povrjeđuje, ugrožava ili ometa normalan, neometan, kvalitetan, blagovremen i zakonit proces proizvodnje i slobodno odvijanje poslovanja i prometa robe i usluga na cjelokupnoj državnoj teritoriji, ili ugrožava povjerenje u novac, znakove za vrijednost, hartije od vrijednosti i druga sredstva bezgotovinskog platnog prometa, ili se, pak, povrjeđuju pojedina privredna dobra.¹⁰

Nadalje, privreda i njeno funkcioniranje nije objekt zaštite samo ovih krivičnih djela. Naime, u krivičnom zakonodavstvu postoji više krivičnih djela koja su također upravljena protiv privrede ali istovremeno i protiv drugih društvenih vrijednosti, čija zaštita ima primarni ili pretežni značaj pa su takva djela propisana u grupama krivičnih djela protiv intelektualne

² Đorđević, M. (1969). Sistem privrednih delikata. JRKK, Beograd, br. 4., str. 525-531

³ Jovašević, D. (2001). Komentar zakona o privrednim prestupima sa sudskom praksom. Beograd.

⁴ Dimitrijević, P., Jovašević, D. (2005). Prekršajno pravo. Beograd; Đorđević, Đ. (2004). Prekršajno pravo. Beograd; Jovašević, D. (2004). Zbirka zakona o prekršajima, sa komentarom i praksom. Beograd.

⁵ Dimitrijević, D. (1964). O pojmu privrednog kriminaliteta. Titograd: Pravni zbornik br. 2.

⁶ U pravnoj teoriji je sporno da li se uopće može govoriti o zajedničkom objektu zaštite kod ovih krivičnih djela ili se, pak, radi o više zaštitnih objekata, tako da je praktično na jednom mjestu objedinjeno više grupa krivičnih djela (Lazarević, Lj. (1993). Krivično pravo, Posebni dio. Beograd, str. 208-209.).

⁷ Deisinger, M. (1974). Gospodarski kriminal vnznanji trgovini. Ljubljana: Revija br. 1., str. 14-25.

⁸ Ivošević, D. (1965). Pojam privrednog kriminaliteta. JRKK, br. 2., str. 155-164.

⁹ Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2016). Krivično pravo II. Sarajevo: Pravni fakultet, str. 268.: autori smatraju da je objekt ovih krivičnih djela trojako određen, kao privreda, jedinstveno tržište i carinski sistem.

¹⁰ Pogarčić, Z. (2003). Nova kaznena djela u području gospodarskog poslovanja. Zagreb: Računovodstvo, revizija i financije, br. 12., str. 141-147.

svojine, imovine, službene dužnosti, opće sigurnosti ljudi i imovine, životne sredine, sigurnosti javnog prometa, ustavnog uređenja.

Zbog specifičnosti radnje počinjenja veći broj privrednih krivičnih djela ima blanketni karakter.¹¹ To znači da je za utvrđivanje sadržine bića pojedinih djela potrebno da se konsultira drugi zakon ili podzakonski propis iz oblasti privrednog prava ili privrednog poslovanja, odnosno drugi opći akt, budući da se radnja počinjenja sastoji u postupanju protivno tim drugim propisima, odnosno njihovom svjesnom kršenju.

Ovisno od vrste, prirode i karaktera djelatnosti koje predstavljaju radnju počinjenja privrednih krivičnih djela, moguće je izvršiti klasifikaciju ovih djela na sljedeći način:¹² a) djela kojima se krše zakonska pravila poslovanja u privredi, b) djela u vezi sa proizvodnjom i prometom roba i usluga, c) djela kojima se ugrožava monetarni sistem i državne finansije i d) djela kojima se uništavaju prirodna bogatstva.

Kod privrednih krivičnih djela posljedica se ostvaruje na različite načine i na različitim napadnim objektima. Najčešće se radi o posljedici povrede. Ona se može ispoljiti u vidu prouzrokovanja štete drugoj, najčešće pravnoj, osobi koja je subjekt privrednog poslovanja ili prouzrokovanja štete cjelokupnom privrednom, finansijskom, carinskom ili monetarnom sistemu naše zemlje. No, ova posljedica se može javiti i u vidu ometanja zakonitog, kvalitetnog i efikasnog odvijanja svih ili pojedinih privrednih djelatnosti ili izazivanju poremećaja u poslovanju.¹³

Neka djela iz ove glave imaju karakter *delicta propria*, jer mogu biti počinjena samo od strane određenih osoba, tj. osoba koje imaju svojstvo odgovornih osoba u poduzeću ili drugom privrednom subjektu.¹⁴ Međutim, najveći broj privrednih krivičnih djela može počinuti bilo koja osoba, pri čemu se to počinjenje može desiti samo u poslovanju poduzeća ili drugog privrednog subjekta koji ima svojstvo pravne osobe.

Subjekti privrednog poslovanja u Bosni i Hercegovini su privredna društva, pod kojima se podrazumijevaju korporacije, poduzeća, firme, partnerstvo i svaki drugi organizacioni oblik registriran za obavljanje privredne djelatnosti.¹⁵ Pravna osoba koja pored svoje osnovne djelatnosti obavlja i privrednu djelatnost može biti subjekt privrednog poslovanja samo kada vrši tu djelatnost. Nadalje, kao odgovorna osoba u smislu počinitelja ovih djela smatra se: a) vlasnik privrednog društva, b) osoba u privrednom društvu ili u drugoj pravnoj osobi kojoj je, obzirom na njenu funkciju ili na osnovu posebnog ovlaštenja, povjeren određeni krug poslova koji se odnose na primjenu zakona ili propisa donesenih na temelju zakona, ili općeg akta privrednog društva ili druge pravne osobe u upravljanju i rukovanju imovinom, ili se odnose na rukovođenje proizvodnim ili nekim drugim privrednim procesom ili nadzor nad njima, c) osoba kojoj je faktički povjereno obavljanje pojedinih poslova i d) službena osoba kada su u pitanju radnje kod kojih je kao počinitelj označena odgovorna osoba, a nisu propisane kao krivično djelo odredbama glave o krivičnim djelima protiv službene i druge odgovorne dužnosti, odnosno kao krivična djela službenih osoba.

¹¹ Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2015). Krivično pravo I. Sarajevo: Pravni fakultet, str. 37.

¹² Petrović-Mrvić, N. (2005). Krivično pravo. Beograd, str. 293

¹³ Novoselac, P. (2001). Gospodarska kaznena djela. Zagreb: Hrvatska pravna revija, br. 5., str. 71-86.

¹⁴ Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2016)., op. cit., str. 270.

¹⁵ Član 1. tačka 16. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine; isto i KZ Brčko Distrikta BiH, u članu 2. tačka 16.

Krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta, kao i krivična djela iz oblasti carina, uglavnom su umišljajna djela, dok iz nehata može biti počinjen samo mali broj. Pored kazne, počiniteljima privrednih krivičnih djela može se izreći i mjera oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.

2. Sistematika krivičnih djela protiv privrede

U krivičnom pravu Bosne i Hercegovine postoji veliki broj krivičnih djela protiv privrede u cjelini, ili njenih pojedinih segmenata (prvenstveno carine), kao i protiv jedinstva tržišta. Što više, postoji tendencija njihovog daljeg povećanja i širenja, i to ne samo u krivičnom zakonu, već još više u sporednom i dopunskom krivičnom zakonodavstvu. Takva tendencija prisutna je u savremenim zakonodavstvima i odraz je stalnog umnožavanja privrednih djelatnosti i njihovog širenja na nove prostore, uz istovremeno umnožavanje nezakonitih i protupravnih radnji s ciljem da se brzo, i na lak način, pribavi protupravna imovinska korist.¹⁶ Promjene koje su nužna karakteristika razvoja privrede dovode i do promjena u oblasti inkriminacija, tako da je ovdje prisutna velika dinamika, čime se neka krivična djela ukidaju ili mijenjaju oblike i vidove ispoljavanja, ali se također javljaju i nova krivična djela.

Osnovna privredna krivična djela predviđena su, kako je već spomenuto, u sva četiri krivična zakona u Bosni i Hercegovini. U nastavku navodimo krivična djela predviđena u Krivičnom zakonu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Glava XXII: "Krivična djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa"):

- 1) Povreda ravnopravnosti u obavljanju privredne djelatnosti (čl. 235),
- 2) Zloupotreba položaja odgovorne osobe (čl. 235a),
- 3) Nesavjesno privredno poslovanje (čl. 236),
- 4) Prouzrokovanje stečaja (čl. 237),
- 5) Primanje i davanje mita u postupku stečaja (čl. 237a),
- 6) Lažni stečaj (čl. 238),
- 7) Zloupotreba u stečajnom postupku (čl. 239),
- 8) Oštećenje povjerilaca (čl. 240),
- 9) Zloupotreba ovlasti u privrednom poslovanju (čl. 241),
- 10) Zloupotreba u postupku privatizacije (čl. 242),
- 11) Izrada lažne bilanse (čl. 243),
- 12) Zloupotreba procjene (čl. 244),
- 13) Prevara u privrednom poslovanju (čl. 245),
- 14) Sklapanje štetnog ugovora (čl. 246),
- 15) Primanje mita u obavljanju privredne ili druge djelatnosti (čl. 246a),
- 16) Davanje mita u obavljanju privredne ili druge djelatnosti (čl. 246b),
- 17) Stvaranje monopolističkog položaja na tržištu (čl. 247),
- 18) Odavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne (čl. 248),
- 19) Odavanje i korištenje berzovnih tajnih podataka (čl. 249),
- 20) Krivotvorenje vrijednosnih papira (čl. 250),
- 21) Krivotvorenje kreditnih i ostalih kartica bezgotovinskog plaćanja (čl. 251),
- 22) Krivotvorenje znakova za vrijednost (čl. 252),
- 23) Krivotvorenje znakova za obilježavanje robe, mjera i utega (čl. 253),

¹⁶ Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2016)., op. cit., str. 269.; Novoselac, P. (2001). Gospodarska kaznena djela. Zagreb: Zbornik radova "Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva", str. 3-31.

- 24) Izrada, nabavka, posjed, prodaja i davanje na upotrebu sredstava za krivotvorenje (čl. 254),
- 25) Krivotvorenje ili uništenje poslovnih ili trgovačkih knjiga ili isprava (čl. 255),
- 26) Povreda pronalazačkog prava (čl. 256),
- 27) Neovlašteno korištenje tuđeg modela i uzorka (čl. 257),
- 28) Neovlaštena upotreba tuđe firme (čl. 258),
- 29) Obmana kupaca (čl. 259),
- 30) Nedozvoljena trgovina zlatnim novcem i zlatom (čl. 260),
- 31) Nedozvoljena trgovina (čl. 261),
- 32) Obmana pri dobijanju kredita ili drugih pogodnosti (čl. 262),
- 33) Nedozvoljeno bavljenje bankarskom djelatnošću (čl. 263),
- 34) Nedozvoljena proizvodnja (čl. 264),
- 35) Pranje novca (čl. 265),
- 36) Zloupotreba čeka i kartice (čl. 266).

Pored toga, i niz zakona u oblasti sporednog, pomoćnog ili dopunskog krivičnog zakonodavstva predviđa jedno ili više privrednih krivičnih djela ili prekršaja. Riječ je o, npr. Zakonu o bankama Federacije BiH,¹⁷ Zakonu o cestama Federacije BiH,¹⁸ Zakonu o prostornom uređenju Kantona Sarajevo,¹⁹ Zakonu o privatizaciji, Zakonu o proizvodnji i prometu otrovnih materija,²⁰ Zakonu o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme, Zakonu o registraciji privrednih subjekata, Zakonu o stečajnom postupku, Zakonu o robnim rezervama, Zakonu o tržištu hartija od vrijednosti,²¹ Zakonu o zaštiti okoliša,²² Zakonu o zaštiti voda, Zakonu o zaštiti ličnih podataka.²³

Pored podjele privrednih krivičnih djela na osnovna i sporedna, ovisno od vrste zakona u kojima su propisana, ona se, prema nekim teorijskim shvatanjima, mogu podijeliti i prema prirodi i karakteru radnje počinjenja, odnosno prema vrsti objekta zaštite u oblasti privrede gdje se izvršavaju. Tako se privredna krivična djela mogu razlikovati na: a) djela kojima se krše zakonska pravila poslovanja u privredi, b) djela u vezi sa proizvodnjom i prometom roba i usluga, c) djela kojima se ugrožava monetarni sistem i državne financije i d) djela kojima se uništavaju prirodna bogatstva.

3. Drugi privredni delikti

U sistemu privrednog kaznenog prava razlikuju se tri vrste privrednih kažnjivih ponašanja: privredna krivična djela, privredni prestupi i privredni prekršaji.

3.1. Privredni prestupi

U pravnoj teoriji se naročito razmatra odnos između privrednih krivičnih djela i privrednih prestupa. Tako se kao krivično djelo smatra ono djelo koje je zakonom propisano kao krivično djelo, koje je protupravno i koje je skrivljeno. Nasuprot tome, privredni prestup je društveno štetna povreda propisa o privrednom i finansijskom poslovanju koja je prouzrokovala ili je

¹⁷ Službene novine Federacije BiH, br. 27/17,

¹⁸ Službene novine Federacije BiH, br. 12/10, 16/10, 66/13.

¹⁹ Službene novine Kantona Sarajevo, br. 24/17, 1/18.

²⁰ Službeni glasnik SRJ, br. 15/95, 28/96.

²¹ Službeni glasnik RS, br. 92/06, 34/09, 8/12, 4/17.

²² Službene novine Federacije BiH, br. 33/03.

²³ Službeni glasnik BiH, br. 49/06, 76/11, 89/11.

mogla prouzrokovati teže posljedice i koja je propisom nadležnog organa određena kao privredni prestup.²⁴ Za razliku od privrednog prestupa koji je određen kao društveno štetno ponašanje, krivično djelo je samo protupravno djelo, koje u tome obuhvata i materijalni aspekt, tj. društvenu opasnost.

Nadalje, kod privrednog prestupa protupravnost je shvaćena u užem smislu jer se ovdje radi samo o kršenju (povredi) propisa u sferi privrednog ili finansijskog poslovanja. Inače u našoj literaturi mogu se naći i takva shvatanja da su privredni prestupi djela manjeg ili nižeg intenziteta društvene opasnosti nego što su to krivična djela. Osnova ovog shvatanja nalazila se u definicijama privrednih prestupa prema zakonskom tekstu iz ranijeg perioda (1977. godina) kada elemenat društvene štetnosti uopće nije bio unijet u zakonski opis ovog delikta. Tada su privredni prestupi smatrani kao djela manje društvene opasnosti koja se na ljestvici kažnjivih djela nalaze između krivičnih djela i prekršaja.

Sljedeća razlika između ovih delikata ogleda se u objektu zaštite. Kod privrednog prestupa to su privredni i finansijski sistem u cjelosti ili pojedini njihovi segmenti, dok su kod krivičnih djela objekt zaštite čovjek i osnovne društvene vrijednosti.²⁵

Krivično djelo može počinuti samo fizička osoba, dok počinitelji privrednog prestupa mogu biti pravna osoba, odgovorna osoba u pravnoj osobi i poduzetnik. Pravna osoba uvijek odgovara po principu objektivne odgovornosti za počinjeni privredni prestup, a odgovorna osoba i poduzetnik po principu subjektivne odgovornosti kao što odgovara i fizička osoba kao počinitelj krivičnog djela.

U pogledu predviđenosti djela u propisima (princip određenosti djela) za krivično djelo važi princip zakonitosti, odnosno ono mora biti određeno u zakonu, dok se privredni prestupi određuju kako zakonom, tako i podzakonskim aktima.

Sljedeća razlika ogleda se u sistemu sankcija. Za krivična djela zakon predviđa kazne, mjere upozorenja, sigurnosne mjere i odgojne mjere. Počinitelju privrednog prestupa se, pak, mogu izreći novčana kazna, uvjetna osuda i zaštitne mjere (koje odgovaraju sigurnosnim mjerama kao vrsti krivičnih sankcija).

Najzad, krivnju počinitelja krivičnog djela utvrđuje i sankciju izriče sud opće nadležnosti po zahtjevu nadležnog tužitelja. Kako su u našoj zemlji privredni prestupi svrstani u zakone o prekršajima, logično da se njihovo postojanje i presuđenje vrši prema odredbama Zakona o prekršajima. Ovdje treba istaći da su u našoj zemlji odavno ukinuti sudovi za prekršaje i da je ta nadležnosti prenesena na općinske, odnosno osnovne sudove.

3.2.Privredni prekršaji

U pogledu razgraničenja krivičnog djela i prekršaja u pravnoj teoriji se razlikuju dvije teorije: kvalitativna i kvantitativna. Prema kvalitativnoj teoriji prekršaji i krivična djela se razlikuju po svojoj suštini i prirodi iako predstavljaju javno pravne delikte. Krivičnim djelom povrjeđuje se ili ugrožava dobro ili interes velike društvene vrijednosti, kršenjem norme, dok se prekršajem samo vrijeđa pravni propis ili pravna norma, odnosno društvena disciplina utvrđena tim

²⁴ Cetinić, M. (2000). Opšti pojam privrednog prestupa i njegovi elementi. Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, str. 123-139; Jovašević, D. (2001). Privredni prestupi u praksi – praktikum, Beograd.

²⁵ Cetinić, M. (1993). Kažnjivi delikti i kriterijumi za njihovo međusobno razgraničenje. Beograd: Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3-4, str. 269-283.

propisom. Prema kvantitativnoj teoriji, razlika između krivičnog djela i prekršaja ne ogleda se u prirodi i karakteru delikta, već u kvantumu, tj. količini društvene štetnosti usljed poduzete radnje počinjenja. Naime, krivično djelo je najteža vrsta delikta koje povrjeđuje ili ugrožava najznačajnija dobra ili vrijednosti u jednom društvu, dok prekršaj uopće ne karakterizira element društvene opasnosti.

Nadalje, prekršaj je protupravna skrivljeno počinjena radnja koja je propisom nadležnog organa određena kao prekršaj. U pogledu općih elemenata, kod prekršaja nema elementa određenosti djela u zakonu jer se ova vrsta delikta može predvidjeti kako zakonom, tako i uredbom, odlukom entitetskih parlamenata, kao i kantonalnih u Federaciji BiH.

U pogledu subjekta delikta, kao počinitelji prekršaja se, pored fizičke osobe, mogu pojaviti pravna osoba, odgovorna osoba u pravnoj osobi, poduzetnik, kao i fizička osoba koja je navršila 14. godina. Pravna osoba za prekršaj odgovara po principu objektivne odgovornosti, a sve druge osobe odgovornost zasnivaju na uračunljivosti i krivnji.

Sljedeća razlika između ove dvije vrste delikata ogleda se u sistemu sankcija. Tako, za prekršaje su predviđene kazne (zatvor i novčana kazna), opomena, zaštitne i odgojne mjere. Izvršenje prekršajnih sankcija provodi se na isti način, pod uvjetima i po postupku kao i krivične sankcije.

Ukoliko je jedno kažnjivo ponašanje istovremeno predviđeno i kao krivično djelo i kao prekršaj (u slučaju identiteta činjeničnog stanja) tada krivično djelo kao teže apsorbira prekršaj. Okolnost da je jedna osoba kažnjena za krivično djelo predstavlja osnov koji isključuje kažnjivost za prekršaj. U praksi organa krivičnog gonjenja i suda uvijek treba imati na umu načelo *ne bis in idem*, tj. zabranu dvostrukog suđenja u istoj stvari. To se, nekada, može dogoditi upravo kod odnosa krivičnog djela i prekršaja, tj. identičnosti činjeničnog stanja i njegove procjene u smislu kažnjivog ponašanja.

Zaključak

U svim savremenim pravnim sistemima, među posebno zaštićenim društvenim dobrima ili vrijednostima ističe se privreda, privredno poslovanje, privredni sistem ili privredni odnosi. Na značaj ovih vrijednosti i potrebu njihove pojačane pravne (krivičnopravne) zaštite ukazuju upravo priroda i karakteristike koje privreda u cjelini ili pojedini njeni segmenti (proizvodnja, trgovina, finansijski, fiskalni, vanjskotrgovinski sistemi, sistem bezgotovinskog platnog prometa i dr.) imaju za svaku državu, njen opstanak, redovno funkcioniranje i njen napredak.

Mada su u mnogim pravnim sistemima poznate tri vrste delikata kao protupravnih i nedopuštenih ponašanja pojedinaca i pravnih osoba kojima se ugrožava privreda u cjelini ili njeni pojedini segmenti, u Bosni i Hercegovini se ta podjela, shodno zakonskim propisima, odnosi na dvije vrste – krivična djela i prekršaje. Pri tome, privredni prestupi su svrstani u zakonsku materiju prekršaja i regulirani zakonima o prekršajima. Ove vrste delikata čine privrednu ili ekonomsku delinkvenciju.

Među ovim privrednim deliktima značajno mjesto zauzimaju i kažnjiva ponašanja koja su upravljena na povredu ili ugrožavanje bezgotovinskog platnog prometa koji se odvija putem različitih vrsta hartija od vrijednosti. U grupi privrednih krivičnih djela se, tako, nalazi podgrupa djela koja su upravljena protiv finansijskog sistema i to bezgotovinskog platnog prometa. U tom smislu ističemo sljedeća krivična djela: Krivotvorenje vrijednosnih papira, Krivotvorenje kreditnih i ostalih kartica bezgotovinskog plaćanja, Krivotvorenje znakova za vrijednost, Krivotvorenje znakova za obilježavanje robe, mjera i utega i Izrada, nabavka, posjed, prodaja i davanje na upotrebu sredstava za krivotvorenje. Pored njih, u grupi krivičnih djela protiv pravnog prometa, predviđena su i krivična djela koja su, istina, upravljena na povredu ili ugrožavanje isprava kao sredstava pravnog prometa. Ta djela dobijaju teži oblik, za koji zakon predviđa teže kažnjavanje, ako je radnja počinjenja poduzeta u odnosu na hartije od vrijednosti. Riječ je o krivičnim djelima Krivotvorenje isprave (čl. 367. KZ BDBiH) i Posebni slučajevi krivotvorenja isprave (čl. 368 KZ BD BiH).

Najzad, pored pravih ili osnovnih privrednih krivičnih djela, postoje i sporedna krivična djela protiv hartija od vrijednosti. Ona su predviđena u drugim zakonima sa krivičnopravnim odredbama.

PERCEPCIJA POLICIJE U STAVOVIMA UČENIKA, GRAĐANA I POLICIJSKIH SLUŽBENIKA KANTONA TUZLA PREMA MODELU ISTRAŽIVANJA EVROPSKE UNIJE

Sažetak

Rad je napisan na osnovu podataka dobivenih preglednim empirijskim istraživanjima; percepcija mladih (učenika osnovnih i srednjih škola) te mišljenja i stavova građana kao i kontrolnog uzorka policijskih službenika. Cilj ovih istraživanja bio je utvrditi kako mladi percipiraju policiju i kakvo mišljenje imaju građani o njenoj efikasnosti rada, pristupačnosti u komunikaciji i korektnosti - jednakom ponašanju prema svim građanima. Naime, ovo su bitne komponente profesionalizacije policije i interesirao nas je stav građana i njihove ocjene rada i ponašanja policije po pojedinim gradovima i mjestima Tuzlanskog kantona.

Kvantitativna analiza je primjenom složenih (multivarijantnih) postupaka išla mnogo dalje od inače standardnih postotaka na kojima obično završavaju istraživanja anketnog tipa, a kvalitativna analiza suočila je primjedbe i prijedloge građana sa kritičkim primjedbama policijskih službenika, tako da je dobiven uvid u obje strane problema i ukazano na potrebne promjene tradicionalnog modela rada policije. Dobiveni nalazi verificirali su neupitno opredjeljenje građana za razvijanje i uspostavljanje suvremenog modela policijskog rada sa zajednicom, ali i potvrdili da su većina ispitanika, u većini mjesta gdje je anketiranje vršeno, značajno pozitivno ocijenili rad i ponašanje policije i istovremeno ukazali da treba što prije i što potpunije iskorjenjivati pojavu korupcije i sprječavati uplitanje politike u rad policije.

Ključne riječi: metodologija, policija, škola, učenici, Chi kvadrat test, analiza.

Abstract

The paper is written on the basis of data obtained by using well laid out research, the perception of young people (primary and secondary school students) and the opinion poll as well as the control sample of police officers. The aim of this study was to determine how young people perceive the police and what kind of opinion the citizens have about its (the police's) efficiency, accessibility and fairness in communication as well as in proper and equal behavior towards all citizens. Specifically, these are essential components of the police professionalism and we are interested in the attitude of citizens and their ratings of the police work and behavior in individual cities and towns of Tuzla Canton.

Using complex (multivariate) procedures quantitative analysis go much beyond the usual standard percentages the survey-type research usually end with, while qualitative analysis has faced objections and suggestions of citizens with critical remarks of police officers, so it helps us to get an insight into both sides of the issue and it also pointed to the needed changes in the traditional model of policing. According to the data from students' survey the insight into their expectations towards the greater involvement of the police in the vicinity of the school institutions has been gained. Sort of insight into the quality of the individual territorial organizational units of the police has been obtained on the assessment given by the citizens of different places to the police.

Key words: methodology, police, school, pupils, Chi square test, analysis.

¹ Vanredni profesor, Evropski univerzitet Kallos Tuzla, EU Brčko Distrikt.

CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Naučno spoznajni cilj istraživanja bio je analizirati uvjete i stanje procesa tranzicije bosanskohercegovačkog društva i odraz tih procesa na reformu policije. Pri tome je bilo posebno važno identificirati situacije koje determiniraju i faktore koji potiču prerastanje policijske organizacije, sistema i modela u suvremenu profesionaliziranu službu koja je prvenstveno usmjerena na suradnju sa građanima.

Društveno pragmatičan cilj jeste identificirati relevantne odrednice interakcije društveno-političkih procesa i policije kao organizacije i funkcije, te sagledati najutjecajnije faktore iz društvenog okruženja koji ograničavajući djeluju na potpuniju i bržu reformu policije usmjerenu evropskom konceptu suradnje sa društvenim zajednicama.

PROBLEMI ISTRAŽIVANJA

U skladu sa iznesenim ciljevima formulirali smo osnovne i posebne zadatke istraživanja:

Prvi *zadatak* istraživanja bio je steći uvid koliko i kako društveno-politički procesi omogućavaju i potiču reformu policije prema evropskim društvenim i profesionalnim standardima?

Drugi *zadatak* istraživanja bio je identificirati što treba implementirati u reformu jedinstvenih policijskih struktura u sadašnjim političkim uvjetima kako bi one potpunije i profesionalnije zadovoljile potrebama današnjeg postdejtonskog bosanskohercegovačkog društva?

Specifični zadaci našeg istraživanja bili su da na osnovu rezultata empirijskog istraživanja damo odgovore na sljedeća pitanja:

1. Što i kako građani zamjećuju kao propuste u radu policije te kakve stavove i mišljenja imaju u odnosu na ponašanje policijskih službenika?
2. Kako sami policijski službenici doživljavaju odnose i stavove prema njima i kakve stavove i mišljenje imaju u odnosu na suradnju sa građanima?
3. Kako se može ocijeniti suradnja građana sa policijom u prevenciji i suzbijanju kriminala i drugih socio-patoloških pojava?
4. Kakav je efekt djelovanja policije na posebnim područjima suzbijanja kriminala i trgovine ljudima te prevencije maloljetničke delinkvencije i nasilništva i koliko je pri tome bio prisutan i pridonio efikasnosti rada suvremeni model policijske organizacije?

METODOLOŠKI PRISTUP

U našem istraživanju mi smo se opredjelili za kvantitativnu metodološku paradigmu ispitivanja mišljenja stavova i uvjerenja različitih strukturnih dijelova bosanskohercegovačkog društva, od učenika osnovnih i srednjih škola, do ispitanika koji žive u ruralnim, rurbanim i urbanim područjima, a po svom socijalnom položaju pripadaju različitim društvenim segmentima i profesionalnim grupacijama.

Naša kvantitativna analiza djelomično je ponovila metodološki i predmetno slična istraživanja provedena 2005. i 2010. godine na istom teritoriju i sličnim uzorcima, čime smo osigurali mogućnost jedne vrste quasilongitudinalnog istraživačkog projekta sistematskog

ispitivanja .mišljenja i stavova o sigurnosnim problemima koji utječu individualnu sigurnost građana te o djelovanju policije na njihovom rješavanju. Korištenjem dobivenih podataka iz provedenog empirijskog istraživanja na području Tuzlanskog kantona i Grada Tuzle među učenicima osnovnih i srednjih škola, te među građanima i policajcima, uz primjenu posebnih postupaka obrade rezultata biti će moguće prosuditi spremnost građana na suradnju sa policijom kao i doživljavanja njene uloge u kontaktima i komunikaciji sa društvenom zajednicom.

Uzorak istraživanja

Uzorak istraživanja obuhvatio je učenike osnovnih i srednjih škola te građane i policijske službenike Tuzlanskog kantona..

I. Mladi i policija – utvrđivanje stanja sigurnosti u školama i oko škola

Anketno istraživanje obuhvatilo je 547 učenika osnovnih i 576 učenika srednjih škola i to po sva četiri završna razreda osnovnih škola (V., VI., VII. i VIII. razred.) te svim razredima srednjih škola. Anketa se sastojala od devet pitanja kojima se željelo utvrditi da li učenici *poznaju policajce* koji patroliraju oko škole, te da li *poznaju pozivni broj* policije. Nadalje, sa trećim pitanjem željelo se je zahvatiti u osobni doživljaj uloge policajca, odnosno, ono što on treba da radi, te kako se *osjećaju kada sretnu policajca* i kako se ponašaju kada (bi) ih *policajac nešto upitao*? Sa tri pitanja željelo se je steći uvid u eventualna *negativna iskustva* sa nasilničkim ponašanjem, kriminalnim radnjama krađe, te zloupotrebe opojnih droga. Posljednjim pitanjem željelo se steći uvid u gledanje učenika na to "da jedan policajac bude *češće prisutan* u njihovoj školi".

Glavni cilj ovog dijela istraživanja bio je da učenici iskažu svoje gledanje u vezi sa radom i djelovanjem policije u odnosu na opća dešavanja u njihovom školskom okruženju.

Koristeći postupak *bivarijatne analize* mi ćemo utvrditi da li se muški i ženski učenici, odnosno, učenici osnovne škole i učenici srednje škole statistički međusobno razlikuju u percepcijama sigurnosnih problema krađa, nasilništva i zloupotrebe droge, te u percepciji i gledanju na ulogu policije kao i na svoje ponašanje prema policiji. Rezultati dobiveni ovim složenim analitičkim postupcima trebali bi utvrditi procjenu potrebe bolje komunikacije i rada policije sa mololjetnim članovima društvene zajednice i ukazati na mogućnosti poboljšavanja tog odnosa..

II. Građani i policijski službenici

Velikim preglednim istraživanjem anketnog tipa zahvaćene su percepcije i mišljenja 810 građana mjesta Tuzlanskog kantona gdje se nalazi i 525 policijskih službenika različitih činova i godina starosti koji su bili uključeni u istraživanje. Sadržajno gledano, ovo pregledno istraživanje bilo je usmjereno na saznavanje sučeljenih percepcija i mišljenje građana o tome kako se policajci ponašaju, odnosno, trebaju ponašati na terenu, kako se građani ponašaju ili trebaju ponašati kada susretnu policajca ili kada im se on obrati s pitanjem, te kako se građani trebaju ponašati u situacijama kada se policajac nađe u nevolji. Na kraju su dane zajedničke ocjene o radu policije.

Po veličini ovoj uzorak, je omogućio iscrpno sagledavanje mišljenja građana i dobivene su njihove sugestije koje su građani dali u odnosu na to kako, gdje i u čemu poboljšati rad policije.

III. Stavovi građana o sigurnosnoj situaciji i policiji

U toku 2019. godine izvršeno je snimanje stavova građana Tuzlanskog kantona (N = 810 građanina).

Metodološki pristup, način izbora i veličina uzorka omogućit će nam iscrpno sagledavanje kako građani Tuzlanskog kantona percipiraju sigurnosnu situaciju u svom neposrednom okruženju, koje sigurnosne probleme vide prisutne u svom susjedstvu, da li su oni ili netko od njihove porodice bili izloženi nekom vrstu kriminalnog akta, kakve stavove imaju prema pojedinim aspektima ponašanja policije, te kako doživljavaju rad i ponašanje policije. Na našim dobivenim podacima primijenili smo složene *multivarijatne analize* čiji će rezultati biti u funkciji odgovora na probleme našeg istraživanja.

Statistički parametri koje ćemo utvrditi dati će uvid u kauzalnu i funkcionalnu povezanost pozitivnih, odnosno negativnih ocjena i percepcija rada policije, te iskazati spremnost građanstva različitog spolnog, dobnog i socijalno ekonomskog položaja za suradnju sa policijom.

Glavnu kriterijsku varijablu činit će tri nezavisne komponente odnosa prema policiji i to:

- a) komponenta bliskosti i pristupačnosti policije
- b) komponenta povjerenja u policajce
- c) komponenta zadovoljstva sa efikasnošću policije.

U odnosu na svaku od ove tri kriterijske komponente vrednovanja rada policije kvantitativnom analizom propitat ćemo *regresijski* utjecaj pojedinih socijalnih i psiholoških karakteristika građanstva, kako bi utvrdili u kojem stupnju i koji indikatori bitno determiniraju pozitivne, odnosno, negativne ocjene rada policije.

OBRADA REZULTATA

U okviru naših kvantitativnih analiza na slijedećim grupama podataka provjerit ćemo percepcije, mišljenja i stavove pripadnika društvenih zajednica prema policiji.

1. Podaci o anketiranju učenika (N = 1023 učenika osnovnih i srednjih škola)

- 1.1. Univarijatnom analizom podataka odgovora na anketna pitanja učenika osnovnih, a potom učenika srednjih škola, te komparativni prikaz njihovih odgovora na identična pitanja propitati ćemo njihove percepcije i odnos prema policiji.
- 1.2. Bivarijatnu analizu (cross tabeliranjem) provesti ćemo sa ciljem utvrđivanja statistički značajnih razlika između odgovora muških i ženskih učenika te njihovih odgovora ovisno o tome koju školu pohađaju. Na taj način steći ćemo uvid da li i kako spolne i dobne razlike determiniraju percepciju odnosa mladih prema policiji.

2. Podaci o anektiranju građana i policijskih službenika (N građana = 810 i N policijskih službenika = 525)

- 2.1. Univarijatnu analizu provesti ćemo na podacima ovog velikog uzorka građana kako bismo iscrpno opisali njihove percepcije, mišljenja i stavove prema policiji. Na sličan način opisati ćemo i odnos na koji policijski službenici doživljavaju svoj status i kako oni na identičnim pitanjima ocjenjuju svoj odnos prema građanima. Vrlo značajan dio ove analize predstavljat će grupirani komentari sugestija i primjedbi građana u odnosu na rad policije, odnosno, mišljenja i ocjene policijskih službenika u odnosu na svoju statusnu poziciju i ulogu.

2.2. Bivarijatom analizom (cross tabeliranjem) provesti ćemo na sadržajno identičnim pitanjima². Pozitivne percepcije, mišljenja i stavovi te doživljaj bliskosti bitna su pretpostavka ocjene, moguće suradnje građana i policije na prevenciji i suzbijanju kriminala, te drugih socijalno patoloških pojava. U odnosu na rezultate ove bivarijatne analize ilustrirat ćemo zasebno dobivene sugestije i kritičke osvrte koje su građani imali na policiju i koje su policijski službenici iskazali u odnosu na svoj rad i odnose građana prema njima.

3. **Podaci o anketiranju građana Tuzlanskog kantona** (N = 1036 u 2019. godini). Cilj ovog anketiranja bio je utvrditi gledanja na sigurnosnu situaciju i probleme sa kojima se susreću građani, a zbog posjedovanja autentične datoteke izvornih podataka provesti ćemo slijedeće analitičke postupke:

- 3.1. Faktorske analize skupina srodnih podataka koje smo proveli sa svrhom redukcije manifestnih varijabli na manji broj najznačajnijih latentnih dimenzija (faktora) po kojima se stvarno razlikuju stavovi i mišljenja ispitanika.
- 3.2. Cluster analizom utvrditi ćemo homogene skupine građana na osnovu njihovih srodnih percepcija, mišljenja i stavova o sigurnosnim situacijama i problemima, te na osnovu njihovih socijalno-ekonomskih karakteristika.
- 3.3. Regresijskom analizom utvrdit ćemo slučajnost utjecaja pojedinih prediktora sociološkog tipa (spola, dobi, obrazovanja, radnog i ekonomskog statusa) te psiholoških karakteristika (osjećaja individualne sigurnosti, izloženosti kriminalnim događajima i doživljajima kontaktima sa policijom) za koje je opravdano pretpostaviti da su mogli utjecati na ocjenu načina rada policije iskazanu kroz osjećanje bliskosti, pristupačnosti policije, povjerenja i poštovanja policajca, spremnosti da se učestvuje u rješavanju sigurnosnih pitanja i zadovoljstva sa efikasnošću rada policije što nam je predstavljalo osnovnu *kriterijsku varijablu* u ovoj regresijskoj analizi.
- 3.4. Diskriminativnu analizu između odgovora na tvrdnje o mišljenjima i stavovima o policiji građana Zenice koji jako negativno, negativno, pozitivno i jako pozitivno ocjenjuju način rada policije. Svrha ove analize je utvrđivanje bitnih determinanti pozitivnih, odnosno, negativnih vrijednosnih orijentacija prema društvenoj ulozi i funkcijama policije.

4. U prikazu nalaza bivarijantnih i multivarijantnih analiza uz komparativni osvrt na **bitne značajke koje na sociološkom i psihološkom planu podržavaju izgradnju i razvoj i suvremenog modela rada policije u zajednici.**

PRIKAZ REZULTATA EMPIRIJSKIH ISTRAŽIVANJA ZA PROJEKTIRANJE SUVREMENOG MODELA SURADNJE POLICIJE SA ZAJEDNICOM

MLADI I POLICIJA

Percepcije, stavovi i očekivanja bitno određuju doživljavanje tuđeg ponašanja, a utječu i na vlastito ponašanje. Kada se radi o autoritetima vlasti u demokratskim društvima bitno je

² Sa svrhom da utvrdimo veličinu i statističku značajnost doživljavanja ponašanja u interpersonalnoj komunikaciji građana i policajaca. Upitnici za građane i policijske službenike omogućavaju sadržajnu komparaciju odgovora na slijedeća pitanja:

Kako se policajac ponaša na terenu?

Kako se građani ponašaju kada sretnu policajca?

Kako se građani ponašaju kada im se policajac obrati sa pitanjem?

Kako građani, a kako policijski službenici doživljavaju situaciju kada im se na vratima pojavi policajac?

sagledati kakav je odnos pojedinih kategorija građana prema predstavnicima ili pripadnicima tih institucija koje imaju vlast, odnosno, legitimno danu moć društvene represije, kontrole i prevencije onog djela ponašanja ljudi kojima se krše zakonske i druge društvene norme.

Kroz proces socijalizacije u porodici i školi, te akulturacije u pojedinim situacijama i oblicima društvenog života, mladi uče i usvajaju sustav vrijednosti unutar kojeg je poštivanje društvenih obveza i autoriteta bitna komponenta razvoja njihove društvenosti. Međutim, ovaj proces nije pravolinijski u kojem se autoriteti roditelja nadopunjuju autoritetima učitelja, a potom nastavnika, te nakon toga po zaposlenju autoritetima pretpostavljenih rukovodilaca do nosilaca političke vlasti. Ne samo što neće svi mladi na jednak i jedinstven način usvojiti pozitivne stavove prema autoritetima, nego će i posve različito doživljavati identične situacije, susrete i komunikacije kojim se stječu životna iskustva u tom njihovom procesu socijalnog sazrijevanja.

Sa stanovišta općeg cilja našeg istraživanja da analiziramo odraz uvjeta i stanja procesa tranzicije bosanskohercegovačkog društva na uspostavljanje suvremenog modela policije koji se zasniva na suradnji sa društvenom zajednicom, bitno je bilo sagledati na različitim dobnim uzrastima odnos koji najmlađi pripadnici društvene zajednice imaju prema policajcima kao nosiocima društvenog autoriteta. Taj proces se odvija u ambivalentnoj psihološkoj situaciji, jer mladi bivaju svjesni da ih policija štiti te da im osigurava nesmetani razvoj u društvenom i materijalnom smislu, ali također da istovremeno policija predstavlja kontrolni mehanizam njihovog ponašanja koji nastupa u svakoj situaciji kada se ispoljavaju bilo koji vidovi društveno nepoželjnog ponašanja, a posebno onda kada njihovo devijantno ponašanje prerasta u zakonski kažnjivo – delinkventno ponašanje.

Zato smo se usmjerili da u početnim koracima naše analize prikazemo rezultate preglednog istraživanja učinjenog na reprezentativnom uzorku učenika osnovnih i srednjih škola koje se nalaze u tzv. maloljetničkom statusu od 14. do nenavršene 18. godine starosti.

TABELA 1

Prikaz podataka o uzorku učenika osnovnih i srednjih škola po razredima

SPOL	OSNOVNE ŠKOLE					SREDNJE ŠKOLE							
	Razredi				ukupno		Razredi				Ukupno		
	V.	VI.	VII.	VIII.	N	%	I.	II.	III.	IV.	N	%	
Muški	58	74	74	68	274	50,1	70	49	123	18	260	45,1	
Ženski	53	69	87	64	273	49,9	63	86	146	21	316	54,9	
ukupno	N	111	143	161	132	547	100,0	133	135	269	39	576	100,0
	%	20,3%	26,1%	29,4%	24,1%	100,0%	23,1%	23,4	46,7%	6,8%	100,0%		

Kod oba uzorka dobna struktura gledano po razredima *vrlo je ujednačena*, a i odnos muških i ženskih ispitanika potpuno je uravnotežen, tako da možemo očekivati da na eventualna bitna odstupanja u percepcijama i stavovima učenika neće rezultirati iz neravnomjernosti uzorka, već će biti odraz različitog položaja i interesa koje dobni i spolni elementi imaju pri odvijanju procesa socijalizacije i društvene akulturacije. U odabranom uzorku anketirano je 1123 učenika, odnosno, 547 učenika osnovnih škola i 576 učenik srednjih škola od čega je bilo **534 učenika (47,6%) i 589 učenica**.

Važno je napomenuti da je najveći broj učenika anketiran na područjima koje pokriva Policijska stanica Tuzla Zapad, 140 učenika ili 12,5% od ukupnog broja anketiranih, a zatim

na području koje pokriva Policijska stanica Srebrenik, 111 ili 9,8%, na području koje pokriva Policijska stanica Gračanica 106 učenika ili 9,3% itd.

S obzirom na prikazani uzorak naše istraživanje za *neznatno više* je uključilo učenike srednjih škola iz razloga da održimo kvotni odnos prema nešto manje učenika koji pohađaju osnovne škole u navedenim mjestima. Anketiranje je vršeno grupno po razredima tako da nije moguće govoriti o reprezentativnosti uzorka, već o relativno primjerenom kvotnom uzorku i načinu anketiranja kakvo se često primjenjuje kada se vrše pregledna istraživanja među učenicima.

- sa dva pitanja dobijemo uvid u poznavanje pozivnog broja policije
- sa dva pitanja utvrdimo da li učenici poznaju policajca koji patrolira oko njihovih škola
- sa dva pitanja proniknemo u "tamnu brojku" izloženosti nasilništvu i krađi u školi ili ispred škole
- sa dva pitanja saznamo odnos koji učenici ispoljavaju u situacijama kada se sretnu sa policajcem, ili kada trebaju dati obavještenja policajcu koji im se obrati
- jedno pitanje koje direktno korespondira sa suvremenim modelom rada policije u zajednici, sadržajno se odnosilo na ocjenu/očekivanja učenika da li bi bilo dobro da jedan policajac bude češće prisutan u njihovoj školi.

Preostala tri pitanja bila su različito formulirana za učenike osnovnih škola, a različito za učenike srednjih škola, dok jedno pitanje ("Što misliš da policajac treba da radi?") po našem mišljenju je bilo neadekvatno postavljeno sa lošom strukturom ponuđenih odgovora tako da ga nećemo uključiti u daljnju analizu.

Dva su posebna pitanja postavljena učenicima osnovnih i učenicima srednjih škola i odgovore na njih interpretirat ćemo u daljnjem nastavku naše analize.

Poznatost pozivnog broja policije

Da li učenici različitog uzrasta i spola znaju koji je pozivni broj policije važna je informacija o prisutnosti policije u svijesti mladih. No, pri tom nije interpretacijski relevantan podatak o onima koji znaju točan pozivnih broj, nego da li se značajno razlikuju učenici po dobi i spolu koji *griješe* u navođenju pozivnog broja policije.

TABELA 2

Prikaz odgovora na pitanje: "Poznaješ li pozivni broj policije?"

TELEFON BROJ	OSNOVNE ŠKOLE				SREDNJE ŠKOLE				SVEUKUPN O	
	mušk i	žensk i	Ukupno N %		Muš i	žensk i	Ukupno N %		N	%
121	5	7	12	2,2	13	6	19	3,3	31	2,8
122	269	266	535	97,8	245	310	555	96,4	1090	97,0
120	0	0	0	0,0	2	0	2	0,3	2	0,2
Ukupno	274	273	547	100	260	316	576	100	1123	100

Podaci ove tabele usmjeravaju našu analizu na razlike koje uočavamo između pogrešnih brojeva koje iskazuje 3,6% učenika srednjih škola, a samo 2,2% učenika osnovnih škola. Testiranje značajnosti ovih razlika chi kvadrat testom (χ^2) ukazalo je da ta razlika nije *statistički značajna*. Hipotetski gledano trebalo bi očekivati potpuno obrnuti odnos tj. da

učenici osnovnih škola značajno više griješe pri navođenju tačnog pozivnog broja policije. No, naši podaci nedvojbeno ukazuju da je srednjoškolska populacija hendikepiranija u smislu da u kritičnim situacijama može i treba pozvati broj policije jer ga svaki peti učenik srednjih škola jednostavno ne zna ili ga se ne može sjetiti. Testiranje statistički značajne razlike između odgovora na pitanje o pozivnom broju policije između muških i ženskih učenika srednjih škola pokazalo je ($\chi^2 = 0,6811$)³ potpunu statističku neznačajnost ovih razlika. Dakle, ne radi se o eventualno različito prisutnom informacijskom znanju pozivnog broja između određenih kategorija učenika i učenica srednjih škola, već o socijalnoj činjenici da srednjoškolci značajno više griješe pri imenovanju ispravnog pozivnog broja policije, pa je prema tome opravdano pretpostaviti da bi u kritičnim situacijama bili značajnije izloženi i bez mogućnosti da pozovu policiju u pomoć ili da daju korisne informacije policiji o nekom aktualnom događaju.

Poznatost policajaca koji patroliraju oko škole

Koliko učenici (pre)poznaju policajce koji patroliraju oko njihove škole važan je indikator "psihološke blizine" policije u svijesti mladih.

TABELA 3

Prikaz odgovora na pitanje: "Da li poznaješ policajce koji patroliraju oko tvoje škole?"

ODGOVOR	OSNOVNE ŠKOLE				SREDNJE ŠKOLE				SVEUKUPN	
	mušk i	žensk i	Ukupno N	%	Muš i	žensk i	ukupno N	%	O N	%
DA	80 (14,6%)	71 (13,0%)	151	27,6	86 (14,9%)	89 (15,5%)	175	30,4	326	29,0
NE	194 (35,5%)	202 (36,9%)	396	72,4	174 (30,2%)	227 (39,4%)	401	69,6	797	71,0
Ukupno	274 (100,0%)	273 (100,0%)	547	100	260 (100,0%)	316 (100,0%)	576	100	1123	100

Ukupni podaci po školama pokazuju da samo 30,4% učenika srednjih škola poznaju policajce koji patroliraju oko ili ispred škole i u tome se *ne razlikuju* bitno učenici/učenice srednjih škola.

Nasuprot tome stoji podatak da 27,6% učenika osnovnih škola poznaje policajce koji patroliraju oko ili ispred škole i u tome se *bitno ne razlikuju muški* (14,6%) *od ženskih* učenika (13,0%). Ovaj podatak potvrđuje već izraženu manju sklonost učenika adolescentnog uzrasta (na nivou srednje škole) u odnosu na policiju i policajce i zato možemo decidirano konstatirati **da učenici srednjih škola (statistički) značajno manje griješe u izboru pozivnog broja policije te da se vrlo malo zabuni navodeći 121 umjesto 122 kao pozivni broj policije,**

³ Chi kvadrat testom se utvrđuje statistička značajnost razlika u podacima koji su kategorijalne prirode, odnosno dobiveni na nominalnim ili ordinalnim ljestvicama. Njegova veličina ovisi od toga koliko dobivene frekvencije odstupaju od očekivanih frekvencija koje bismo u pojedinoj kategoriji dobili kada bi isključivo po zakonu vjerojatnosti djelovao slučaj. Chi kvadrat se interpretira tako da se dobiveni preko formule $\chi^2 \frac{\sum (f_o - f_t)^2}{f_t}$ uspoređi sa graničnim chi kvadratom koji se nalazi u tablicama i koji se mora očitavati ovisno od stupnjeva slobode. Stupnjevi slobode računaju se po formuli $df = (k_{kolone} - 1) \times (reda - 1)$ što je u našem slučaju bilo $df = (3 - 1) \times (2 - 1) = 2$. Kako je naš χ^2 veći od graničnog chi kvadrata i na razini od 05 i na razini od 01, to znači da su dobivene razlike statistički značajne uz prihvaćanje rizika od 1% da je moguće učinjena greška, odnosno, da smo taj rezultat dobili slučajno. Granica vjerojatnosti zapravo ukazuje na stupanj sigurnosti i povjerenja koje možemo dati ovim dobivenim rezultatima.

svoga 3,3%. Dakle, ova struktura mladih adolescentnog uzrasta slabije pamti i percipira "simbole policije" nego što to čine učenici osnovnih škola. To govori o potrebi veće suradnje policije sa školama na onoj ravni koja bi bila zanimljiva ovoj vrsti adolescentnog uzrasta.

Sa stanovišta općeg cilja našeg rada važna je konstatacija da tek svaki četvrti (27,6%) maloljetnik poznaje patrolne policajce, a da je stanje još kritičnije u srednjim školama s obzirom na godine, gdje tek svaki treći ili 30,4% izjavljuje da poznaje policajca koji patrolira ispred njegove škole. Ovaj istraživački nalaz usmjerava nas da ukažemo na aktualnu potrebu informiranja mladih u osnovnim, a posebno u srednjim školama o elementarnoj komunikacijskoj pretpostavci suradnje sa policijom

Eksponiranost kriminalnim događajima i nasilničkom ponašanju

Sa dva pitanja zahvatili smo u problematiku prisutnosti "tamne brojke" neregistriranih manjih ili većih oblika nasilničkog ponašanja ili kriminalnih događaja krađe osobnih predmeta. Poznato je da se mnogi od tih događaja ne prijavljuju policiji, bilo zato što se dio njih rješava na nivou školske institucije, bilo zato što kao i niz drugih oblika bulling-a učenice/učenici prešućuju zbog straha od osвете počinitelja. Odgovorima na slijedeća pitanja dobivamo uvid u proširenost kriminalnog i devijantnog ponašanja kojima su bili izloženi učenici osnovnih i srednjih škola.

Prikaz odgovora na pitanje "Da li je tebe ili nekoga iz tvog razreda nekada netko..."

TABELA 4

"...napao u školi ili ispred škole?"

ODGOVOR	UČENICI			
	osnovnih škola		srednjih škola	
	N	%	N	%
DA	154	28,2	174	30,2
NE	393	71,8	402	69,8
Svega	547	100	576	100

TABELA 5

"...nešto ukrao u školi ili ispred škole?"

ODGOVOR	UČENICI			
	osnovnih škola		srednjih škola	
	N	%	N	%
DA	211	38,6	268	46,5
NE	336	61,4	308	53,5
Svega	547	100	576	100

Stabilnost postotne zastupljenosti učenika-ca koji su bili izloženi nasilničkom ponašanju i kriminalnim događajima u osnovnim i srednjim školama (uz nepostojanje *nikakve značajne razlike* između učenika osnovnih i srednjih škola), direktno ukazuje da su 328 učenika, od čega 184 muških i 144 ženskog spola, bilo izloženo nasilničkom ponašanju, što bi se slikovito moglo konstatirati da je *svaki treći* učenik (29,2%) stekao (stiče) takva negativna "sigurnosna" iskustva.

U pogledu eksponiranosti kriminalnom, odnosno, delinkventnom ponašanju, krađe osobnih predmeta koje su se desile u ili ispred škole *bilo je izloženo* 37,6% učenika osnovnih škola i 44,5% učenika srednjih škola. Ovi gotovo potpuno identični podaci potvrdnog odgovora omogućavaju nam konstataciju da je "tamna brojka kriminala" podjednako izrazito visoka u osnovnim i u srednjim školama, dok, prema policijskim podacima, postoji vrlo malo prijavljenih i registriranih takvih kriminalnih događaja. U svijetlu ovih podataka treba razmotriti želje učenika koji smatraju

TABELA 6

"da bi bilo dobro da jedan policajac bude češće prisutan u njihovoj školi?"

ODGOVOR	UČENICI OSNOVNIH ŠKOLA						UČENICI-CE SREDNJIH ŠKOLA					
	Muški		Ženski		ukupno		muški		Ženski		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
DA	206	75,2	226	82,8	432	79,0	201	77,3	272	86,1	473	82,1
NE	68	24,8	47	17,2	115	21,0	59	22,7	44	13,9	103	17,9
Ukupno	274	100	273	100	547	100	260	100	316	100	576	100

Dobiveni podaci neupitno ukazuju na izričito izraženu potrebu mladih za većom prisutnošću policajca u školi i njenoj okolini i u tome se ne razlikuju učenici, niti po školama, niti po spolu.

Kako je takva **policajska praksa bitan preduvjet rada policije u zajednici** naši podaci prema kojima **80,6% malodobnih pripadnika društvene zajednice ocjenjuje potrebu (i želi) veće prisustvo policajaca u blizini svojih institucija predstavlja značajno poticajan faktor da se akcelerira uspostavljanje suvremenog modela policijske organizacije.**

Neposredan povod za takvu konstataciju daju odgovori na slijedeća dva pitanja koje su dali učenici osnovnih i srednjih škola:

TABELA 7

"Da li u školu ili školsko dvorište dolaze ljudi kojih se plašiš?"

ODGOVOR	UČENICI-CE OSNOVNIH ŠKOLA					
	Muški		ženski		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%
DA	54	19,7	73	26,7	127	23,2
NE	220	80,3	200	73,7	420	76,8
Ukupno	274	100	273	100	547	100

Nema nikakve značajne razlike u odgovorima muških i ženskih ispitanika

TABELA 8

"Da li si ti ili netko iz tvog razreda nekada probao neku opojnu drogu?"

ODGOVOR	UČENICI-CE SREDNJIH ŠKOLA					
	Muški		Ženski		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%
DA	58	22,3	41	13,0	99	17,1
NE	202	77,7	275	87,0	477	82,9
Ukupno	260	100	316	100	576	100

$\chi^2 = 8.729$ uz 2 stupnja slobode nije statistički značajan

Analizirajući tabele 8,9, uočavamo da svaki treći učenik (29,6%) i učenice (30,1%) osnovnih škola naglašavaju da se *plaše (stranih) ljudi koji dolaze u školsko dvorište*. Ako imamo u vidu i značajnu prisutnost dilera opojnih droga te starije maloljetnike koji provode bullying onda je to realno gledano jak razlog veće prisutnosti policije i bolje kontrole pojedinaca sumnjivog ponašanja koji bez opravdanih razloga borave ili obilaze školska dvorišta.

Testiranje značajnosti razlika koje nije potvrdilo razliku u odgovorima muških i ženskih ispitanika u srednjim školama na pitanje: da li su oni ili neki od njihovog razreda probali opojnu drogu, realno su podudarna sa rezultatima brojnih preglednih istraživanja koji su se na tematiku zlouporabe droga u srednjim školama provodile u posljednjih nekoliko godina u BiH. Prema našem nalazu čini se da je *svaki peti* maloljetnik koji pohađa srednje škole bio u nekoj vrsti situacije da *eksperimentalno konzumira* ponuđenu drogu, najvjerovatnije u okviru ili ispred škole. Dakle, i u tom smislu veće prisustvo policije u školskim institucijama i oko njih rezultiralo bi smanjenjem dilerskih nagovaranja i preprodaja, a također vjerovatno bi rezultiralo nižom stopom eksperimentalnog konzumiranja droge u cjelini kod malodobne populacije.

Opravdano je pretpostaviti da bi na takav način bilo stvarano i razvijano veće povjerenje učenika u policiju, te i davanje nužnih upozorenja i korisnih informacija policiji da pravodobno suzbija prisutnost i dilanje droge u okviru školskih institucija.

Slijedeća dva pitanja oslikavaju sadašnji odnos mladih prema policiji i ukazuju na realnu potrebu i mogućnosti njegovog poboljšanja kroz veće iskazivanje povjerenja učenika osnovnih i srednjih škola.

Odnos učenika-ca prema policiji

Sa dva pitanja željeli smo saznati kakav odnos maloljetni pripadnici društvene zajednice imaju prema policiji, odnosno, koliko je taj odnos emocionalno pozitivan tj. manje ili više kooperativan.

TABELA 9

Prikaz odgovora na pitanje: "Kada sretnješ policajaca:"

MODALITETI ODGOVORA	UČENICI-CE OSNOVNIH ŠKOLA						UČENICI-CE SREDNJIH ŠKOLA					
	Muški		Ženski		Ukupno		muški		Ženski		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
a) obraduješ se jer si siguran-a	127	46,3	151	59,2	278	50,8	40	15,4	98	31,0	138	24,0
b) ne voliš sresti policajca jer se uplašiš	16	3,4	14	5,1	30	5,5	21	8,1	24	7,6	45	7,8
c) potpuno ti je svejedno	131	47,8	108	35,7	239	43,7	199	76,5	194	61,4	393	68,2
UKUPNO	274	100,0	273	100,0	547	100,0	260	100,0	316	100,0	576	100,0

Chi kvadrat = 4.417 između muških i ženskih učenika osnovnih škola nije statistički značajan

Chi kvadrat između odgovora muških i ženskih učenika srednjih škola statistički je značajan $\chi^2 = 19,379$ uz dva stupnja slobode značajan na razini -01

Učenici osnovnih škola evidentno se *značajno razlikuju* i u ispoljavanju pozitivnog odnosa prema policiji od učenika srednjih škola, jer odgovor a) (obraduju se jer su sigurni) bira 50,8% učenika osnovnih, a samo 24,0% učenika srednjih škola. Vjerovatno tome doprinosi adolescentna faza u kojoj se nalaze učenici srednjih škola, a koju karakterizira generalni otpor prema autoritetima, što se prenosi i na policajce koje vidaju po gradu. No, treba naglasiti da to ne utječe na formiranje izrazito negativnog stava koji oslikava odgovor b) (ne voli sresti policajca), jer taj odgovor bira statistički beznačajni 6,7% ispitanika iz obje vrste škola.

Razlike u odgovorima učenika i učenica *nisu statistički značajne* na razini osnovne škole, dok je *značajna razlika* ($\chi^2=19,379$) između muških i ženskih ispitanika u srednjoj školi. Naime, učenice u tim školama za dvostruko više (31,0%) biraju odgovor a) (obrađuju se...) od učenika (15,4%).

Općenito možemo konstatirati da uzrast do nivoa završene osnovne škole determinira emocionalno pozitivnije stavove prema policiji, a da u srednjoj školi adolescentna faza generira indiferentan odnos mladih prema policiji. Sa stanovišta unapređenja suradnje policije sa maloljetnim pripadnicima društvene zajednice, organizacijske jedinice policije koje su zadužene za tretman maloljetnika trebale bi svoje preventivno djelovanje jače i promišljenije usmjeriti na suradnju sa srednjim školama te izučiti što dovodi do takovih nedovoljno pozitivnih stavova učenika i učenica srednjih škola. *Posebno bi trebalo izučiti kojim postupcima utjecati da se emocionalno pozitivan odnos, koji se uočava kod učenika i učenica osnovnih škola, ne pretvara u indiferentne stavove koji nisu dobra osnova za razvoj suradnje policije i društvene zajednice.*

TABELA 10

Prikaz odgovora na pitanje: "Kada bi te policajac nešto upitao ti bi:"

MODALITETI ODGOVORA	UČENICI-CE OSNOVNIH ŠKOLA						UČENICI-CE SREDNJIH ŠKOLA					
	Muški		Ženski		Ukupno		muški		Ženski		Ukupno	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
a) ispričao-la sve što o tome znaš	207	75,5	209	76,6	416	76,1	137	52,7	207	65,5	344	59,7
b) pričao-la ali bih se osjećao-la neprijatno	40	14,6	49	17,9	89	16,3	64	24,6	81	25,6	145	25,2
c) ne bih uopće pričao-la	27	9,9	15	5,5	42	7,6	59	22,7	28	8,9	87	15,1
UKUPNO	274	100,0	273	100,0	547	100,0	260	100,0	316	100,0	576	100,0

Chi kvadrat razlike (4.346) između muških i ženskih učenika osnovnih škola nije statistički značajan.

Chi kvadrat razlike (22.047) između muških i ženskih učenika srednjih škola nije statistički značajan.

Chi kvadrat razlike između učenika osnovnih i učenika srednjih škola $\chi^2=13,7862$ uz dva stupnja slobode statistički značajan na .01.

Razlika između odgovora na ovo pitanje koje daju učenici osnovnih i učenici srednjih škola statistički je značajna i zato možemo **decidirano zaključiti da uzrast bitno determinira pogoršanje odnosa mladih prema policiji, ne samo na emocionalnom planu, već i na bihevioralnom, jer sa adolescentnim godinama značajno raste osjećaj neprijatnosti u komuniciranju sa policijom kao i odbijanje komunikacije.**

GRAĐANI POLICIJA

Veliko pregledno istraživanje koje je obuhvatilo reprezentativni uzorak građana Tuzlanskog kantona (N = 810 ispitanika) sadržajno gledano bilo je slično usmjereno kao i anketiranje učenika osnovnih i srednjih škola. Naime, slijedeća pitanja bila su *potpuno identična* u oba uzorka:

Kako se policajac ponaša na terenu?

Kada sretete policajca da li se...?

Kada vam se policajac obrati sa pitanjem...

Nešto različita u predloženim odgovorima bila su slijedeća pitanja:

Što smatrate da je zadatak policije?

Ako znate navedite imena policajaca koji patroliraju u vašoj mjesnoj zajednici, ulici, selu?

Dodatna pitanja bila su:

Kada vam policajac dođe na vrata što vi tada pomislite?
Kada vidite da netko provaljuje u tuđi stan, vozilo i slično, što ćete vi učiniti?
Kada se policajac prilikom vršenja posla nađe u nevolji i treba mu vaša pomoć, što ćete vi učiniti?

Dva posebna pitanja odnosila su se:
Koliko ste vi informirani (upoznati) sa radom policije?
Kako biste ocijenili rad policije?

Prikaz odgovora na pitanja

Deskriptivnu analizu dobivenih rezultata izvršit ćemo univarijantnim postupkom prikaza odgovora na pitanja koje su dali svi ispitanici našeg uzorka. Na taj način dobit ćemo pregled globalnih percepcija, mišljenja i stavova građana koje će svojim pozitivnim, odnosno negativnim otklonom ukazivati na potrebu i mogućnost uvođenja suvremenog modela funkcioniranja policije te dati osnovu za procjenu prihvatljivosti novih postupaka i metoda rada policije u zajednici od strane većine građanstva.

TABELA 11

Prikaz odgovora na pitanje: "Ako znate, navedite imena policajaca koji patroliraju u vašoj mjesnoj zajednici, ulici, selu."

MODALITET ODGOVORA	N	%
a) ne zna ime	435	53,7
b) zna ime	375	46,3
Ukupno	810	100,0

Stupanj bliskosti ljudi prvenstveno se ogleda u poznavanju, a potom oslovljavanju po imenu. Zato ovo naoko banalno pitanje postaje značajan indikator interpersonalne komunikacije građana i policije, a stupanj prisnosti i povjerljivosti je bitna komponenta uspješnosti rada policije u društvenoj zajednici. Činjenica da skoro jedna polovina građana (46,3%) zna (i može osloviti) policajca po imenu vrijednosno gledano može se tumačiti kao dobra "startna osnova" daljnjeg razvoja interpersonalnih odnosa građana i policije čiji bi cilj trebala biti bar polovina neke uže populacijske cjeline (mjesne zajednice, ulice, sela). S druge strane sigurno je da postoji velika mogućnost da se poboljša poznavanje policajaca sa građanima njihovog terena, bilo da se organizacijskim rješenjima stalnijeg raspoređivanja policajaca po određenim sektorima, bilo većim poticanjem na kontakte koje policajci mogu razvijati sa građanima prilikom neformalnih susreta (čak i običan pozdrav policajca upućen građaninu uspostavljao bi pozitivniju osnovu mogućeg boljeg kontakta).

Naš podatak da svaki drugi građanin koji živi u relativno malim mjestima poznaje po imenu patrolne-og policajca važan je pokazatelj u kome vidu je moguće i potrebno razvijati preduvjete bolje i efikasnije suradnje policije sa građanima. Sigurno je da ovakvo poznavanje policajaca i građana predstavlja dobru osnovu izgradnje povjerenja, ali je pri tom važno upozorenje da ta bliskost ne ide na uštrb njihove profesionalnosti. Taj složeni mehanizam bliskosti i distance u međuljudskim odnosima potrebno je ustrajno i pažljivo graditi, kako ne

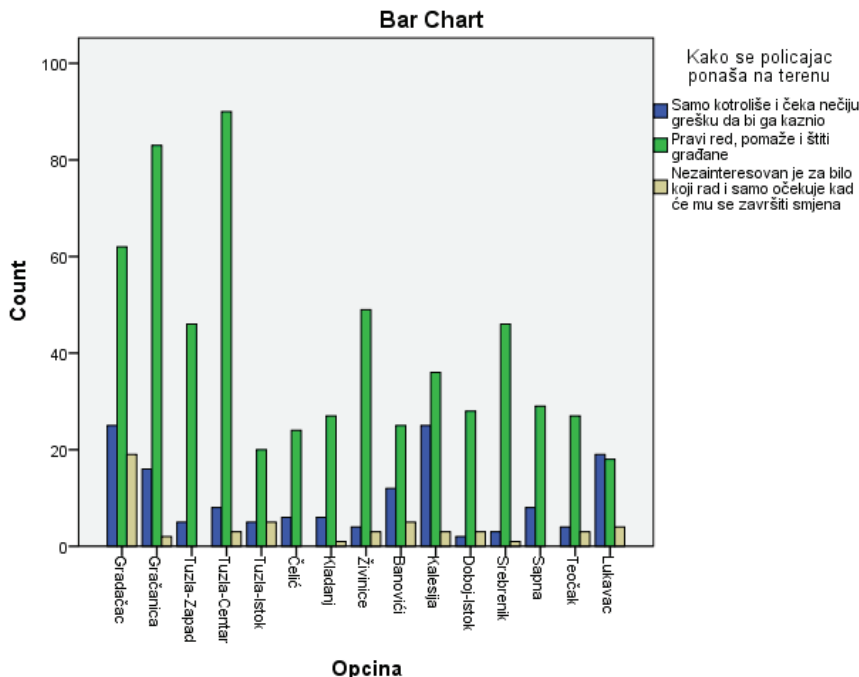
bi rezultirao negativnim posljedicama po profesionalno ponašanje policije koje treba biti korektno i pravedno u odnosu na sve građane bez izuzetaka.

Odnos građana prema policiji

TABELA 12
Kako se policajac ponaša na terenu?

MODALITET ODGOVORA	N	%
a) samo kontrolira i čeka grešku da kazni	148	18,3
b) nezainteresiran je za rad i samo čeka da mu završi smjena	52	6,4
c) pravi red, pomaže i štiti građane	610	75,3
Ukupn2	810	100

Skoro četvrtina građana (24,7% što je zbroj podataka odgovora a i b) negativno percipira ponašanje policajca na terenu, od čega 6,4% ih vidi kao potpuno nezainteresirane za svoj posao, dok drugih 18,3% imaju gotovo "neprijateljske percepcije" vidjevši policajce jedino kao osobe koje samo čekaju trenutak da kažnjavaju.



Vrijednosno gledano ovi podaci su zabrinjavajući za ocjenu sadašnje "društvene optike" prema ponašanjima policije na terenu i ukazuju na potrebu promjene onih vidova ponašanja

policajaca koji podstiču nastajanje takvih percepcija. Sigurno nije opravdano očekivati da svi građani imaju pozitivnu sliku o ponašanju policajca na terenu svoje društvene zajednice.

Općenito bismo mogli zaključiti da veliku podršku uvođenju modela suradnje policije sa društvenom zajednicom ne možemo očekivati brzo u situacijama gdje se kruto i oštro primjenjuju represivni elementi postojećeg tradicionalnog modela organizacije policije.

Opravdano je pretpostaviti da će se u sredinama gdje izrazito prevladava tradicionalni represivni model ponašanja policije, morati prije uvođenja suvremenog modela rada policije u zajednici izgraditi nova organizacijska struktura i posebno educirati rukovodeći kadar za prihvaćanje promjena koje zahtjeva suvremeni model policijske organizacije.

LITERATURA

- 1.Halmi, A. (1999) Temelji kvantitativne analize u društvenim znanostima, Alinea, Zagreb
- 2.Guilford, J. P. (1996) Osnovi psihološke i pedagoške statistike, S. administracija, Beograd.
- 3.Kemal B.,Vladimir,O. (2016) Reforma policije za rad u zajednici. UNDP/EU Sarajevo
- 4.Kemal,B.,Vladimir,O.(2016) Community policing reform Empirical study. UNDP/EU Sarajevo
- 5.Kemal B: Ooverview of Empirical Research Results Relevant to Designing a Contemporary Model of Community Policing. TTEM, DRUNPP, Sarajevo, Volume 11 Number 3, 2016. P. 246

MIGRANTSKA KRIZA KAO SEGMENT KRIZE EVROPSKE UNIJE

Apstrakt: Krize su oduvek bile konstitutivni elemenat evropskog integracionog projekta. Svako proširenje nekad Evropske zajednice, a poslednje dve i po decenije Evropske unije, predstavljalo je niz kompromisa i usaglašavanja sa međunarodnim narativom. Pored unutrašnjih protivrečnosti evropskog pravnog poretka na današnju Evropsku uniju utiču i egzogeni faktori poput svetske finansijske krize, geopolitičkih populacionih kretanja koja su uslovlila migrantsku i izbegličku krizu. Teritorija Evropske unije se, kao nekonfliktni region sa pogodnom prirodnom i ekonomskom klimom nametnuo kao razuman izbor za veliki broj izbeglica. Takođe, veliki broj izbeglica bira Evropu kao određište zbog kolektivno prihvaćene politike priznavanja prava na neproterivanje i prava na azil. Politika Evropske unije opterećena je višestrukom krizom: finansijskom, institucionalnom, strateškom i jednom, moglo bi se reći, generalnom krizom identiteta. U radu se analizira veliki broj političkih i drugih anomalija u praksi više zemalja Evropske unije, kao neadekvatne reakcije na migracionu krizu. Takođe se analizira uticaj aktuelnih migracija na jačanje nacionalnog identiteta u državama članicama Evropske unije.

Ključne reči: Migrantska kriza, nacionalni identitet, Evropska unija, izbeglice.

Prof. Nenad Avramović PhD³
Prof. Miloš Marković PhD⁴

MIGRANT CRISIS AS A SEGMENT OF EUROPEAN UNION CRISIS

Abstract: Crises have always been a constitutive element of the European integration project. Each expansion of the former European Community, or the European Union as it has been called for the past two and half decades, had represented a series of compromises and coordination attempts with the international narrative. Apart from the internal contradictions of the European legal order, European Union today is also influenced by exogenous factors, such as the world financial crisis and geopolitical population movements that have conditioned the migrant and refugee crises. As a conflict-free region with suitable natural and economic climate, the territory of the European Union had imposed itself as a reasonable choice for a large number of refugees. Furthermore, a large number of refugees chose Europe as their destination due to the collectively accepted policy of ensuring the right to non-expulsion and the right to asylum. Politics of the European Union is burdened by a multi-faceted crisis: financial, institutional, strategic, and a single, so-called, general crisis of identity. This paper analyzes a great number of political and other types of anomalies in the

¹ Redovni profesor na Evropskom univerzitetu Brčko i Evropskom univerzitetu "Kallos" Tuzla

² Redovni profesor na Evropskom univerzitetu Brčko i Evropskom univerzitetu "Kallos" Tuzla

³ Full professor at the European University Brčko and European University "Kallos", Tuzla

⁴ Full professor at the European University Brčko and European University "Kallos", Tuzla

practice of several countries of the European Union as an inadequate reaction to the migrant crisis. Furthermore, it analyzes the impact of current migrations on the strengthening of national identity in the member states of the European Union.

Key words: migrant crisis, national identity, European Union, refugees.

Uvod

Evropski integracioni projekat sve vreme pratile su krize prouzrokovane endogenim, ali i egzogenim faktorima, pa je integracija često bila opterećena političkim disfunkcionalizmom, pravnom nedoslednošću i ekonomskim kontroverzama. Događaj koji je uzdrmao same temelje evropskog integracionog procesa bila je referendumski odluka Velike Britanije o napuštanju Unije.

Pored unutrašnjih protivrečnosti evropskog pravnog poretka na današnju Evropsku uniju utiču i egzogeni faktori poput svetske finansijske krize, geopolitičkih populacionih kretanja koja su uslovlila migrantsku i izbegličku krizu, a Uniju je pogodio i izlazak treće vodeće države Unije – Bregzit.

A, Bregzit se nadovezao na ekonomsku krizu Evropske unije, koja je po nekima, započeta uvođenjem zajedničke valute,⁵ a svakako intenzivirana svetskom ekonomskom krizom 2008. godine. Početna predviđanja da će stvaranje monetarne unije biti korak ka političkoj uniji izneverena su britanskim odbijanjem evra kao zajedničke valute, pa izgradnja ekonomske unije, kao međufaza, na bazi monetarnog determinizma nije uspostavila stvarnu konvergenciju ekonomija zemalja članica. “Taj vid konvergencije traži mehanizme solidarnosti (strukturne fondove, fondove konvergencije, veći budžet Zajednice) i na kraju političku integraciju (usvajanje evropskog ustava).”⁶

Kontinuitet krize u Evropskoj uniji

Finansijska kriza izazvana hipotekarnim kreditima prelila se i na realnu ekonomiju Sjedinjenih Država, a potom i Evropske unije čije posledice naročito pogađaju najslabije privrede članica EU. Kriza je eskalirala u Grčkoj zemlji sa velikim javnim dugom, budžetskim deficitom i deficitom u spoljnotrgovinskoj razmeni, ali i članici evrozona. Nešto manje posledice kriza je izazvala i u Portugalu, Irskoj i Italiji, ali se sanacija krize odrazila na bankarski sistem evrozona po sistemu spojenih sudova. Ipak, slom evra, a time i dezintegracija Evropske unije su izbegnuti zahvaljujući novim zamovima najzaduženijih država na bankarskom tržištu.

Konzistentnost funkcionisanja međunarodne organizacije uslovljena je ostvarivanjem ciljeva predviđenim njenim osnivačkim aktima o kojim su zemlje članice postigle konsenzus. Otuda i svako proširenje članstva predstavlja konstitutivno pitanje, kako za države članice tako i za zemlje kandidate, ali i za organizaciju u celini. *Evolucija kriza proširenja Zajednice/Unije odvija se u kontinuitetu od osnivanja Evropske zajednice*. Nisu, međutim, samo proširenja Unije bili generatori njenih kriza.

Pored finansijske, institucionalna kriza EU odslikava se i u ovoj oblasti, budući da su iza Lisabonskog ugovora preostale brojne nejasnoće oko obuhvata novih odredbi o

⁵ Tsoukalis L., (2012), The Unhappy State of the Union: Europe Needs a New Grand Bargain, Policy Network, 12,29. /<http://www.policy-network.net/publications/4602/Thenhappy-State-of-the-Union>, strana 25-27

⁶ Degryse C., Jepsen M., Pochet P., (2013), The Euro crisis and its impact on national and European social policies, Working Paper .05, ETUI, Brussels.

evropskim kompetencijama i mogućnostima dalje militarizacije EU. **Brojni su institucionalni uzroci krize.** Strukturne promene, poput onih stipulisanih Ugovorom iz Maastrichta o osnivanju Evropske unije, usvojene su tek na ponovljenom referendumu u Danskoj 1993. godine, što potvrđuje tezu da nisu svi bili za osnivanje Unije. Još drastičniju sudbinu imao je Ugovor o Ustavu EU. Izjašnjavanje “oko ustava se pokazalo da nacionalni političari i građani ne misle isto o evropskim stvarima.”⁷

Politika Evropske unije u oblasti bezbednosti i odbrane opterećena je višestrukom krizom: **finansijskom, institucionalnom, strateškom i jednom, moglo bi se reći, generalnom krizom identiteta.** Što se tiče aktuelne finansijsko-ekonomske (dužničke) krize, ona u oblasti odbrane i bezbednosti ima za posledicu smanjenje socijalne baze, tj. smanjenje broja zaposlenih, plata i penzija, ali ne i naoružanja, investicija u oružje, i profita industrije oružja.

Uglavnom, ukoliko se realističnije pristupi analizi EU, bez ideološke potrebe da se po svaku cenu opravdaju evropske institucije, mora se priznati da EU u prošlosti nije uspevala da ispuni sopstvene političke ciljeve, iako je često ponavljala ambiciju da postane velika sila. Zato se kao koncept koji bolje odražava realnost EU kao strateškog aktera, uzima koncept „male sile” uz objašnjenje da je EU više uporediva sa drugim malim silama (kao što su Švedska ili Argentina), pre nego sa drugim velikim silama kao što su Kina ili Rusija. Osnovna karakteristika ponašanja „male sile” je to da je ona na globalnoj sceni zavisna. Stvarana kroz tenzije između suvereniteta država članica, s jedne strane, i učešća u transatlantskom savezu i obaveza prema njemu, s druge, strateško ponašanje EU ostaje zavisno od američkog vođstva.

To se dokazivalo u iskustvu EU u praktično svakoj velikoj međunarodnoj krizi od Kosova, preko Iraka do Avganistana. Status EU kao „male sile” pothranjuju i akcije individualnih država članica i način na koji se odluke EU donose. Francuska i Britanija, u ulozi regionalnih sila, deluju u istom političkom prostoru kao i sama EU. Nemačka, jedina država u Evropi koja ima ekonomski osnov da polaže pravo na status velike sile, u poslednje vreme aktivno odbija predloge za snažniju zajedničku politiku bezbednosti i odbrane EU, bez obzira da li to čini iz straha da će ohrabriti spoljnopolitički aktivizam, zabrinutosti da će ona sama imati to da plati, ili bojazni da će EU razviti sopstvene spoljnopolitičke ambicije.⁸

Način na koji se kriza u evrozoni razmatra unutar evropskog političkog diskursa, pokazuje da je Evropska unija (EU), pored ekonomske, zahvaćena i **krizom identiteta.** Ova kriza postavlja brojne izazove demokratiji Evropske unije i podstiče rasprave o budućnosti EU. Periodi krize generišu promene u okviru institucija i normi, forsirajući političke zajednice da redefinišu sopstvene temelje, što se odražava i na konstrukcije kolektivnog identiteta. U vreme ekonomske krize u evrozoni dolazi do „smene paradigmi” u pogledu konstruisanja evropskog identiteta, kada se definisanje evropskog identiteta supstancijalno-sadržajnim skupom vrednosti koji je zasnovan na zajedničkom kulturnom nasleđu, kao i formalno-pravno određenje evropskog identiteta zasnovano na tekovinama prosvetiteljstva, zamenjuju novim identitetskim konstrukcijama zasnovanim na tržišnim vrednostima.

Sa dužničkom krizom u evrozoni dolazi do smene paradigmi u pogledu definisanja evropskog identiteta, koji se definiše tržišnim vrednostima. Dakle, evidentna je promena u javnom političkom diskursu EU od definisanja osnove EU kulturnim nasleđem (tj. kulturološkog/civilizacijskog definisanja evropskog identiteta) do svođenja Unije na tržišni sistem koji treba dobro da funkcioniše. Na ovaj način se evropski identitet i pripadnost EU

⁷ Avramović, Nenad, Stanković, Marko: “Krizna Evropske unije i aktuelna pozicija Republike Srbije u procesu pridruživanja”, Zbornik radova XV Međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani – Prof. dr Slavko Carić“, Novi Sad, 2018, str. 143.

⁸Novičić, Žaklina: “Evropska unija u krizi: Zajednička politika bezbednosti i odbrane”, u: Aleksandar Gajić i Milan Igrutinović: “Krizna Evropske unije – okviri, dometi, trendovi”, Institut za evropske studije, Beograd, 2013, str. 177-180.

definišu skupom vrednosti, kao što su: „poštovanje pravila tržišta”, „racionalna potrošnja”, „borba protiv korupcije na svim nivoima”, itd. Pregovarajući o mogućim rešenjima izlaska iz krize, evropski zvaničnici stvaraju jedan novi heterogeni diskurs baziran na oštroj distinkciji mi/oni koji zamenjuje homogeni evropski politički diskurs, kojim se objedinuju sve zemlje članice, a koji je ustanovljen još na osnovu Ugovora iz Mاستrihta. Konstituisanje unutarnjeg „drugog” predstavlja rizik koji može dovesti do daljeg slabljenja i fragmentacije evropskog identiteta.

No, uticaj SAD na politiku Evropske unije ispoljava se manje-više u svim aspektima spoljne politike bilo direktno ili indirektno. Proteklih godina migrantska kriza potresala je svet, a reke izbeglica, imigranata i interno raseljenih lica preplavile su Evropsku uniju kao krajnju destinaciju, ali i države na putu Srednji i Bliski Istok – EU. Glavni kreator izbegličke krize bila je ekspanzionistička politika SAD i vodećih zemalja Evropske unije, koja je za posledicu imala višegodišnji građanski rat sa međunarodnim učešćem u Siriji, te interne i eksterne sukobe u Iranu i Avganistanu, koji su indukovali izbeglički talas. Reakcija pojedinih članica Unije bila je suprotna međunarodnom pravu, ali i usvojenim standardima ljudskih prava i sloboda koje su evropske zemlje baštinile. Nemačka je najpre pozvala stotine hiljada migranata, da bi kasnije pod pritiskom javnosti postupala restriktivno. Velika Britanija je prisilno vraćala migrante, a svojim propisima je ukinula socijalnu pomoć raseljenim licima. Mađarska je bila najradikalnija izgradivši žičanu ogradu u cilju fizičkog onemogućavanja prelaska njene granice. Slovačka je pristala da primi samo migrante hrišćanske vere, a sličan stav imala je i Poljska, dok su Češka i Austrija uvele pogranične policijske kontrole. Generalno, zemlje Višegradske grupe su eksplicitno odbile sistem kvota utvrđen od strane organa EU. Interesantno je da je Srbija kao država kandidat za članstvo dosledno poštovala propise komunitarnog prava Unije pokazavši solidarnost i humanost veću od većine država članica Evropske unije.⁹

O migracijama i migracionim kretanjima

Pod pojmom migracija (lat. *migratio*) podrazumeva se seoba, seljenje, preseljenje, iseljenje.¹⁰ Problem migracija izaziva interesovanje evropske javnosti dugi niz godina, a u centar pažnje dolazi u vreme migrantske (izbegličke) krize tokom 2015. godine.

Mi živimo u svetu koji se pokreće, u dobu migracija¹¹. Po brojevima i statistikama, kretanje stanovništva u poslednjih nekoliko godina veće je nego ikada. Procene kažu da je danas više od 250 miliona međunarodnih migranata i 750 miliona internih migranata. Drugim rečima, imamo milijardu migranata u našem svetu od ukupno 7 milijardi ljudi – svaka sedma osoba danas je migrant. Iako većina ovih ljudi menja mesto boravka dobrovoljno, ili regularnim putem, gotovo jedna četvrtina migranata bila je prisiljena da napusti svoje domove – to su izbeglice, iregularni migranti i interno raseljena lica. Kada bi se svi imigranti smestili u jednu zemlju, tvrdi Mesi (Massey and Taylor, 2004), nacija imigranata bila bi šesta po veličini na svetu. Kako Kasls ukazuje, “savremene međunarodne migracije su novi i veoma kompleksan fenomen, jer one ne samo da na mnogo načina prekoračuju nacionalne

⁹ Avramović, Nenad, Stanković, Marko, op. cit., str. 146.

¹⁰ Vujaklija, Milan: “*Leksikon strain h reči i izraza*”, Prosveta, Beograd, 1980, str. 562.

¹¹ Član 2. tač. 1. Zakona o upravljanju migracijama, (“Sl. glasnik RS”, br. 107/2012): “Migracija je dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Republici Srbiji i dobrovoljno ili prinudno napuštanje Republike Srbije radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi (spoljna migracija), kao i promena prebivališta unutar teritorije Republike Srbije, odnosno promena mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem (unutrašnja migracija)”.

države, kreirajući transnacionalne mreže, poslovne, političke i druge veze, akcije i institucije, već one proizvode efekte na više država istovremeno, i kontrolisane su od strane raznih institucija i nacionalnih aktera”. Zbog masovnosti, ali i nekih novih karakteristika savremenih međunarodnih migracija, Kasls naše doba naziva „dobom migracija“¹²

Sveprisutnost migracije danas u svetu uslovljava i njen naučni značaj, posebno kao determinante savremenih društava i njihove bezbednosti i razvoja. Međunarodna organizacija za migracije¹³ (International Organization for Migration), kao vodeća međudržavna organizacija na polju migracija koja teži ostvarenju humane i uređene migracije u svetu, definiše migraciju kao kretanje lica ili grupe lica, preko državne granice ili unutar državnih granica. Za lica koja učestvuju u procesu migracija koristi se opšti naziv „migranti“, koji označava lica koja se kreću preko ili su prešla međunarodnu granicu, ili se kreću unutar države van mesta svog (uobičajenog) prebivališta, bez obzira na pravni status, bez obzira da li je kretanje voljno ili prisilno, nezavisno od uzroka kretanja i dužine boravka.¹⁴ Migracija se danas posmatra kao globalni fenomen, ali je sve češće obeležena raskorakom između velikog broja pojedinaca koji nastoje da emigriraju iz različitih razloga i sve restriktivnijih migracionih politika zemalja koje se označavaju kao željena odredišta.¹⁵

Teritorija Evrope je označena kao jedna od najpoželjnijih krajnjih destinacija raseljenih lica, što je, usled masovnog priliva migranata u kratkim vremenskim intervalima, uslovalo značajne političke, demografske i bezbednosne potrebe, posebno u okvirima Evropske unije i okolnih država nečlanica. Teritorija Evropske unije (u daljem tekstu: EU) se, kao nekonfliktni region sa pogodnom prirodnom i ekonomskom klimom nametnuo kao razuman izbor za veliki broj izbeglica. Takođe, veliki broj izbeglica bira Evropu kao odredište zbog kolektivno prihvaćene politike priznavanja prava na neproterivanje¹⁶ i prava na azil¹⁷.

Promena ljudske svakodnevice može da ima posledice sa pozitivnim, ali i negativnim ishodima. Kada je reč o migraciji i ona, poput promena, može da ima pozitivne ili negativne ishode. U osnovi čovekovih potreba, između ostalog, nalazi se potreba za migriranjem. Zadovoljenjem ove potrebe, čovek nastoji da poboljša svoje dotadašnje uslove života i rada. U tom smislu, migracija predstavlja mogućnost koja čini prirodne resurse dostupnim, kao i zadovoljenje potrebe da se upoznaju nepoznati predeli. U tom kontekstu, aktuelizovani su pozitivni efekti migracije. Iako su pozitivni efekti, koje migracija može da ima na kvalitet i kvantitet života i rada, potrebno je uzeti u obzir da ona podrazumeva adaptaciju pojedinca na nove uslove života. U njenoj osnovi nalazi se intrinzička motivacija pojedinca da se prilagodi nepoznatom okruženju. Uprkos njegovoj motivisanosti da se prilagodi novom sociokulturnom kontekstu, ipak se od njega zahteva promena dotadašnje šeme života. Takva promena predstavlja krizu, ali i razvojnu šansu za pojedinca.

Za razliku od pozitivnih efekata migracije, negativni se ogledaju u masovnim, nasilnim i neželjenim migracijama. U tom kontekstu, migracije koje su posledica ratnih dejstava podrazumevaju aktivaciju ekstrinzičke motivacije. Na taj način pojedinac se lakše

¹² Marković, Lidija: *“Migracije – izazov, problem, ili karakteristika našeg doba?”*, Migracije kao izazov za Srbiju i EU, Evropske sveske br. 4/2017, Beograd, p. 11

¹³ Danas ima 166 država članica i regionalne kancelarije u preko 100 država; www.iom.int

¹⁴ Međunarodna organizacija za migracije, <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>

¹⁵ Stojšić Dabetić, Jelena, Mirković, Predrag: *“Iregularne migracije kao bezbednosni rizik”*, Vojno delo 6/2018, str. 31 – 32

¹⁶ Čl. 19, stav 2 Povelje EU o osnovnim pravima: “Niko ne može biti preseljen, proteran niti izručen državi u kojoj postoji ozbiljan rizik da će biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugoj vrsti nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.”

¹⁷ Čl. 18 Povelje EU o osnovnim pravima: “Jemči se pravo na azil, uz poštovanje pravila Ženevske konvencije od 28. jula 1951. i Protokola od 31. januara 1967, koji se odnose na status izbeglica, i u skladu sa Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije”

prilagođava novim životnim okolnostima. Ova vrsta migracije podrazumeva put u nepoznato i neizvesno. Neizvesnost, pored adaptacije individue, pretpostavlja usvajanje novih kompetencija. U takvoj situaciji važno je razviti odgovarajuću društvenu strategiju koja ima za cilj uključivanje pojedinca u novu društvenu zajednicu.¹⁸

Posledice i anomalije u Evropskoj uniji prouzrokovane migracijama

U nastojanju da obuzdaju i kontrolišu enorman priliv migranata u zemlje Evropske unije, mnoge od njenih članica su u nedostatku opšteg i obavezujućeg stava počele da preduzimaju solitarne državne mere na tom planu koje često ne samo da nisu imale željeni efekat, već su i doprinele menjanju slike o demokratskom statusu tih zemalja i ukazale na brojne raskorake između proklamovanih principa i propisa EU i antimigracione prakse.

Na osnovu analize događaja proteklih godina može se sa sigurnošću reći da su se u Evropi povodom migracija događale i dalje događaju velike političke i druge anomalije koje ugrožavaju njen status barjaktara globalizacije.

Glavna anomalija je u tome što se zabranom prolaska izbeglica krši globalni princip slobode kretanja ljudi, roba i ideja na kome je baziran koncept Evropske unije; zatim, svakako je velika anomalija sadržana u činjenicama da u demokratskoj Evropi 21. veka imamo nepoštovanje ljudskih prava migranata, a naročito prava na naturalizaciju, kao i porast ksenofobije, i da politiku mržnje prema strancima i susedima praktikuju zemlje kojima su puna usta demokratije i koje su drugima, pa i nama, davale silne lekcije o toleranciji. Usled svog aktuelnog antimigracionog ponašanja takve zemlje počinju da liče na učitelje koji podučavaju druge lekciji koju sami nisu savladali.¹⁹ Nije li anomalija to što zidove na svojim granicama podižu zemlje poput Mađarske, Hrvatske i Slovenije, u kojima izbeglice uopšte ne nameravaju da ostanu već samo teže da kroz njih što pre prođu.

Istorijska je anomalija što su zahtev Evropske unije da prihvate po kvotama jedan deo izbeglica odbile zemlje poput Mađarske, Slovačke, Češke i Poljske iz kojih su svojevremeno mnogi birali put izbeglištva²⁰, kao i to što zemlje koje odbijaju da prime izbeglice time pokazuju da imaju jednostran odnos sa Unijom – hoće samo korist od nje, bez namere da odgovore solidarnošću na njene potrebe kada je ona kao zajednica u problemu. Time pokazuju da smatraju da članstvo u EU nije povezano sa imanjem izvesnih odgovornosti. Svakako da je anomalija i to što je Evropa kao najuređeniji kontinent ispoljila potpunu nespremnost i visok stepen neorganizovanosti, pa i prevelike iznenađenosti, a neke članice EU čak i paniku u suočavanju sa migrantskim talasom, iako on uveliko teče još od 2011, a intenzivno od 2014. godine. Evropa će morati da se zapita da li je anomalija ili prirodna reakcija to što se otpisana nacionalna država i odbačeni nacionalni suverenitet kao anahrone pojave preko noći vraćaju na velika vrata u politički život Evrope kroz samožive odluke zemalja članica Unije, kroz podizanje ograde i obnavljanje granica i graničara ne samo između Mađarske, Slovenije i Hrvatske već i između tako demokratski naprednih i bliskih zemalja kao što su Nemačka i Austrija.

Migracije pokazuju da, odavno fenomenološki i upotrebno otpisana, nacionalna država itekako opstaje i pored svih globalističkih najava o njenom kraju, a najnovija zbivanja povodom migracija navode na zaključak da ona čak i najavljuje svoj veliki povratak.

¹⁸ Lukić, Gorica: „*Savremene migracije i interkulturalizam u obrazovanju*“, Savremene migracije i društveni razvoj: interdisciplinarna perspektiva, Tematski zbornik vodećeg nacionalnog značaja, Beograd, 2018, str. 37.

¹⁹ Simeunović, Dragan: „*Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi*“, „Nauka, bezbednost, politika“, Žurnal za kriminalistiku i pravo, Beograd, 2015, str. 2.

²⁰ Kroz Jugoslaviju je u vreme duboke krize u sovjetsko-mađarskim odnosima 1956. godine, samo iz Mađarske prošlo 20.000 izbeglica – mađarskih državljana.

Podizanje zidova, obnova nacionalnih granica i postavljanje graničara na odavno izbrisane nacionalne granice širom EU, nisu samo političke i civilizacijske anomalije, već i vidan dokaz toga.²¹

Migracije su očito bile samo okidač reiteracije nacionalne države u globalizovanom društvu Evropske unije, koji je ukazao na njenu veliku upotrebljivost na planu zaštite nacionalnih interesa, a time i da se još uvek ne može bez nacionalne države. Očigledno je da je, ma šta neki pričali o kraju nacionalizma, taj kraj još uvek daleko i da su svi, pa i emancipovani narodi još uvek ipak pomalo nacionalisti. Anomalija je da u Evropskoj uniji, u kojoj je nacionalizam već odavno nepoželjna pojava, još uvek važi konstatacija koju je izrekao Ludvig Flek, a koja se svodi na to da svi gledamo na svet svojim očima, ali da ga vidimo očima naših kolektivteta: nacije, verske grupe, rase, a u krajnjem i porodice. Raskorak između proklamovanih principa i prakse u Uniji na ovom planu pokazuje da čovek nije niti može uskoro biti apsolutno oslobođen svake subjektivnosti, iz prostog razloga što nije niti će ikada biti savršen, ma koliko radio na sebi. Reakcija evropskog kao zaceo najemancipovanijeg čoveka na migracije pokazuje da se on u neprekidnoj smeni izbora između opšteg i posebnog povremeno, čak i nesvesno priklanja interesu nacionalnog kolektivteta kao posebnog iako se deklariseo kao politički poklonik opšteg u formi Evropske unije.

Anomalija je i odluka Evropske unije da se svi migranti koji nisu iz Avganistana, Iraka ili Sirije proglase za ekonomske migrante, čime se odabirom zemlje porekla vrši diskriminacija jednog broja nacionalnih država i njihovih državljana i narušava pravo migranata da kao pojedinci pristupe azilnim procedurama, što je UNHCR kao odluku kritikovao.

Anomalija je i to što velik, ako ne i najveći teret migrantske krize zasad snose zemlje koje nisu ni na koji način doprinele stvaranju kriznih žarišta u Iraku, Libiji i Siriji, a još manje su doprinele bedi u afričkim državama iz kojih izbeglice najviše dolaze u Evropu, niti su te evropske države koje su zasad najviše pogođene migrantskim talasom poput Srbije i Bosne i Hercegovine išta profitirale od ratova koji su se u tim zemljama vodili ili se vode.²²

Migracije kao faktor jačanja nacionalnog identiteta unutar država članica Evropske unije

Veliki broj migranata prešao je preko Mediterana u Evropu tokom 2015. godine, uzrokujući migrantsku krizu. O srazmerama migracija govori podatak Međunarodne organizacije za migracije (International Organization of Migration – IOM) da je u prvom tromesečju 2015. godine broj tražilaca azila u Evropskoj uniji bio veći za 86% nego 2014. godine.²³ Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije ukupan broj migranata iz Afrike i Bliskog istoka na prostoru Mediterana iznosio je 858.805 osoba, od kojih se, prema podacima projekta o nestalim migrantima²⁴ 3.548 vode kao umrle/nestale (poslednji ažuriran podatak 22. 11. 2015).

Migrantska kriza uzrokovala je podele među članicama Evropske unije o tome koji je najbolji način za njeno prevazilaženje ili bar ublažavanje. Ozbiljnosti tog problema doprinosi

²¹ Simeunović, Dragan, op. cit., str. 3.

²² Simeunović, Dragan: „Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje Zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva“, u: Ljubiša Despotović, Aleksandar Gajić, Prir., Kultura Polisa, posebno izdanje, Kultura bezbednosti: migrantske krize, stanje, perspektive, rizici, Novi Sad, 2017, str. 36.

²³ International Organization of Migration. <https://www.iom.int/>(preuzeto 19.02.2019).

²⁴ Missing Migrants Project. <http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean-update-27-october-2015/> (preuzeto 11.03.2019).

i činjenica da aktuelne migracije na evropskom tlu proizvode dvostruke efekte, kako negativne, tako i pozitivne.²⁵ Kao negativne posledice migrantske krize naročito se izdvajaju:

1. ponovna uspostava granične kontrole unutar „šengenskog” prostora,
2. usporavanje prometa ljudi, roba i usluga,
3. mogućnost infiltracije terorista među migrantima,
4. rast javnih troškova usled prihvata i zbrinjavanja migranata, odnosno sprečavanja njihovog dolaska u pojedine zemlje (žičane ograde, pojačano angažovanje policije, angažovanje vojske i dr.),
5. odsustvo solidarnosti i narušavanje poverenja među državama članicama Evropske unije, kao i između država članica i država kandidata za članstvo u Uniji,
6. rast nezaposlenosti,
7. smanjenje plata i prihoda,
8. porast sive ekonomije,
9. ksenofobija,
10. rast mogućnosti konflikta između domicilnog stanovništva i migranata.

S druge strane, masovne migracije mogu da podstaknu i konstruktivnu promenu. Dakle, iako je migrantska kriza uzrokovala brojne probleme u evropskim državama, može se reći da je iznedrila i pozitivne efekte:

1. jačanje svesti i motivacije za očuvanje nacionalnog identiteta unutar evropskih država, posebno članica Evropske unije;
2. podstaknuta kreativnost i inovacijsko mišljenje za rešavanje aktuelnih problema izazvanih migracijama;
3. mogućnost pozitivnog uticaja na evropska tržišta rada usled razlike u strukturi migranata. Naime, sloboda kretanja (ljudi, roba, usluga, kapitala) kamen je temeljac za integraciju dela evropskih država u Uniju. Migranti često raspolažu takvom kombinacijom veština da se znatno razlikuju od domicilnih radnika i da kao takvi mogu da popunjavaju ona radna mesta koja domaći radnici ne žele da prihvate. Stoga efekat masovne imigracije može da predstavlja popunu nedostajućih specifičnih znanja u državama u koje su došli, čime doprinose razvoju tržišta rada.

U uslovima masovnih prisilnih imigracija pitanje je vremena kada će otpočeti asimilacija kultura – utapanje jedne od nacija ili etničkih grupa u drugu, dominantnu kulturu. Tada se kreira jedan nov kolektivni identitet zasnovan na principu konflikta – kultura konflikta. S obzirom na to da islam zahteva revnosno obavljanje verskih dužnosti i drugih tradicionalnih običaja vezanih za islamsku religijsku praksu, kultura migranata zasnovana je na strogim principima i nedemokratskim formama. S druge strane, Evropska unija počiva na demokratskim vrednostima i principima tolerancije, zbog čega pojedine evropske države vide migrante kao pretnju svojoj kulturi, nacionalnom identitetu, ekonomiji, pa i celoj naciji. Ovakva situacija može dovesti do buđenja svesti o nacionalnom identitetu i interesima.²⁶

Odgovor Evropske unije na migrantsku krizu

Jedan od glavnih uzroka velike migrantske krize koja je pogodila Evropu, čija kulminacija je bila tokom 2015. godine, predstavljalo je tzv. Arapsko proleće, talas demokratskih promena koje su se desile u Severnoj Africi i na Bliskom istoku, koji je počeo

²⁵ Subošić, Dane, Vasiljević, Ivana: “*Migrantska kriza kao izazov za očuvanje nacionalnog identiteta članica EU*”, Vojno delo 2/2017, str. 87.

²⁶ Subošić, Dane, Vasiljević, Ivana, op. cit., str. 87-88.

u decembru 2010. godine, što je rezultiralo uklanjanjem dotadašnjih diktatora iz arapskih zemalja ovog regiona (Tunis, Egipat, Libija, Jemen). Građanski rat koji je od 2012. godine eskalirao u Siriji jedan je od ključnih razloga zbog kojeg Evropska unija nije u mogućnosti da se na najbolji način nosi sa situacijom nastalom u okviru njenih granica. Priliv migranata koji beže iz Sirije ka Evropskoj uniji je ogroman i zajedno sa migrantima iz Avganistana, Iraka, Eritreje i drugih zemalja severne Afrike i srednjeg istoka stvara problem velikih razmera sa kojim se Evropa suočava.²⁷

U skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine²⁸, zemlje Evropske unije dužne su da ponude utočište imigrantima koji beže od rata ili progona u zemlji porekla. Među imigrantima koji stižu u Evropsku uniju većina je onih kojima je zaštita zaista potrebna, kao što su imigranti iz Sirije, Eritreje, Avganistana i Iraka. Ali, tu su i imigranti koji žele da pobegnu od loših uslova života, bede, tzv. ekonomski imigranti koji većinom dolaze iz Nigerije, Pakistana i sa Balkana. Postoje i imigranti koji su već dobili azil u nekoj zemlji, ali zbog nezadovoljstva i teškog života u toj zemlji pokušavaju da dođu do druge zemlje koja će im pružiti bolje uslove za njihovu budućnost. Među 4,4 miliona Sirijaca koji su raseljeni izvan granica svoje države, 90% se nalaze u tri države – Turskoj, Jordanu i Libanu. Zbog toga što rat u Siriji traje već godinama (u martu 2020. godine ušao je u desetu godinu trajanja), resursi i mogućnosti u ove tri zemlje se sve više smanjuju. Priliv migranata je sve veći, pa ove države nemaju dovoljno resursa ni mogućnosti da isprate tempo koji novi migranti stvaraju. Zato migranti odlaze dalje, u Evropsku uniju, nadajući se da će uspeti da stignu do nje i da će im zahtev za azil biti odobren.

Jedan od stimulansa koji migrante dodatno podstiče na kretanje jesu i socijalni mediji koji izveštavaju o ljudima koji su uspeali da dobiju status azilanta u državi u kojoj su podneli zahtev. Takođe, imigranti su svesni sporog procesa razmatranja aplikacija za azil, pa im to pruža mogućnost da ilegalno putuju kroz Evropu, a kao jedan od možda najjačih razloga kretanja migranata jeste ponovno spajanje sa porodicama i prijateljima. Većina imigranata koji stignu u Evropsku uniju (njih 70%) jesu muškarci koji su ostavili svoje porodice, a nakon dobijanja statusa azilanta planiraju da ih dovedu. Postoji više razloga zbog kojih je Evropska unija suočena sa migrantskom krizom u teškom trenutku. Prvi je, svakako, situacija u kojoj se Evropska unija nalazi, odnos između njenih država članica je poljuljan, solidarnost je ispod očekivanog nivoa, zatim i nestabilnost poretka usled ekonomske krize i sporog ekonomskog oporavka, političko vođstvo je slabo, a dolazi i do rasta populističkih partija i partija koje se protive konceptu EU. Sve to dovelo je do slabljenja Evropske unije, kao i jačanja nacionalnih identiteta naspram podrške Evropskoj integraciji. Problem sa rešavanjem migrantske krize jesu i različiti socijalni stavovi država članica o migracijama, kao i politička osetljivost ovog pitanja. Potreban je snažan koherentni kolektivni odgovor za rešavanje krize, ali zemlje nisu u stanju da se dogovore zbog svojih asimetričnih stavova i različitog uticaja problema migracije na svaku od njih.²⁹

²⁷ Vulević, Spasoje: "Migrantska kriza kao izazov socijalnoj bezbednosti u Evropskoj uniji", Vojno delo 3/2018, str. 67.

²⁸ Konvencija o statusu izbeglica sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida), sa priložima, sačinjena je u Ženevi 28. jula 1951. godine. Konferencija opunomoćenika sazvana je rezolucijom 429 (V) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija od 14. decembra 1950. godine, kako bi se završila redakcija i potpisala Konvencija o statusu izbeglica. Stupila je na snagu 22. aprila 1954. godine, u skladu sa članom 43 (Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/60).

²⁹ Vulević, Spasoje, op. cit., str. 67-68.

Aktuelni podaci o migracionim kretanjima u Evropi

Broj migranata koji su u Evropsku uniju ušli iz Turske znatno se povećao prošle godine, dok su ljudi koji su bežali od sukoba u Siriji i Avganistanu preplavili Tursku i potom krenuli prema Grčkoj, saopštila je u petak, 18.01.2020. godine Evropska agencija za kontrolu spoljnih granica (Fronteks).³⁰

Više od 82.000 migranata pokušalo je ilegalno da uđe u Evropsku uniju 2019. godine, što je 46 odsto više nego 2018. godine, izjavio je u Briselu izvršni direktor Fronteksa Fabris Ležeri. “To je uglavnom posledica situacije u Siriji, ali i nestabilnosti u Avganistanu kao i promene politike Irana i Pakistana prema državljanima Avganistana”, rekao je Ležeri i dodao da obalska straža Turske “dobro radi” u presretanju migranata.

Fronteks je dodao da je broj dolazaka migranata prošle godine bio najveći od stupanja na snagu sporazuma između Evropske unije i Turske u rešavanju migrantskog pitanja. Taj sporazum je postignut 2016. godine. Evropska unija je 2016. godine prihvatila da Turskoj dodeli do šest milijardi evra kao pomoć izbeglicama iz Sirije i da joj i druge podsticaje da bi ubedila vladu u Ankari da zaustavi migrante koji odlaze za Grčku. Ali od prošlog leta, grčka istočna ostrva borila su se s teškom pretrpanošću izbegličkim logorima u kojima često ima i nasilja.

Na grčkom ostrvu Lazbos u petak su izbili protesti pred izbegličkim logorom “Moria”, najvećim u Grčkoj, pošto je jedan tražilac azila umro od ubodnih rana. Nekoliko desetaka migranata zapalilo je kante za smeće i blokiralo saobraćaj kod logora pre no što je pozvana policija. Zbog smrti 20-godišnjaka iz Jemena uhapšen je jedan 27-godišnji migrant iz Avganistana, saopštila je policija.

Fronteks je rekao da je broj dolazaka prošle godine bio najveći od kada je sporazum EU-Turska stupio na snagu. Turski predsednik Redžep Tajip Erdogan je rekao da njegova zemlja ne može sama snositi teret smeštaja 3,6 miliona izbeglica iz Sirije, a ranije je pretio da će “otvoriti kapije” migrantima da krenu ka EU.³¹ On od EU traži više novca, a čini se da će Evropljani verovatno pristati. Ankara je tražila političku i finansijsku pomoć od EU i za uspostavljanje bezbednog područja na severu Sirije, gde bi ljudi koji beže od sukoba mogli da nađu utočište ili gde bi bili upućeni iz Turske, ali Evropljani ne žele da se uključe u to.

Zaključak

Danas se migracija posmatra kao transnacionalni problem sa značajnim političkim, ekonomskim, socijalnim i bezbednosnim implikacijama, na koje se mora koordinisano odgovoriti na globalnom, regionalnom i subregionalnim nivoima. Dvadeset prvi vek je obeležila pretežno prisilna i iregularna migracija.

Teritorija Evrope je označena kao jedna od najpoželjnijih krajnjih destinacija raseljenih lica, što je, usled masovnog priliva migranata u kratkim vremenskim intervalima, uslovlilo značajne političke, demografske i bezbednosne potrebe, posebno u okvirima Evropske unije i okolnih država nečlanica. Teritorija Evropske unije se, kao nekonfliktni region sa pogodnom prirodnom i ekonomskom klimom nametnuo kao razuman izbor za veliki broj izbeglica.

³⁰ Piše: Beta/AP, 17. januara 2020. godine u 23,55 časova.

³¹ Dana, 28.02.2020. godine objavljena je vest: „Posle odluke Ankare da više ne sprečava izbeglice na putu ka Evropi, hiljade migranata krenulo je prema granici.“

Imajući u vidu geografiju i geopolitičke odlike Evropske unije i Evrope uopšte, kao i blizinu Bliskog Istoka i Severne Afrike, te specifičnosti Sredozemnog mora, sasvim je jasno da se migrantski talasi, koji će u zavisnosti od situacije biti jači ili slabiji, u budućnosti ne mogu izbjeći. Iako danas „manje izbeglica i migranata stiže u Evropu nego tokom 2015. godine, potencijal za još jedan veliki talas ostaje visok. To će i porasti ukoliko se građanski rat u Siriji intenzivira, ako sporazum postignut između EU i Turske o ograničenju migracija doživi kolaps, ili ukoliko se kaos u problematičnim državama poput Libije, Sudana, Somalije, Avganistana i Iraka pogorša.“³² Kretanje ljudi, pogotovo onih koje ratovi, razni drugi oblici nasilja i ekstremno siromaštvo nateraju da pređu hiljade kilometara rizikujući često i sopstvene živote u takvom jednom poduhvatu, je nemoguće u potpunosti zaustaviti uprkos zidovima, žicama i pojačanim graničnim kontrolama. Prostori Evrope, koji su kako smo videli, tako blisko geografski povezani sa prostorima iz kojih migranti dolaze, ostaće i u godinama i decenijama koje su pred nama, uprkos opadanju moći država „starog kontinenta“ privlačna destinacija za sve one koji žele bolji i sigurniji život.³³

Postoji čitav niz ozbiljnih političkih i drugih anomalija koje su se povodom migracija pojavile u mnogim zemljama Evropske unije. Takođe je očigledna zakasnela reakcija institucija Evropske unije na izazove koje su migracije donele sa sobom. Pitanje očuvanja nacionalnog identiteta u svetlu migrantske krize je sve aktuelnije, tako je i pitanje očuvanja specifičnosti nacionalnih kultura aktuelnije.

Literatura:

1. Avramović, Nenad, Stanković, Marko: *“Križa Evropske unije i aktuelna pozicija Republike Srbije u procesu pridruživanja”*, Zbornik radova XV Međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani – Prof. dr Slavko Carić“, Novi Sad, 2018, str. 140-151.
2. Degryse C., Jepsen M., Pochet P., (2013), *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*, Working Paper .05, ETUI, Brussels.
3. Lukić, Gorica: *„Savremene migracije i interkulturalizam u obrazovanju“*; Savremene migracije i društveni razvoj: interdisciplinarna perspektiva, Tematski zbornik vodećeg nacionalnog značaja, Beograd, 2018, str. 37-47.
4. Marković, Lidija: *“Migracije – izazov, problem, ili karakteristika našeg doba?”*, Migracije kao izazov za Srbiju i EU, Evropske sveske br. 4/2017, Beograd, str. 11-14.
5. Novčić, Žaklina: *“Evropska unija u krizi: Zajednička politika bezbednosti i odbrane”*, u: Aleksandar Gajić i Milan Igrutinović: *“Križa Evropske unije – okviri, dometi, trendovi”*, Institut za evropske studije, Beograd, 2013, str. 157-183.
6. Simeunović, Dragan: *“Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi”*, “Nauka, bezbednost, politika”, Žurnal za kriminalistiku i pravo, Beograd, 2015, str. 1 – 17.
7. Simeunović, Dragan: *„Migraciona kriza kao bezbednosni izazov za zemlje Zapadnog Balkana – stanje u 2017. i perspektiva“*, u: Ljubiša Despotović, Aleksandar Gajić, Prir., Kultura Polisa, posebno izdanje, Kultura bezbednosti: migrantske krize, stanje, perspektive, rizici, Novi Sad, 2017, str. 31-56.
8. Stojšić Dabetić, Jelena, Mirković, Predrag: *“Iregularne migracije kao bezbednosni rizik”*, Vojno delo, 6/2018, str. 31 – 51.

³² Michael S. Teitelbaum, „Europe’s Migration Dilemmas - Unavoidable and Unresolved“, Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-05-11/europe-s-migration-dilemmas>, (pristupljeno 05. 06. 2019.)

³³ Živojinović, D., *“Migracije, geopolitika i Evropska unija”*, Migracije kao izazov za Srbiju i EU, Evropske sveske br. 4/2017, Beograd, str. 21

9. Subošić, Dane, Vasiljević, Ivana: *“Migrantska kriza kao izazov za očuvanje nacionalnog identiteta članica EU”*, Vojno delo 2/2017, str. 78-89.
10. Vujaklija, Milan: *“Leksikon stranih reči i izraza”*, Prosveta, Beograd, 1980.
11. Vulević, Spasoje: *“Migrantska kriza kao izazov socijetalnoj bezbednosti u Evropskoj uniji*, Vojno delo 3/2018, str. 55-74.
12. Živojinović, Dragan: *“Migracije, geopolitika i Evropska unija”*, Migracije kao izazov za Srbiju i EU, Evropske sveske br. 4/2017, Beograd, str. 15-21.

Dokumenti i internet izvori:

1. Konvencija o statusu izbeglica sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida), sa priložima, sačinjena je u Ženevi 28. jula 1951. godine. Stupila je na snagu 22. aprila 1954. godine, u skladu sa članom 43 (Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/60).
2. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, sačinjena u Strazburu 12.12.2007. godine.
3. Zakon o upravljanju migracijama, ("Sl. glasnik RS", br. 107/2012)
4. Tsoukalis L., (2012), The Unhappy State of the Union: Europe Needs a New Grand Bargain, Policy Network, 12,29. /<http://www.policy-network.net/publications/4602/Thenhappy-State-of-the-Union>, strana 25-27.
5. Michael S. Teitelbaum, „Europe’s Migration Dilemmas - Unavoidable and Unresolved“, Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-05-11/europe-s-migration-dilemmas>, (pristupljeno 05. 06. 2019.)
6. International Organization of Migration. <https://www.iom.int/>(preuzeto 19.02.2019).
7. Missing Migrants Project. <http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean-update-27-october-2015/> (preuzeto 11 .03. 2019).
8. Međunarodna organizacija za migracije, <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>
9. Beta/AP, 17. januara 2020. godine u 23,55 časova.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА НА РАСКРШЋУ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКИХ И ЕВРОАЗИЈСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Сажетак

Аутор у раду, најпре, указује на чињеницу да свака унија, савез, федерација, конфедерација, лига и слично, представља скуп одређених чланова. Ови чланови, свакако, у том удруживању имају одређени интерес, али тај интерес мора да буде обостран и коректан. Отуда, постоје различити облици државног уређења, али су два најважнија: проста и сложена држава. Европска и Евроазијска унија су сложене државе, које имају своје специфичности. Европска унија представља највећу регионалну организацију на Старом континенту, која данас има 27 држава чланица. Међутим, она има и бројне проблеме у свом функционисању. Република Србија се налази у процесу европских интеграција и зато врши бројне друштвене реформе. Европски пут Србије је оптерећен бројним препрекама и успорен сталним условљавањима. Отуда, постоје бројне дилеме и размислилажења у нашој земљи. Наиме, више није тако популаран раније направљен слоган „Европска унија нема алтернативу“. Република Србија је 2019. године потписала Споразум о слободној трговини са Евроазијском унијом. То је отворило нова питања и бројне проблеме за нашу земљу – Евроазијска економска унија или Европска унија? Зато се Србија, данас, налази на раскршћу између европских и евроазијских интеграција: европске интеграције имају искључиво политички карактер, док евроазијске имају, пре свега, економски карактер. Њихов основ је обезбеђивање бољег стандарда грађана Евроазијске уније.

Кључне речи: Република Србија, Европска унија, Евроазијска унија, интеграције, државно уређење, Косово и Метохија, преговарачка поглавља

PhD Dragan Bataveljic, fulltime professor¹

THE REPUBLIC OF SERBIA AT THE CROSSROADS BETWEEN EUROPEAN AND EUROASIAN INTEGRATIONS

Abstract

First of all, the author, points to the fact that each union, alliance, federation, confederation, league and the like represents a set of certain members. These members, of course, in that association have a certain interest, but that interest must be mutual and fair. Therefore, there are different forms of state regulation, but two are the most important: simple and complex state. The European and Eurasian Union are complex countries, which have their own specificities. Today, the European Union is the largest regional organization in the Old Continent, with 27 member states. However, she have, also numerous problems in hers functioning. The Republic of Serbia is in the process of European integration and is therefore undertaking numerous social reforms. Serbia's European path is fraught with many obstacles and slowed by constant conditions. Therefore, there are numerous dilemmas and divisions in our country. Namely, the slogan "The European Union have not alternative" is not so popular.

¹ Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу
Faculty of Law, University of Kragujevac

In 2019, the Republic of Serbia signed a Free Trade Agreement with the Eurasian Union. This has opened up new questions and numerous problems for our country - the Eurasian Economic Union or the European Union? That is why Serbia, today, is at the crossroads between European and Eurasian integrations: European integrations have a purely political character, until Eurasian integrations have, above all, ones an economic character. Their basis is to ensure a better standard of Eurasian Union citizens.

Keywords: Republic of Serbia, European Union, Eurasian Union, integrations, government, Kosovo and Metohija, negotiation chapters.

Увод

Када је реч о Републици Србији и њеном односу према актуелним интеграцијама у Европи и свету, треба рећи да се она налази у једном веома специфичном положају. Наиме, данас се, више него икада раније, предузимају бројне мере и активности, како би Србија постала пуноправна чланица Европске уније. Међутим, треба, при сваком уласку у одређену организацију или приступању неком покрету, бити веома опрезан, с обзиром да сваки улазак у одређену организацију, савез, унију или неки други колективитет, има своје позитивне, али и негативне карактеристике. Зато се врло често говори да, посебно данас, у оваквом односу политичких снага и савременим међународним односима, ништа није "бесплатно", односно да је најскупља тзв. "бесплатна вечера". Управо, због тога, сматрамо, као људи који се баве овом проблематиком независно од политике и припадништва одређеним политичким опредељењима, да се не смемо слепо придржавати одређених догми и толико пута поновљене "максиме" да "Европа нема алтернативу". Тачно је да смо ми део европског континента и да је сасвим природно да будемо члан, односно саставни део неке њене најважније организације (у овом случају, највеће регионалне организације – Европске уније). Србија је била и остала европска земља и, зато би, имајући то у виду, у потпуности била исправна претходно наведена максима да Србија треба да буде чланица Европске уније, јер јој је ту већ одавно било место.

Међутим, треба знати да је свака унија, савез, лига и слично, скуп одређених јединки, које у таквом удруживању налазе одређени интерес и да се, управо због остваривања таквог интереса и улази у такве савезе. Наравно, тај интерес мора да буде обостран и коректан са обе стране, јер у противном нема никакве шансе за опстанак. Очигледно, ту нема много љубави, него само узајамног интереса, који их одржава у заједници, уз поштовање (бар, минимално) сопственог (националног) идентитета појединих чланица и њихове независности, тј. слободе у одлучивању, доношењу својих одлука, вођењу сопствене политике и остваривању националних интереса. Уколико тога нема, онда је тај "брак из интереса" осуђен на пропаст. Зато, када се поведе дискусија о Европској унији, њеном положају и значају у вођењу европске и светске политике, треба рећи да често чује мишљење, и то од најкомпетентнијих извора, да ту ситуација није нимало сјајна. Наиме, најчешће се говори да ЕУ представља скуп држава чланица, које су уласком у ову организацију, изгубиле знатан део свог суверенитета, као и националног идентитета².

² Представници оваквих мишљења, државе чланице Европске уније пореде са одређеним "апаратчиком", тј. како се раније говорило, "ниже или средње рангираним службеником, који није имао овлашћења или способности да доноси самосталне одлуке", па се, отуда, сматрао једним ситним делом одређеног државног или партијског механизма, тј. "апарата".

Облици (типови) државног уређења

Када је реч о облицима, тј. типовима државног уређења, морамо најпре рећи да, узимајући критеријум структуре државне власти, разликујемо два основна облика овог уређења и то: просту (унитарну) и сложену државу. Код прве, државна власт има јединственог носиоца, док код друге то није случај, јер је она састављена од најмање две или више држава, па отуда разликујемо федерацију, конфедерацију и унију. У простој држави³ немамо поделу на унутрашње делове који сами, као такви, заслужују назив државе⁴, док у сложеној имамо најмање два таква дела. Такође, за сложену државу је карактеристично да је државна власт распоређена на више центара, али треба нагласити да код ње постоји граница до које централизација може да иде, јер би у противном, државе чланице нестале (изгубиле би статус држава), што би могло да доведе до тога да сложена држава постане унитарна. С друге стране, уколико би постојала превелика децентрализација (осамостаљивање чланица једне сложене државе), претила би опасност да државе чланице постану унитарне (самосталне), што би онда довело до нестанка сложене државе. Зато је веома битно одредити ту, веома танку линију, тј. границу до које се може ићи, како се не би десило да се један облик државног уређења претвори у своју супротност⁵.

За потребе нашег рада обрадићемо сложену државу, с обзиром да се, и Европска, и Евроазијска унија, могу посматрати као такве, наравно са свим својим специфичностима. Пре тога ћемо, најпре, указати на чињеницу да разликујемо два основна облика овакве државе: федерацију (савезну државу), као стабилан и конфедерацију (савез држава), као нестабилан облик. Прва је творевина државног права, заснована на уставу и уставном праву (уставно-правни однос), док је друга творевина међународног права и заснована је на уговору (уговорно-правни однос). Зато, конфедерација (за разлику од федерације) представља само један појачани савез држава, којим се не ствара никаква супер-држава (наддржава), па у њој независне и суверене државе задржавају своју сопствену сувереност⁶. Она, отуда, није правна личност и недостаје јој супстрат државе, јер она сама није држава, него само удружење, односно скуп држава⁷. Насупрот конфедерацији, федерација⁸ има потпуно другачије особине и налази се између ње и унитарне државе, јер мора да има писан и чврст устав са тачно одређеним надлежностима, а као битно својство федерације јесте и њена сувереност, која припада, управо, федералној држави, а не федералним јединицама⁹. Такође, треба нагласити да су конфедерације данас веома ретке, док у свету постоје веома велики, географски простране државе, организоване на федерални начин (више од половине човечанства живи у федерацијама). Сликвито се може рећи да федерације представљају

³ Оваква држава представља најстарији, основни и најчешћи облик државног уређења и има јединствену државну организацију (од врха до дна), што значи да постоји само једна држава, а не више њих.

⁴ Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, "Службени гласник" са п.о, Београд, 1997, стр. 439.

⁵ Видети шире: Батављевић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013, стр. 175-177.

⁶ У федерацији је реч о интеграцији суверености, док је у конфедерацији реч о кооперацији суверености.

⁷ Као најпознатије примере конфедерација, можемо навести Хелветску Конфедерацију (1291-1848), Утрехтску Унију (1579-1795), Северноамерички Савез (1778-1787), Немачки Савез (1815-1866), Совјетски Савез (1917-1922) и друге.

⁸ Федерална држава, као таква, представља институционалну унију, која доводи до стварања нове државе, различите од својих држава чланица.

⁹ Због наведене особине, уколико постоји сукоб надлежности између федерације и федералне јединице, предност се даје федералној власти.

главну алтернативу царевинама, које су скоро нестале, јер сједињују огромна прострaнства, али принудним (насилним) путем, док код федерација то није случај.

Имајући напред наведено у виду, поставља се питање зашто долази до интегрисања, удруживања, спајања и слично, појединих држава у одређене савезе (чвршће или лабавије), лиге, уније и друге организације. Свакако да за тако нешто постоје унапред предвиђени интереси и разлози за прихватање одређених „туђих“, „виших“ правила, усклађивање свог законодавства са другим законодавствима, промене правила понашања, одрицање дела сопственог суверенитета, свесно губљење делимичног идентитета и слично. Ту мислимо, пре свега, на неколико најважнијих разлога, као што су етнички, историјски, географски, привредни, одбрамбени, економски и други. Први од напред наведених разлога, спадају у најјаче и најзначајније, јер вишенационалност (постојање више нација и етничких група у једној држави), може најбоље да се изрази, заштити у федерацијама, док су историјски разлози карактеристични за федерације које настају од раније самосталних држава удружених у такав савез (метод агрегације)¹⁰. Као што смо напред навели, данас имамо веома велике, географски простране државе, тако да су географски разлози веома значајни за формирање федерација ненасилним путем, као државних творевина путем устава и уставног права. Кроз читаву историју, која је препуна ратова, насиља, освајања, разарања, уништава и слично, један од најважнијих разлога за удруживање били су одбрамбени (безбедносни) разлози, јер се сматрало да се, у далекој прошлости, одређена племена, села, вароши, градови, а касније и државе, могу лакше супротставити агресорима и разним освајачима. Таквих примера има много, почев још од старог века, пре свега у античкој Грчкој, када су постојали савези или лиге, ради лакше одбране од Спарте, Македоније или Рима. Ту мислимо, пре свега, на Архајску лигу, створену у III и II веку п.н.е и Етолку лигу насталу нешто касније, а постојање таквих лига, може се срести кроз читав средњи век. Коначно, веома значајни разлози су и економски, који омогућавају коришћење заједничких ресурса, капацитета, инфраструктуре, већу и бржу производњу, непостојање административних препрека, „брисање“ граница између раније независних држава, укидање царина, стварање јединственог заједничког тржишта, слободнији и бржи проток роба, људи, услуга и капитала и друго.

Међутим, овде је веома битно нагласити да постоје различите поделе сложене државе, према различитим критеријумима, тако да је, најчешћа подела она која у сложену државу, поред политичке уније (федерација и конфедерација), убраја још персоналну и реалну унију, док класична уставно-правна теорија наводи још неколико врста, као што су: законодавна и династичка унија (постоје и друге, мање важне уније). Пре него што нешто више кажемо о наведеним врстама уније, указаћемо на сам појам уније. Наиме, она у политичком смислу представља врсту организације која се ствара да би се испунио заједнички политички или неко други циљ, путем здружених активности од стране два или више чиниоца¹¹. Уколико дође до укрупњавања заједничких интереса, уније могу да расту до међудржавног нивоа, као што је то случај са унијом Шведске и Норвешке, тј. до континенталног (Европска унија, Афричка унија и слично) или, чак, до глобалног нивоа.

Анализирајући карактеристике појединих врста унија указаћемо, најпре, на *персоналну унију*, која представља заједницу две или више држава, које су повезане

¹⁰ Ове касније федералне јединице су историјске творевине, које су настале пре доношења федералног устава.

¹¹ Поред неколико најважнијих врста унија, које се најчешће срећу у политичком животу једне земље, на нивоу једне државе се срећу и бројне друге уније, као што су уније запослених, тј. синдикати, затим студентске уније (студентске организације), грађанске уније (удружења грађана), као и различита стручна удружења.

путем личности владара. Ово повезивање се не врши на основу уговора, него на основу уставних прописа сваке од тих држава, које су потпуно одвојене и то, како у погледу њихових унутрашњих, тако и у погледу њихових спољњих послова. Једна од основних карактеристика ове уније се огледа у томе да она не поседује самостални међународно-правни субјективитет (слична ситуација је и код реалне уније). То значи да она није држава, већ њен субјективитет задржавају њене чланице и које су, у оквиру ње, самосталне у правом смислу речи (што код реалне уније није случај). **Реална унија** представља везу између две или више (суверених) држава, које имају неке заједничке институције, али ове државе нису уједињене (за разлику од политичке уније) у једну државу¹². Ова унија је настала касније од персоналне, тј. настала је из ње. Персонална унија представља чвршћи облик повезивања, а сам термин „реална“, указује да се ради о стварној унији¹³, а не о краљевској (персоналној). На крају, треба указати да разликујемо и тзв. династичку унију, која представља заједницу две или више самосталних држава, али у којима влада иста династија и то, већином други владар. У међусобном поређењу, треба рећи да је свака персонална, истовремено и династичка унија, али не и обрнуто, јер у државама персоналне уније влада један заједнички владар, док у државама династичке уније влада више владара, али из исте династије¹⁴.

Европска унија – настанак, развој и садашње стање

После овог дела нашег рада, у коме смо желели да укажемо на појам и основне врсте уније, главни део нашег рада биће посвећен анализи европских и евроазијских интеграција, односно Европске и Евроазијске уније. Међутим, на самом почетку ове анализе, рећи ћемо да етимолошки корен речи Европа потиче од асирског појма *erp* (тама, залазак сунца, тј. Запад), док реч Азија потиче од, такође, асирске речи *asis* (сјај, светлост, излазак сунца, тј. Исток). Европска унија постоји више од пола века и представља међувладину наднационалну економско-политичку и монетарну заједницу европских држава. Она је настала као резултат процеса интеграције, који је формално-правно утемељен 1951. године, када је створена Европска економска заједница за угљ и челик, док је ова Заједница трансформисана у данашњу Европску унију формално (уговорно-правно) после четири деценије, тј. 1. новембра 1993. године, када је ступио на снагу Уговор из Мадрида о Европској унији¹⁵. Овим Уговором су измењени постојећи (претходни) уговори и њиме је створена Европска унија, чији темељ представљају три стуба (европске заједнице, заједничка спољна и безбедносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова). Овај Уговор је измењен Уговором из Амстердама, који је потписан 1997. године, а ступио на снагу 1999. године. После неуспелог покушаја доношења једног јединственог, највишег општег правног акта – Устава Европске уније, решење је пронађено у доношењу Лисабонског (Реформског) уговора¹⁶, који је потписан 2007. године, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године. То је, уствари, била замена за неуспели Европски устав.

¹² То значи, као што смо навели у тексту, да су ове две или више држава које чине реалну унију, задржале право суверених држава.

¹³ Овакав облик сложене државе представља реликт прошлости и данас се не среће у савременом свету, а њен најчешћи облик је везан за област царина, тзв. царинска унија.

¹⁴ Prélot, M., *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 260-261.

¹⁵ *Ugovori iz Maastrichta i Amsterdama*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.1.3.pdf, посећено: 19. фебруара 2020. године.

¹⁶ Службени назив Уговора је "Уговор из Лисабона о измени Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице" (Документ 2007/Ц 306/01). О овоме видети шире у: Јањевић, М., *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, "Службени гласник", Београд, 2007, стр. 7.

Овде треба указати и на један веома значајан принцип, а он је од пресудне важности за регулисање, тј. поделу надлежности између Европске уније и држава-чланица. Наиме, чињенице је да су овлашћења за стварање права са држава чланица пренета на Европску унију, из чега произилази да Унија не располаже изворним (оригинерним) овлашћењима, већ да она има једино компетенције које су јој државе чланице изричито пренеле. Као значајну карактеристику ове највеће регионалне организације на европском континенту, можемо навести чињеницу да она нема државни квалитет и у томе се, управо, види битна разлика између Уније и државе. Европска унија нема *Kompetenz-Kompetenz* (надлежност надлежности)¹⁷, већ она остаје државама чланица, па је овде веома значајан принцип *супсидијарности*¹⁸ за поделу надлежности између Европске уније и држава-чланица. У складу са *принципом подељене надлежности*, а пре свега, са наведеним принципом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише "само и у мери у којој циљеви разматране акције не би могли бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу"¹⁹. Формирање Европске уније, њен развој и проширење, са 6 оснивача држава-чланица (Белгија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија и Западна Њемачка) на данашњих 28, представља остварење давнашњих снова о томе да се она простире од Арктичког круга до Медитерана, од Атлантског океана до Егејског мора и да обухвати највећи део Старог континента.

Велики број народа, чије су се историје, културе, обичаји и традиције разликовали, уз неуједначеност економске развијености држава чланица, хомогенизирани (уједначени) су и приближени једни другима, управо, постављањем јединствених заједничких циљева. Међу овим циљевима су најважнији обезбеђивање тадашњим и будућим генерацијама са ових простора да живе у миру и просперитету, стабилности и међусобној толеранцији, да се успостави уравнотежен економски и социјални развој свих земаља уз изградњу међусобног поверења и духа солидарности, а посебно да се очувају достигнуте вредности Европске уније (заштита животне средине, одрживи развој, гарантовање људских права, тржишна економија која би била заснована на социјалној правди и слично). Неспорно је да је велики број постављених циљева, у протеклих неколико деценија, остварен и да је знатно побољшан квалитет живота стотина милиона људи, што је основни разлог да велики број држава Европе (укључујући и земље Западног Балкана, где спада и Република Србија), чека у реду за пуноправно чланство. То значи да се од утопије²⁰ дошло до стварности и да је створена једна наднационална економска, политичка, монетарна и царинска, али пре свега, безбедносна интеграција држава. Наиме, основни политички циљ највећих заговорника европског уједињења и интегрисања пре равно једног века, тј. између два светска рата, јесте било проналажење начина (модела), који ће омогућити да некада веома конфронтиране и сукобљене европске велесиле – Француска и Немачка, живе у миру. То се није постигло, ни Првим, ни Другим светским ратом, који су однели десетине милиона жртава (према најновијим проценама, у Првом светском рату је било преко 15 милиона мртвих и 22 милиона рањених, док је у Другом светском рату било 55 милиона мртвих, а број рањених вишеструко већи).

¹⁷ Способност одређивања граница надлежности између држава и централне владе је оно што немачко уставно право назива *Kompetenz-Kompetenz*, а то је судски надзор сукоба надлежности.

¹⁸ Овај принцип је садржан у Уговору из Мاستрихта.

¹⁹ Батавељић, Д., *Нав. дело*, стр. 67-68.

²⁰ У XIX веку су постојали бројни европски интегралисти-утописти, који су ширили своје идеје о уједињењу европских држава, међу којима истичемо чувеног француског писца, Виктора Игоа, који је говорио и писао о „Уједињеним Државама Европе“.

Због тога се та „чаробна формула“ превазилажења вековних неслога и сукоба тражила у мирном решавању и економском повезивању, па је Винстон Черчил, тадашњи британски премијер, у свом познатом говору септембра 1946. године, први предложио стварање Уједињених Држава Европе. Он је позвао своје колеге, европске лидере, да то учине „на темељима партнерства“, с тим што би у овим интеграцијама водећу улогу имали, управо, Француска и Немачка (тада се мислило на Западну Немачку, пошто је Немачка после Другог светског рата подељена на Западну и Источну). Свакако да нико није могао, у том тренутку, да претпостави шта ће донети таква иницијатива, али је чињеница да је Черчилова визија била заснована на схватањима аустроугарског грофа, Ричарда Калергија. Наиме, Калерги је после завршетка Првог светског рата, дао предлог да се, по угледу на стварање Швајцарске уније из 1848. године²¹, створи слободна и уједињена „Паневропска заједница држава“, чији би се идентитет примењивао широм Европе. Прихватање концепта јединственог европског идентитета се сматра као „производ“ самих интеграција и за његово стварање су се залагали проевропски оријентисане личности, за разлику од евроскептика, који су били против таквог концепта и који су се залагали за промовисање националног идентитета²².

Уместо рата, решење је нађено у економији, која је постала основни покретач уједињења, тако да су најважнији мотиви за формирање Заједнице за угаљ и челик били солидарност, разумевање и стварање трајног мира. Тај, толико тражени, први корак у економског (а, касније и политичког) уједињења, пронађен је у оснивању наведене Заједнице у Паризу, априла 1951. године, која је представљала претечу Европске уније. Године 1958, земље оснивачи су формирале Европску економску заједницу, да би 1967. године, дошло до формирања тзв. Европске заједнице и тај појам се користио све до ступања на снагу Уговора о стварању Европске уније из Мастрихта²³. Оно што је посебно истицано овим Уговором, као и касније, усвојеним Лисабонским (Реформским) уговором, јесте да Унија представља добровољно удружење суверених држава, које заједнички раде на остварењу циљева дефинисаних наведеним актима. Ти циљеви се састоје, пре свега, у иницирању, подстицању и стварању уравнотеженог привредног и друштвеног развоја, афирмисању сопственог идентитета спровођењем заједничке спољне и сигурносне политике, служењу интересима евро-грађанства²⁴, гарантовање слободног кретања робе, капитала, људи и услуга, развијање заједничке имиграционе политике и сузбијање свих видова криминала.

Међутим, врло често се дешава, како на националном, тако и на међународном плану, да се нормативно и стварно не поклапају (иако би тако требало да буде). Наиме, дешава се да у уставима, као највишим општим правним актима (основним законима) и законима донетим на основу њих, као нижим правним актима, пише једно, а да се у реалном животу (у стварности) поступа сасвим другачије. Слична је ситуација и са међународним актима, као што су декларације, конвенције, директиве и слично. Примера за то има много, почев од Универзалне декларације о људским правима из 1948. године и Међународног закона о људским правима, Женевских конвенција (1864, 1906, 1929. и 1949), Конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године,

²¹ Половином XIX века, у Швајцарској су свађе између либерално-прогресивних и конзервативно-католичких кантона достигле свој врхунац, када је 1847. године избио тзв. Специјални савезни рат (Sonderbundskrieg). После пораза конзервативно-католичких кантона, донет је Устав 1848. године, којим је Швајцарска дефинисана као модерна конфедерација уз смањење аутономије кантона.

²² Pinterič, U., *National and supranational identity in context of the European integration and globalization*, u Društvena istraživanja, vol. 14, no 3, 2005, str. 401-402.

²³ Овај појам је неформално прихваћен две деценије раније, у Паризу, на самиту шефова држава и влада 1972. године, а назив „Европска унија“, уместо „Европска заједница“, званично је уведен у употребу 1. новембра 1993. године.

²⁴ Године 1993. уведено је држављанство Европске уније.

као и других међународних аката, који садрже гаранције о поштовању људских слобода и права, али се, нажалост, врло често те норме не поштују. Тако је, због кршења Женевских конвенција и непоштовања основних људских права међу странама у сукобима, формиран Међународни суд правде 1945. године. На националном нивоу има, такође, много примера где устави гарантују својим грађанима, право на здравље, здраву животну средину, информисаност, слободу медија, поделу власти и друго, а да од тога не буде ништа или врло мало. Што се тиче Европске уније, недвосмислене су бројне предности уклањања граница, царина, добијања приступа одређеним фондовима, слободном кретању грађана и слично, али и ту постоје бројна неслагања и незадовољства услед постојања превелике и прескупе администрације, немогућности утицања на доношење одређених одлука (посебно од стране мањих и економски слабијих држава) и одступања од основних постулата на којима се заснива само постојање Уније.

Управо, због наведених проблема и недоследности, све је више земаља које, као чланице ове велике европске породице, јавно исказују своја противљења одређеним одлукама и указују на бројне проблеме који постоје унутар данашње Уније. Поједине земље, с времена на време, најављују чак и заказивање референдума, на којима би се њихови грађани изјаснили о даљем останку у Европској унији, а најсвежији пример је БРЕГЗИТ, тј. повлачење Уједињеног Краљевства 31. јануара 2020. године. Оно што многе проевропски оријентисане забрињава, а евроскептике оснажује у својим ставовима, јесу и изјаве појединих европских лидера, пре свега председника Француске – Емануела Макрона, који је рекао да цивилизације нестају, као и земље, па ће и Европа тако нестати, а да ће се свет формирати око два велика пола: САД-а и Кине, а ми ћемо моћи да бирамо између тога ко ће да нам доминира. Зато се он, алудирајући на не тако сјајну ситуацију у НАТО пакту (у неким изјавама је, чак, рекао да је овај Савез на самрти, тј. да је доживео „мождани удар“)²⁵, као и на многе проблеме у Европској унији (по његовом мишљењу, „Европа на рубу понора“), заложио за удаљавање од САД-а и НАТО-а, другачију политику према земљама Западног Балкана (заоштравање критеријума и услова за пријем, што се односи и на Републику Србију), преиспитивање односа са Русијом, афирмацију европске цивилизације и њеног суверенитета, пре свега, због чињенице да САД, које су имале лидерску позицију и дуго биле прва држава у свету, сада се окрећу себи и својим проблемима. На тај начин, ова светска сила оставља Европу да решава своје нагомилане проблеме, пре свега, са најездом миграната из ратом захваћених подручја или, боље рећи, планираном сеобом народа.

Када је реч о, тренутно, највећем проблему Старог континента – мигрантској кризи, треба рећи да овај процес траје још од 2010. године и да се незауостављиво шири (2015. године је доживела свој врхунац). Највећи број миграната долазе из Сирије, Палестине, Авганистана, Либије, Туниса, Нигерије, Сомалије, Алжира, Ирака и других азијских и афричких држава, а њихов број у Европи (иако се доста шпекулише око тачне евиденције) се мери у милионима. Тако их у Немачкој има око 1,5 милион, у Француској скоро пола милиона, у Италији близу 400.000, у Шведској преко 300.000, у Летонији око 250.000, Аустрији и Уједињеном краљевству скоро по 200.000, Холандији преко 100.000, у Грчкој близу 100.000 итд.²⁶. Иако је, у почетку, став грађана Европе био позитиван према мигрантима из различитих разлога (емотивних, хуманитарних, пријатељских, економских и слично), временом се он променио, јер стални прилив миграната из све већег броја неразвијених земаља, прети да угрози стабилност развијених индустријских земаља Европе, њихове социјалне фондове, демографску равнотежу, религијску

²⁵ Са овом констатацијом се слаже и велики број европских шефова држава, мада то не износе јавно.

²⁶ Према најновијим извештајима Високог комесаријата УН за избеглице, више од 70 милиона људи, последњих година је било присиљено да напусти домове, од којих је 27 милиона напустило своју земљу и отишло у иностранство.

припадност, а посебну опасност представљају све већи криминогени елементи, који не презају ни од чега, како би остварили своје интересе и како би се, на свом „путу без повратка“ докопали жељених дестинација и остварили своју егзистенцију.

Србија у европским интеграцијама

Анализирајући европски пут Србије, треба рећи да је она, протеклих деценија, показала, а то чини и у овом тренутку, своју приврженост приступном процесу и чланству у Европској унији. Наравно, она је спремна и да спроведе бројне друштвене реформе, да унапреди регионалну сарадњу, нормализује односе са Приштином итд. Међутим, оно што се показивало и показује од стране Брисела и међународне заједнице, јесте континуирано условљавање наше земље са испуњавањем нових захтева, иако често пута, супротна страна, као што је то случај са представницима самопроглашене „Републике Косово“, не остварује одавно преузете обавезе. Тако, на пример, Бриселски споразум, као први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине, потписан још 19. априла 2013. године, предвиђа оснивање Заједнице српских општина на северу Косова и Метохије, која је требало да буде формирана после локалних избора у јужној покрајини, заказаних за 3. новембра 2013. године, али, до тога, ни до данас није дошло. Такође, приштинске власти су почетком новембра 2019. године увеле таксе од 100% на робу из Централне Србије и Босне и Херцеговине, што значи да се овај противзаконити акт примењује већ више од годину дана (скоро шеснаест месеци), иако у средствима јавних информисања свакодневно слушамо „апеле“ из целог света да се ове таксе укину²⁷. Иако је свима јасно да српске фирме трпе штету од неколико стотина милиона евра, да је овим таксама обесмишљен СЕФТА споразум о слободној трговини (чији су потписник и косовске власти), Европска унија (пре свега, Савезна Република Немачка) и САД, дају само пригодне изјаве за јавност, којима траже повлачење или суспендовање такси, али не предузимају механизме које имају и којима би могле да натерају Приштину да повуче овај противправни потез. Напротив, у изјавама највиших званичника ових западних сила, често провејава „добронамерна“ порука „да ће таксе бити укинуте на дан када Србија призна Косово као државу“, што охрабрује новоизабрану косовску владу да, као замену за укидање такси, тражи политички, економски и трговински реципроцитет. Међутим, овај реципроцитет може да буде још тежи од актуелних такси од 100%, са разлога што Србија не признаје косовска документа, а Косово неће признавати српска документа – пасош, личну карту, регистарске таблице, осигурање и друго.

Имајући у виду напред наведено, европски пут Републике Србије је „посут трњем“, оптерећен бројним препрекама и успорен сталним условљавањима. Што је још горе, никада се не зна где је крај свему томе и да ли ће се измишљати неке нове „пречке“ у дијалогу са Приштином. Та политика условљавања Србије на путу ка Европској унији је очигледна и представља деценијску константу, а политика Европске уније и услови који се постављају пред нашу земљу, разликују се од принципа који су важили приликом пријема Румуније и Бугарске, Кипра и Хрватске, источно-европских и балтичких земаља. И они су имали бројне нерешене проблеме (политичке, економске, административне, безбедносне и слично), али се на њих гледало другачије. Кипар је подељен, Хрватска је имала и има гранични спор са Словенијом, Румунија и Бугарска

²⁷ Овде само треба бити доста обазрив и такве апеле раздвојити на оне који су, заиста, искрени и упућени од држава које заиста желе укидање ових такси, од оних који су то само за јавност, а иза којих се крију велике силе, које подржавају независност српске јужне покрајине, деценијама раде на њеном отцепљењу од матице Србије и за које је „Република Косово“ њихово чедо. Зато играју двоструку улогу у овом исцрпљујућем процесу преговарања и покушаја да се нормализују односи између Београда и Приштине.

имају бројне економске проблеме...!? Један од главних захтева за Србију био је завршетак сарадње са Хашким трибуналом, што је наша земља и учинила (поред противљења бројних организација, грађана, колективитета, појединаца и слично). Тако је само два дана после хапшења и испоручивања у Хаг генерала Ратка Младића, Косово постало одједном главни проблем и нови услов (после упада специјалне бригаде из Приштине – Росу на север Косова).

Све ово, као и бројна размимоилажења унутар саме Европске уније, изјаве француског председника о „издисају“ НАТО-а, бројним проблемима у Европској унији, Брегзиту, другачијом политици САД-а, предлогу Русије за стварање новог светског поретка и слично, довели су до тога да поједине европске земље (пре свега, Француска), сматрају да треба отворити дијалог и прекомпоновати односе са Кином и Русијом. Значајан разлог за таква размислиња представља и формирање Евроазијског економског савеза - ЕАЕС (преводи се и као Евроазијска економска унија - ЕАЕУ) 1. јануара 2015. године, који представља заједницу Русије, Белорусије, Казахстана, Јерменије и Киргистана са политичком, економском, војном, царинском и хуманитарном сарадњом на подручју Евроазије²⁸. Само неколико година после формирања ове Уније, наша земља је, на највишем државном нивоу, потписала Споразум о слободној трговини (25. октобра 2019. године у Москви)²⁹, у циљу ширења трговинско-економске сарадње. Међутим, одмах су се отворила нова питања и нови проблеми за Републику Србију – ЕАЕУ или ЕУ, тј. да ли Евроазијска економска унија³⁰ представља алтернативу чланству у Европској унији. Наиме, као што смо већ навели, европска перспектива наше земље, као и других земаља Западног Балкана (то се видело на примеру Северне Македоније и Албаније) је доста неизвесна, јер су процес евроинтеграција и чланство у Европској унији, још увек на „доста дугачком штапу“.

Нешто што се могло очекивати после овог званичног потписивања Споразума, јесте брза реакција званичника Европске уније, само је било питање каквог ће карактера она бити. Реакција је била критичка са примедбом да је Србија, као кандидат за чланство у ЕУ, дужна да усаглашава своју спољну политику са декларацијама које усвајају државе чланице ове организације³¹. Напомињемо да се посебна замерка из Брисела, упућивана више пута нашој земљи, тичала неувођења санкција Русији и приближавања овој највећој евроазијској (и светској) сили у географском смислу³² (по пространству, резервама воде, природног гаса, биљног и животињског света и другим значајним животним ресурсима). Међутим, многи заборављају вишевековно пријатељство и поштовање двеју држава – Србије и Русије, као и чињеницу да нас за ову светску велесилу везују бројни разлози – историјски, религијски, језички, географски... Посебно забрињава чињеница да се наш пријем у велику европску породицу (тренутно 27 земаља, после изласка Уједињеног краљевства) стално одлаже и да су нам, после наводних демократских промена из октобра 2000. године, обећавали чланство до 2010, па онда до 2015, па 2017, па 2020. године, а сада је то 2025. година (мада, многи аналитичари сматрају да је реалније узети 2028. годину као датум уласка у Европску унију).

²⁸ Кандидати за улазак у ову Унију су Таџикистан и Узбекистан.

²⁹ Треба нагласити да су преговори између Републике Србије и Евроазијске уније најављени само годину дана после званичног отпочињања са радом ове организације, тј. још 2016. године.

³⁰ Ова Унија има тржиште од скоро 200 милиона људи.

³¹ Брисел је упозорио Србију да је њен улазак у Европску унију условљен повлачењем из наведеног Споразума.

³² Русија је једина земља на свету која има 11 временских зона, а простире се на 17 милиона квадратних километара.

Евроазијске интеграције

Пре него што нешто више кажемо о савременим процесима евроазијских економских интеграција, указаћемо на чињеницу да њихове зачетке налазимо убрзо после распада Совјетског Савеза. Наиме, ове интеграције су представљале нове облике сарадње новонасталих независних држава, поводом чега је потписано неколико споразума о узајамној сарадњи. Ови споразуми су предвиђали сарадњу појединих бивших чланица СССР-а, која је била усмерена, пре свега, на продубљивање и даље јачање њихових економских веза (ту се мисли, пре свега, на највеће земље – Русију, Белорусију и Казахстан). Евроазијски интеграциони процеси се заснивају на међународном привредном удруживању, при чему треба нагласити да се ту издвајају две најважније интеграционе структуре. То су Евроазијска економска заједница (ЕАЕЗ) и Евроазијска економска унија (ЕАЕУ). Свакако да овде има доста сличности са европским интеграцијама и да морамо, ради лакшег разумевања ове проблематике, у најкраћим цртама објаснити неколико појмова са којима ћемо се сретати у даљем делу овог рада.

Ту смислимо, пре свега, на стварање Заједнице независних држава (ЗНД), која је настала после распада СССР-а (почетком 90-тих година XX века) и формирања нових независних држава. Међутим, овде треба нагласити да су бивше совјетске републике и пре коначног распада Совјетског Савеза, започеле активности на установљавању нових интеграционих процеса на простору некадашње заједничке државе, чије су чланице биле. Оне су то предузеле у циљу умањивања последица овог распада и унапређивања узајамних односа, тако да су своју шансу виделе у стварању ЗНД-а, ради новог (другачијег) дефинисања односа у међусобној сарадњи, јер су биле свесне да су биле, јесу и да ће бити упућене једне на друге.

Чињеница је да је Совјетски Савез био централизована држава, али су у оквиру такве државе постојале тесне економске, политичке и друштвене везе бивших социјалистичких република, које су, желећи потпуну независност од Москве, дошле у ситуацију да веома тешко могу да самостално достигну жељене „више“ стандарде. Због тога су председници Русије, Белорусије и Украјине 1991. године, потписали Споразум о формирању Заједнице независних држава, који је требало да представља једну врсту „заштитног механизма“. Овај Споразум је представљао основу за разматрање, од стране земаља потписница, нових облика интеграција, па се, управо, због тога може извући закључак да његово потписивање представља камен темељац евроазијских интеграција. Као резултат свих ових активности до почетка XXI века, имамо неколико потписаних споразума, чији је циљ био стварање царинског савеза Русије, Белорусије и Казахстана, јединственог економског простора и ЕАЕЗ.

Када говоримо о Евроазији, указаћемо на чињеницу да је њен потенцијал огроман, како у погледу ресурса, тако и у погледу површине, становништва, тржишта и слично. Тако, на пример, само површина Заједнице независних држава износи 16,4% светске површине, док је на овом простору концентрисано око „40% светских резерви природног гаса, 20% нафте, 25% угља, 25% шума, скоро 11% светских обновљивих извора воде и 13% светског обрадивог земљишта. Површина пољопривредног земљишта процењује се на 524 милиона хектара, а удео земаља ЗНД у светској производњи житарица достиже 63%“³³. Поред тога, постоје изузетно тесне везе, изграђене током протеклих векова, између народа Евроазије (пре свега географске, културно-историјске и друге везе). Због тога је, врло брзо, сазрела тзв. евроазијска идеја, која је била основа

³³ Наведено према: Ђукановић, Д., Гајић, Д., *Евроазијске безбедносне интеграције и безбедност Балкана и Србије*, Међународни проблеми, Београд, 2012, стр. 54.

за настанак, развијање и промоцију евроazijskih интеграција на темељу новоутврђених универзалних принципа, које је формулисао и саопштио Нурсултан Назарбаев, председник Републике Казахстан у Москви.

Све је то утицало да неке од бивших совјетских република (и то, оне највеће и најмоћније) врло брзо схвате да тешко могу да опстану на светском економском тржишту, ако остану саме и неповезане. Посебно је било значајно питање безбедности, тако да је маја месеца 1992. године потписан Уговор о колективној безбедности од стране Русије, Таџикистана, Узбекистана, Казахстана, Киргистана и Јерменије³⁴, коме су, већ следеће (1993.) године приступили Белорусија, Грузија и Азербејџан (овај Уговор је ступио на снагу априла 1994. године). Такође, веома значајан облик ових евроazijskih интеграција, када је реч о безбедности земаља, представља тзв. Шангајска организација за сарадњу (ШОС), којој је претходило потписивање граничног споразума „Шангајске петорке“ 1996. године. Овај Споразум је потписан између Кине, Русије, Казахстана, Киргистана и Таџикистана и он је врло брзо донео значајне предности и олакшице у превазилажењу граничних проблема између Кине и наведене четири државе са којима се она граничи. Све је то ишло у корист, како Кине и Русије, тако и осталих наведених земаља које се налазе у Централној Азији.

Оно што је битно напоменути, јесте чињеница да наведени Уговор о колективној безбедности није имао јаке институционалне основе, које би омогућиле и унапредиле даљу безбедносну сарадњу, тако да је, већ после 10 година од његовог потписивања (маја 2002. године), дошло до трансформације овог Уговора у Организацију уговора о колективној безбедности (ОУКБ) 14. маја 2002. године. У циљу даљег унапређивања ове безбедности, само неколико година после ове трансформације, прецизније 4. фебруара 2009. године, у Москви је потписан Споразум о формирању Колективних снага за брзо реаговање. Отуда се поставља оправдано питање безбедности Србије у свим овим процесима, тако да је тадашњи руски председник Дмитри Медведев, само неколико месеци после тога, приликом своје посете Београду исте (2009.) године, истакао да ће Србија, као део Европе, бити и део заједничке концепције европске безбедности. То су потврдили и тадашњи руски министар за ванредне ситуације Сергеј Шојгу, као и премијер Русије, Владимир Путин.

Несумњиво је да је пример Европске уније био присутан приликом формирања пројекта Евроazijskog савеза и да је председник Назарбајев у својој иницијативи за формирање једног новог савеза, дао и одговоре на одређена противљења оваквим интеграцијама. Он је рекао да се, као резултат наведених интеграција, не ствара нека нова савезна држава, већ да се ова сарадња између бивших совјетских република заснива на чисто економској интеграцији (сада) независних држава. Посебан импулс оваквој иницијативи је дао руски председник Путин, који је, у својим усменим обраћањима јавности, као и писањем у свом чланку посвећеном новом интеграцијском пројекту за Евроазију, навео да он и политички лидери наведених земаља које желе стварање једне нове уније, предлажу „нови модел моћног наднационалног савеза, који је способан да ... игра улогу моста између Европе и динамичног Азијско-пацифичког региона“³⁵. Ова Путинова иницијатива је наишла на подршку других лидера, пре свега председника Белорусије – Лукашенка и председника Казахстана – Назарбајева.

Чињеница је да су евроazijsке интеграције, у самом почетку, имале доста сличности са европским интеграцијама и да је Евроazijsка унија, приликом свог формирања користила одређена искуства Европске уније. Међутим, треба нагласити да је она, током свог развоја, добијала своје специфичности и карактеристике које не

³⁴ *Договор о колективној безбедности*, Содружество Независимых Государств, 15 мая 1992 г.

³⁵ Владимир Путин, *Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня*, доступно на: <https://echo.msk.ru/blog/statya/817588-echo>, посећено: 26.2.2020. године.

срећемо у великој европској породици. Наиме, у њој интеграција не представља циљ, него средство помоћу кога се могу решавати основни (најважнији) задаци, као што су унапређење привредног развоја, обезбеђивање међунационалног мира, постизање безбедности, борба против тероризма, постизање дугорочне стабилности, стварање и развој отвореног регионализма на евроазијском простору, омогућавање дубље сарадње са бројним земљама у Евроазији и слично. У том циљу, потписано је више споразума, пре свега, између оснивача ове Уније – Русије, Белорусије и Казахстана, као што су Споразум о царинској унији, Договор о колективној безбедности, Споразум о заједничком економском простору и други споразуми, чији је основни мотив био обезбеђивање регионалне безбедности. Такође, ови договори и споразуми су имали велики значај у очувању утицаја Русије на постсовјетском простору и супротстављање покушајима САД-а и њихових западних савезника да остваре и прошире свој утицај у овом делу света. Наравно, од свих ових земаља, Русија и Белорусија су оствариле највећи степен међусобне сарадње и интеграције (што је сасвим природно и што се могло очекивати, имајући у виду историјске односе ових земаља, сличности у култури, религији, писму, језику, а пре свега, заједничке интересе у економском, безбедносном, политичком и сваком другом смислу). Тако су ове две земље, још 1996. године, потписале Уговор о стварању Заједнице Русије и Белорусије, а годину дана касније (1997.), Уговор о стварању Савеза Русије и Белорусије³⁶, што је, даље, довело до стварања Евроазијске економске заједнице.

У оквиру ове Заједнице (ЕАЕЗ), формирана је, као што смо напред навели, Евроазијска економска унија (ЕАЕУ), која је почела да функционише од почетка 2015. године, тј. од 1. јануара, а о каквој регионалној организацији је реч (њеној грандиозности, значају и могућностима), довољно говори податак да је она скоро 5 пута већа по површини од Европске уније³⁷. Управо, због тога, слободно се може рећи да су наведене евроазијске интеграције највеће економске интеграције у последње две деценије, тј. од почетка XXI века, па до данас, јер само три чланице ове Уније (Русија, Белорусија и Казахстан) представљају 15% површине Земље, имају огромне ресурсе неопходне за будућност и развој сваке земље – воду, гас, нафту, руде, биљни и животињски свет, а по производњи многих животних намирница су неприкосновени у свету. Као што смо навели, ово уједињавање бивших совјетских република има, пре свега, економски карактер (а, не политички, као што то многи противници и критичари ЕАЕУ наводе), ради стварања јединственог тржишта и ширења зоне слободне трговине, која на овим просторима постоји већ пуних 7 година, тј. од 2013. године. Чињеница је да ће стварање ове Уније донети њеним чланицама значајну економску корист и појачати њену улогу и позицију у односима са својим најближим и најмоћнијим суседом на Истоку – Кином и Европском унијом на Западу.

Оно што треба, при крају овог рада, нагласити јесте чињеница да је овај пројекат стварања Евроазијске уније веома значајан и да је отворен за друге земље које желе да постану њене чланице, јер у томе виде одређене бенефите за своје грађане у различитим областима живота, при чему се поштују жеље сваке заинтересоване стране и узимају у обзир заједнички интереси. Тако, постоји читав низ земаља које желе да успоставе зону

³⁶ Закључивању ових значајних међудржавних уговора, претходило је потписивање неколико споразума између Русије и Белорусије, као што су Споразум о спајању монетарних система (1993.) и Споразум о царинском савезу (1995).

³⁷ „Евроазијска економска унија простире се на 20,229,248 км² наспрам 4,324,782 км² колико заузима Европска унија. Другим речима, Евроазијска економска унија је, по површини земаља које улазе у њен састав, око 4,7 пута већа од површине Европске уније“. Наведено према: Кнежевић, Б., Павловић, С., *Савремени процеси евроазијских економских интеграција*, Међународна политика, бр. 1155-1156, Београд, 2014.

слободне трговине или да постану чланице ове Уније, као што су Кине, Тунис, Индија, Иран, Пакистан, Турска, Израел, Монголија, а сигурно ће у будућности тај број бити још већи.

Србија у евроазијским интеграцијама

На крају овог рада, посебно је значајно да укажемо на савремени положај Србије и њено место, као у европским, тако и у евроазијским интеграцијама. Као што смо већ напред навели, наша земља је прошла и пролази „трновит“ пут на путу да постане пуноправна чланица Европске уније. Наиме, челници ове највеће регионалне организације у Европи, већ деценијама уназад, обећавају улазак Републике Србије у велику европску породицу, али уз испуњавање многих услова, чијем се коначном броју не види крај. У току је отварање неколико поглавља од укупно 35, с тим што треба нагласити да је наша држава била усредсређена на решавање бројних питања, која су предвиђена поглављима 1-34, а која су важила и важе за све земље које желе да постану чланице Уније. Међутим, за Србију је посебно одређено да је Поглавље 35 специфично (носи назив „Остало“) и да садржи механизам за праћење спровођења постигнутих договора у оквиру дијалога Београда и Приштине. Преговарачким оквиром је утврђено да мора да буде обезбеђена (да се постигне) „општа равнотежа у погледу напретка преговора у оквиру свих поглавља“?! Да би ситуација била још компликованија, предвиђено је да ће Комисија, на сопствену иницијативу или на захтев 1/3 држава чланица, предложити да не препоручи отварање и/или затварање других преговарачких поглавља, док се неравнотежа у оствареном напретку не реши.

Када је реч о месту наше земље у евроазијским интеграцијама, треба рећи да ове интеграције немају искључиво политички карактер, већ напротив, за своју основу имају економски напредак за све земље које се налазе у овом процесу³⁸, тако да оне имају усаглашену политику у различитим областима које су од кључног значаја за обезбеђивање бољег стандарда њихових грађана. Ту мислимо, пре свега, на пољопривреду, индустрију, саобраћај, енергетику и друге гране привреде, тако да је и Србија у томе видела своју шансу и могућност да оствари одређене економске интересе. То може да уради путем закључивања различитих споразума о економској сарадњи, а услов за то је било потписивање Споразума о слободној трговини у Москви, 25. октобра 2019. године. Наравно, наша земља и поред бројних тешкоћа са којима се сусреће на свом европском путу, не сме и не треба овим приближавањем Евроазијској унији да затвори своја врата за улазак у Европску унију. Наиме, много тога је до сада уложено за наш „европски пут“ и сулудо би било да се, одједном, прекине досадашњи „ход по мукама“. Зато, треба ићи до краја и покушати да се, у неком разумном року, без настављања условљавања, успешно завршио започети посао уласка у велику европску породицу. Али, то не смемо радити по сваку цену, јер уколико будемо пристали на неке неразумне услове, то нас може скупо коштати и евентуалне грешке неће моћи да исправе будуће генерације. Посебно треба бити опрезан у вези тренутних збивања у Европској унији, бројних незадовољстава појединих држава, отежаног функционисања услед претерано компликоване, бројне и прескупе администрације, изласка Уједињеног краљевства и најаве неких других држава чланица да могу поћи истим путем. С друге стране, треба рећи да наша земља има изузетно добре политичке односе са земљама ЕАЕУ, да такви односи трају већ вековима уназад и да, за разлику од неколико земаља

³⁸ Оно што је за Републику Србију посебно значајно, јесте чињеница да ниједна од ових земаља оснивача, као ни од напред наведених држава које желе да буду чланице Евроазијске уније, није признала самопроглашену Републику Косово као самосталну и независну, већ и даље сматрају да је јужна српска покрајина саставни део своје матице.

чланица Европске уније, никада нисмо били бомбардовани, нити смо имали било какве конфликте у досадашњој историји. Узајамно поштовање територијалног интегритета и суверенитета је, до сада, увек представљало основу изузетно добрих, непоремећених политичких односа, између Србије и земаља ЕАЕУ. Зато, не треба журити и „срљати“ у наручје једне или друге уније, већ свеобухватно сагледати где су наши Србија има будућност и са којим земљама може да превазиђе савремену економску, политичку и безбедносну кризу, која постоји, како у Европи и Азији, тако и у целом свету.

Литература

1. Батављевић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.
2. Владимир Путин, *Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня*, доступно на: <https://echo.msk.ru/blog/statya/817588-echo>.
3. *Договор о коллективной безопасности*, Содружество Независимых Государств, 15 мая 1992.
4. Ђукановић, Д., Гајић, Д., *Евроазијске безбедносне интеграције и безбедност Балкана и Србије*, Међународни проблеми, Београд, 2012.
5. Јањевић, М., *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, "Службени гласник", Београд, 2007.
6. Кнежевић, Б., Павловић, С., *Савремени процеси евроазијских економских интеграција*, Међународна политика, бр. 1155-1156, Београд, 2014.
7. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, "Службени гласник" са п.о, Београд, 1997. Pinterić, U., *National and supranational identity in context of the European integration and globalization*, u Društvena istraživanja, vol. 14, no 3, 2005.
8. Prélot, M., *Političke institucije: opća teorija političkih institucija*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
9. *Ugovori iz Maastrichta i Amsterdama*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.1.3.pdf.

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ВИКТИМОЛОШКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ У ИСТРАЗИ ТЕШКИХ КРИВИЧНИХ ДЈЕЛА

Абстракт

Свеукупна комплексност истраге кривичног дјела и учиниоца подразумјева веома сложен и специфичан, веома често и „тајанствен“ однос учиниоца кривичног дјела према оштећеном или жртви.

Актуелна кривично правна и криминалистичка наука, а посебно пракса не поклања довољну пажњу битним аспектима карактеристика и специфичности оштећеног/жртве кривичног дјела, посебно у фази истраге. Тада је неопходно истражити и максимално утврдити свеукупности односа извршиоца и жртве, што може значајно допринијети ефикаснијој истрази.

У раду ће се презентирати неки теоријски аспекти овог питања, са презентацијом релевантног истраживања у конкретној криминалистичко истражној пракси.

Кључне ријечи:

Кривично дјело, оштећени, извршилац, истрага,

Mile Matijević³
Mr. Vanja Popovic⁴

CRIMINAL-VICTIMOLOGY CHARACTERISTICS IN THE INVESTIGATION OF SERIOUS CRIMES

Abstract

The overall complexity of investigating a crime and perpetrator implies a very complex and specific, very often "mysterious" relationship between the perpetrator and the victim or victim.

Current criminal law and criminal science, and in particular the practice, does not pay sufficient attention to the important aspects of the characteristics and specificities of the victim / victim of the crime, especially in the investigation phase.

¹ Факултет правних наука, Универзитет за пословне студије Бања Лука

² Интернационални центар за криминалистичка и криминолошка вјештачења и истраживања Бања Лука

³ PhD, Faculty of Law, University of Business Studies Banja Luka

⁴ International Center for Forensic and Criminological Expertise and Research, Banja Luka

It is then necessary to investigate and maximize the overall relationship between the perpetrator and the victim, which can significantly contribute to a more effective investigation.

The paper will present some theoretical aspects of this issue, with the presentation of relevant research in a specific criminal investigative practice.

Keywords:

Crime, victim, perpetrator, investigation.

1. Увод:

Увођењем криминалистичко-виктимолошког аспекта приликом расвјетљавања кривичних дјела, не запоставља се класични криминалистички рад базиран ка дјелу (трагови и предмети дјела) или ка извршиоцу. Напротив, криминалистичко поступање на расвјетљавању кривичних дјела, поготово тежих, добија једну нову димензију садржинско обogaћену релевантним информацијама које само могу помоћи у расветљавању цијеле криминалне радње. С обзиром на садржај комплетног и комплексног односа жртва и извршилац, у циљу стицања неопходног знања о свим карактеристикама злочина, неопходна је активност комплексног тима стручњака (криминалиста, криминолога, виктимолога, правника, психолога, профaјлера).

Свака истрага кривичног дјела (поготово тежих кривичних дјела) захтијева један изузетно комплексан низ активности стручњака разних профила који сваки у својој надлежности морају сагледати све релевантне околности злочина, а онда кроз нову синтетичку активност системизовати то у нови квалитет, тзв. систем доказа који треба да помогне у откривању извршиоца⁵.

Усвајајући системско-структурални приступ појавама у криминалистици, можемо закључити да је криминална радња први подсистем, извршилац други подсистем и жртва трећи подсистем који чине криминалистичко јединство – окружење система у цјелини⁶.

Иако закон познаје својство оштећеног, а не жртве, изједначавајући и један и други у исти контекст, криминалистичка наука и пракса диференцира наведена два појма и суштински, те под појмом оштећеног подразумева лице (правно или физичко) које је оштећено кривичним дјелом имовинског криминалитета, док се под појмом жртве подразумева искључиво физичко лице које је оштећено или угрожено кривичним дјелом насилничког криминалитета. На основу овог се може извући закључак да је оштећени претрпио одређену имовинску (материјалну) штету, док је жртва претрпјела или била угрожена одређеним физичким или психичким болом или патњом.

Са овог аспекта је неопходно навести и кривичнопроцесну компоненту појма жртве, односно оштећеног у току поступка. С обзиром на то да је оштећени лице коме је извршењем кривичног дјела причињена нека штета (у материјалном, моралном или

⁵ Слиједећи примере из праксе, кривична законодавства већине земаља су увела и прописе који правно нормирају област жртве, њена права, обавезе, поступање са њом... Тако већина земаља прописује која права жртва има у кривичном поступку, које су обавезе, предвиђају се значајни програми рехабилитације и поновне адаптација трауматизираних жртве у друштво

⁶ Mergen A., *Die Criminologie*, Munchen, 1978. године, преузето из: Владимир Кривокапић, Остоја Крстић, *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999, стр. 101.

физичком смислу), он представља специфичну процесну фигуру чији се положај у поступку дјелимично разликује од осталих свједока, а што има одређене рефлексије на процесна и криминалистичка правила приликом узимања исказа од њега. У процесном смислу, оштећени у поступку остварује средство заштите његових нарушених права и законитих интереса постављањем имовинскоправног захтјева, предлагањем доказа, постављањем питања оптуженом и сл.

Са аспекта жртве сексуалних деликата, неопходно је напоменути да сва процесна правила узимања исказа од свједока, важе и за узимање исказа од жртвет, с тим што изузетак представља саслушање жртве сексуалних деликата гдје се такво лице не смије испитивати о властитом сексуалном животу прије учињеног кривичног дјела. Тим се избјегава стигматизација оштећеног у јавности и умањује могућност његове способности давања мање квалитетног исказа, што би свакако имало тешке доказне посљедице. Ово важи чак када је и у питању особа која је својим очигледним промискуитетним начином живота "испровоцирала" кривично дјело.

У криминалистичком смислу, оштећени представља најнепосреднији извор сазнања о кривичном дјелу, те улази у категорију заинтересованих свједока што има посљедице на прикупљање обавјештења од њега. С криминалистичког аспекта, посебно важно за превенцију криминалитета, потребно је истаћи да се жртви у овој ситуацији мора поклонити посебна пажња, јер се може десити да жртва поново, усљед склоности виктимизацији, постане жртва или се може десити друга крајност: да жртва постане извршилац кривичног дјела, усљед испровоцираности, нехата, страха, осјећаја нарушене сигурности...

Још један веома важан аспект проучавања жртве кривичног дјела односи се са становишта кривичног права (прије свега, материјалног). С кривичноправног аспекта, у почетку се кривичном дјелу поклањала максимална пажња, да би се потом пажња фокусираола на извршиоца. У задње вријеме се пажња све више поклања и жртви кривичног дјела, не запостављајући ни саму радњу кривичног дјела ни извршиоца, тако да се добија, у кривичноправном смислу, један избалансиран однос елемената кривичног дјела који омогућавају учесницима у кривичном поступку да до краја разјасне предмет поступка и да изрекну одговарајућу мјеру, како за извршиоца, тако и за жртву.

Неопходност проучавања жртве може се посматрати и са много ширег, социјално-моралног аспекта. Наиме, полиција посвећујући жртви посебну пажњу, те водећи рачуна о њој, о њеној повријеђености, о њеним страховима, те о њеној рехабилитацији и поновној адаптацији у новој средини, врши социјални утицај на грађане који добијају утисак присности са полицијом, те се на тај начин солидарису истовремено помажући жртви да се лакше уклопи у средину у којој је до извршења кривичног дјела нормално функционисала. Криминалистички значај овог аспекта проучавања жртве је евидентан уколико се рад полиције посматра у ширем контексту у коме постоји сарадња полиције и грађана на сузбијању свих девијантних појава у заједници, а поготово криминалитета. Полиција у овом случају има усмјеравајућу улогу како да се заједница понаша према жртви увећавајући јој властите напоре које она исказује да би се поново уклопила у средину⁷.

⁷ Ово посебно има смисла у полиција у којима се спроводи концепт рада полиције у локалној заједници, гдје постоји фокусираност и обострани интерес за сузбијање криминалитета.

2.Криминалистички аспект жртве

Управно је стога у криминалистичкој пракси уочена чињеница да се кривична дјела, поготово тешка кривична дјела (убиства и силовања) не могу у потпуности расвјетлити само усмјеравањем криминалистичко-оперативног рада ка извршиоцу и кривичном дјелу. Пуко свођење криминалистичко-оперативног рада на генезу кривичног дјела релативно често не даје резултате, или је потребан додатни напор да се дјело расвјетли и да се извршилац пронађе. Криминалисти су одавно схватили да само рад по свим "златним питањима криминалистике"⁸ омогућава ефикасан рад полиције на расвјетљавању кривичних дјела. Ово је посебно значајно истаћи, јер је, као што смо већ напоменули, криминалистичко-оперативни рад у истрази често занемаривао аспект жртве, негирајући њен значај и допринос, како расвјетљавању кривичног дјела, тако и настанку кривичног дјела.

Жртва кривичног дела појављује се:

1. као извор сазнања у кривичном поступку о кривичном дјелу (подносилац пријаве) или као свједок кривичног дјела;
2. као објект криминалистичких радњи (увиђај, вјештачења);
3. као субјект у кривичном поступку са различитим правима и обавезама (увид у документацију, присуство при извођењу појединих доказних радњи, улагање имовинскоправног захтева, право супсидијарне тужбе);
4. као предмет заштите у кривичном поступку (а и након тога) од свих могућих утицаја осумњиченог или њему блиских лица како би се обезбједило истинито и слободно свједочење (нпр., случајеви борбе против организованог криминалитета, тероризма итд.) и
5. према њој се предузимају превентивни⁹ и други компензациони програми усмерени на лакше савладавање посљедица кривичног дјела или умањење степена виктимости (нпр., едукација, психолошка, социјална, правна помоћ).¹⁰

Карактеристике жртви (психофизичке и тјелесне или немаран однос према имовини код имовинских кривичних дјела) и њихово понашање имају неријетко снажно изражен виктимогени фактор. Ове жртве својим непромишљеним или неопрезним понашањем стварају (или провоцирају) мотиве кривичних дјела код потенцијалних извршилаца или их привлаче нудећи се као најповољније жртве, као најлакши објекти напада. На пример, неморално (или бар лакомислено) понашање жртве, у по њу ризичној ситуацији, у случајевима сексуалних деликата; разметање новцем; стање алкохолисаности оштећеног код разбојништава и цепних крађа.

Виктимолошки однос је посебно изражен код тзв. релационих кривичних дјела код којих су између учиниоца и жртве постојали предделиктни контакти који су кулминирали кривичним дјелом (нпр., сукоби у породици, на послу).¹¹ Као одговор на то, у криминалистичко-оперативном раду се све чешће јавља, поред рада који је усмјерен ка кривичном дјелу и извршиоцу, и рад усмјерен на жртву кривичног дјела. Ефикасан криминалистичко-оперативни рад подразумијева и свестрано, потупно, непристрасно,

⁸ "Златна питања криминалистике" потичу од античке римске формуле (која се састојала од шест питања), која је Даријес (Dargies) 1791. године прерадио (састојала се од седам питања), да би коначну формулу (у данашњем облику – са девет питања) добила средином XX вијека.

⁹ Виктимологија има велики превентивни значај и свака особа треба тачно да зна којим је опасностима од криминала изложена с обзиром на своје занимање, социјални положај и телесну конституцију. За профилаксу криминалитета је значајно да криминолози и криминалисти упозоре јавност на последице услед неинформисаности.

¹⁰Симоновић Б, Матијевић М, *Криминалистика тактика*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2007. године, стр. 132.

¹¹ Симоновић Б, Матијевић М, *Криминалистика тактика*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2007. године, стр. 130.

објективно, детаљно сагледавање и проучавање свих аспеката жртве кривичног дјела. То се посебно односи на кривична дјела у којима је непосредан однос између извршиоца и жртве (убиства, силовања)¹².

Криминалистички значај жртве кривичног дјела је веома велики. Он се може посматрати са различитих аспеката, али са криминалистичко-оперативног аспекта, а поготовто са аспекта превенције и репресије криминалитета, свакако да су најзначајнија гледишта која посматрају виктимизираност жртве (превентивни аспект) и која посматрају жртву након извршења дјела (репресивни аспект). Криминалистичко значење жртве се састоји у томе да обрађене информације о личности жртве пружају могућност извођења закључка када је у питању понашање и личност било којег од актера криминалне радње с циљем утврђивања објективне истине, а посебно података о извршиоцу. Виктимизираност жртве је веома важна за превенцију, али и за репресивни рад полиције на расвјетљавању кривичних дјела. Виктимизираност¹³ се односи на карактеристике жртава кривичних дјела што треба узимати у обзир приликом превентивног криминалистичког поступања.

У криминалистичкој обради након извршеног дјела, виктимизираност жртве мора да се посматра као један индицијани путоказ у ком смјеру треба да се креће истрага да би се дошло до извршиоца. Наиме, уочавање виктимогених предиспозиција жртве, а које треба да се уоче и систематизују приликом врђења увиђаја, али и током истраге, могу (и морају) постати база на основу којих се може сачинити једна од верзија која ће се даљим оперативним радом потврдити или демантовати.

Жртва након извршеног кривичног дјела може да представља веома важан извор информација које истрагу могу квалитетно да усмјере у правом правцу. Наиме, жртва¹⁴ се појављује у једној специфичној улози, а то је да представља својеврсни ресурс информативних чињеница релевантних за откривање, разјашњавање и доказивање кривичних дјела. Наравно, у пракси то не мора увијек тако да буде, тј. жртва се не мога увијек појављивати као ресурс информација¹⁵. Поред тога што жртва неће да пријави кривично дјело или извршиоца (или обоје), често се дешава случај да жртва и не зна да је над њом извршено кривично дјело (немоћна лица, дјеца, несоцијализована лица), или је свјесна социјалне недопуштености дјела, али није свјесна нормативних прописа који санкционишу извршену радњу. Веома често, жртва представља једини "траг", основ за криминалистичку обраду, тј. сама жртва представља једини извор информација о могућем или вјероватном извршиоцу.

У пракси се често запоставља криминалистички-виктимолошки аспект код жртве, када жртва није жива. Наиме, сматра се, што је погрешно схватање, да жртва, уколико не може да говори, не може ни да идентификује извршиоца, тј. не може да помогне у истрази. Ово погрешно схватање има за посљедицу да се олако прелази преко свих релевантних информација, индиција и путоказа које она пружа. То је посебно чест случај на увиђају када се не инсистира на проналажењу, као ни на фиксирању свих оних релевантних трагова, неутралних чињеница, као и микротрагова, а који посредно (везом виктимизираности) могу да усмјере истагу ка извршиоцу. Поред

¹² Неки аутори представљају кривично дјело као троугао у чијем основу је жртва, док једна катета представља кривично дјело, а друга извршиоца. Кривична радња биће разоткривена у потпуности тек када сва три елемента буду разјашњена. Види: Владимир Кривокапић, Остоја Крстић, *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 88.

¹³ Виктимизираност представља изложеност и подложност одређене особе да буде жртва кривичног дјела због неких својих карактеристика (које могу бити урођене и стечене). Виктимизираност одређене особе се увијек представља у односу на просјек виктимизираности друштва.

¹⁴ Овдје се под жртвом сматра свака жртва кривичног дјела, а не само убијени.

¹⁵ Познато је да је велики број извршених кривичних дјела у оквиру "тамног броја криминалитета" управо из чињенице што жртва не пријављује извршење кривичног дјела из разних разлога.

разговора криминалистичких инспектора са жртвом, као најважнијом радњом са жртвом, релевантне информације могу се добити и прегледом лица мјеста, разговорима са другим лицима, извјештајима вјештака, информисањем о претходном животу жртве. Личност жртве и њено понашање прије извршења кривичног дјела, у току извршења кривичног дјела, те посебно контакт са извршиоцем у фази непосредно прије извршења дјела, дају објашњење о цијеом току криминалне ситуације.

У току криминалистичко-виктимолошког поступања неопходно је поставити сљедећа питања: да ли је могуће из података о жртви извести закључак о криминалном догађају, редослиједу радњи, мотивима, одређивању круга осумњичених, а не мање значајно криминалистичко-тактичко питање се односи на то да ли прикупљене информације (доступне информације) о односу жртва-извршилац дозвољавају извођење закључка о кругу осумњичених или одређеној структури непознатог извршиоца¹⁶.

Користећи индицијални метод откривања¹⁷, разјашњавања и доказивања кривичних дјела може се утврдити однос између жртве и извршиоца, а ти односи се могу груписати (по критеријуму подјела индиција у односу на вријеме извршења дјела), на:

- односе и везе који изазивају криминалну радњу (у оквиру тога треба посматрати мотив, објекат напада, лице мјеста, начин извршења криминалне радње),
- однос који настају као последица интеракције извршиоца и жртве у току самог извршења кривичног дјела (трагови и предмети на лицу мјеста, предмети однијети са лица мјеста, трагови на тијелу, одјећи, превозном средству, неутралне чињенице, изјаве жртве, свједока),
- односи који одређују понашање извршиоца, али и жртве након извршеног кривичног дјела (психичко дјество кривичног дјела на извршиоца, пријетње и уцјене жртви, лажан исказ жртве, проблеми у раду са жртвом).

3. Неопходност проучавање жртве у истрази

Кривично дјело се дешава интеракцијом извршиоца и жртве. Уколико се један елемент запостави, кривично дјело неће бити до краја разјашњено, а што је циљ и криминалистике и кривичног права. С друге стране, криминалистички аспект проучавања жртве се односи на уочавање, детектовање, фиксирање и адекватно кориштење свих релевантних информација које жртва испољава.

Жртва представља важан криминалистички информативни извор неопходан за разјашњење кривичног дјела. Жртва као непосредни извор криминалистичких информација о кривичном дјелу и учиниоцу има двоврсно (двоструко) значење:

- она се појављује као свједок кривичног дјела од кога треба прибавити исказ о важним околностима које су неопходне за његово разрјешење и
- жртва је објект криминалистичког истраживања јер се у генези настанка кривичног дјела појављује као оставилац или носилац трагова о извршењу кривичног дјела или трагова о учиниоцу.

На тијелу или одјећи жртве увиђајем и вјештачењима проналазе се трагови кривичног дјела и учиниоца. Жртва оставља "одбрамбене" и друге контактне трагове на

¹⁶ Кривокапић В, Крстић О, *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 100.

¹⁷ Матијевић М, Маркоковић М, *Криминалистика*, Привредна академија Нови Сад, 2014. стр. 234

учиниоцу и његовој одјећи или на лицу мјеста који су подобни за вјештачење и имају велику доказну вриједност.¹⁸

Самим тим што жртва трпи одређену радњу која представља кривично дјело и што је у директној непосредној интеракцији са извршиоцем, она највише зна о самом извршиоцу. С тим у вези, жртва у криминалистичком раду мора да представља елемент на кога ће се фокусирати главна пажња криминалистичког оперативног рада на терену приликом расвјетљавања кривичног дјела.

Међутим, у пракси то није тако. Пажња се углавном посвећује спољним манифестацијама кривичног дјела који немају (блиске) везе са жртвом, а то су обично трагови који (не)посредно указују на извршиоца. Неопходност проучавања жртве можемо посматрати у оквиру превентивног рада, као и у оквиру репресивне дјелатности полиције.

Криминалистичка анализа односа између учиниоца и жртве од пресудне је важности и кључ за разрјешење многих кривичних дјела не само са познатим него и са непознатим учиниоцем. Поједина кривична дјела је скоро незамисливо откривати и разјашњавати без прикупљања података о жртви и њеним односима са учиниоцем или са потенцијалним учиниоцима (нпр., убиства, кривична дјела против полног интегритета). При криминалистичкој обради у трагању за непознатим извршиоцем кривичног дјела, често се може поћи од жртве тако што се испитују њени односи са другим лицима и на тој основи планирају верзије о могућем мотиву кривичног дјела и лицу које је те мотиве могло да има.¹⁹

Уколико поставимо тезу да могућност извршења криминалних радњи зависи од мноштва фактора који могу бити превазиђени, а затим неутрализовани²⁰, жртва у том случају игра веома важну улогу, јер она може у мањој или већој мјери срљати у опасност или евентуално несвјесно допринјети самом извршењу кривичног дјела, а исто тако, може и испровоцирати само извршење кривичног дјела.

Као што смо већ рекли, жртва представља релевантан, хетероген, комплексан и недовољно обрађен ресурс информација које могу помоћи у истрази самог кривичног дјела.

Међутим, неопходно је указати на одређени кривичнопроцесни аспект оштећеног који се, условно, може поистовјетити са жртвом, поготово када су у питању крвни и сексуални деликти. Наиме, с обзиром на то да је оштећени лице коме је извршењем кривичног дјела причињена нека штета (у материјалном, моралном или физичком смислу), он представља специфичну процесну фигуру чији се положај у поступку ипак разликује од осталих свједока, а што има одређене рефлексије на кривичнопроцесна и криминалистичка правила у истрази.

4. Криминалистичко оперативни рад у истрази у вези жртве

Полиција је често први и једини представник друштва са којим жртва долази у контакт. Стога је сусрет полиције и жртве важан из неколико разлога јер он утиче на процес опоравка жртве, расвјетљавање кривичног дјела од стране полиције, континуирану сарадњу жртве током рада полиције на расвјетљавању дјела и ставове јавности о полицији.

¹⁸Симоновић,Б, Матијевић,М. *Криминалистика тактика*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2007. године, стр. 131.

¹⁹Симоновић Б, Матијевић М, *Криминалистика тактика*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2007. године, стр. 130.

²⁰Кривокапић В, Крстић О; *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 89.

За многе људе до првог "правог" сусрета са полицијом долази онда када постану жртве криминалитета. Пре тога су они можда срели полицијске службенике на часовима из саобраћајних правила или су били заустављени у саобраћају ради контроле, али то су само контакти у пролазу. Први прави сусрет са полицијом може да се посматра и као нека врста теста у вези са ставом жртве о полицији. У случају када су погођени кривичним дјелом, многи људи имају велика очекивања и захтјеви у односу на полицију. Они желе да полиција брзо дође на лице мјеста, да спроведе ефикасну и брзу истрагу, расвијетли кривично дјело, ухапси учиниоца и врати сву украдену робу. Такође, они од полиције очекују да она узме у обзир оно што јој они кажу о догађајима и да се полиција понаша у складу са њиховим предрасудама. Нажалост, сусрет са полицијом није увијек оно што је жртва очекивала. Жртва не само да може да буде шокирана и збуњена, већ и помало осјетљива на оно што су, према њој, ставови оних који су присутни на лицу мјеста. Стога сусрет са полицијом може да буде веома важан фактор који утиче на то како ће убудуће жртва да се носи са таквом ситуацијом. Истраживања показују да негативан однос полиције може да погорша ситуацију у којој се жртва већ налази. Догађаји, које полиција сматра својом дневном рутином, могу да се појаве само једном у животу жртве, те да стога доведу до снажних емоција. Из тог разлога је важно да полицијски службеници буду свјесни тога и да имају разумијевања за рањивост коју жртва доживљава наоко догађаја који буди снажне емоције.²¹

С обзиром на све наведено, полицијски службеници су дужни да:

- према свим оштећенима поступају са поштовањем;
- информишу оштећене о њиховој улози у истрази и кривичном поступку, напредовању поступка и о стању њихових случајева;
- омогуће оштећенима да изнесу своје виђење и мишљење о свим питањима која дотичу њихове личне интересе;
- осигурају приватност и безбједност оштећеног;
- заштите оштећеног од физичког напада, вријеђања и других облика угрожавања;
- без одлагања пруже или омогуће пружање медицинске помоћи оштећеном;
- пруже психолошку подршку оштећеном, у границама својих знања и могућности;
- упуте оштећеног на институције и организације које јој могу пружити било који облик помоћи (сигурне куће, СОС - линије и слично);
- штити повјерљиве податке о оштећеном чије би откривање изложило опасности његов углед или физички интегритет;
- поуче оштећеног о његовим законским правима и могућностима за остваривање правне заштите.

У криминалистичкој тактици, техници и методици жртва има фундаментално значење, јер често представља први ухватљиви траг. Детаљно упознавање жртве и откривање њених односа и веза, омогућава криминалистички драгоцен повратно закључивање о учиниоцу, или бар одређивање круга сумњивих унутар којег ваља трагати за њим. Можемо формулисати важно криминалистичко-тактичко правило:

"Увијек темељито и исцрпно испитај жртвину цјелокупно контактено подручје, јер ћеш само унутар њега моћи да утврдиш трагове односа, који ће те заједно са планирањем верзија о могућим мотивима, уз узимање у обзир мјеста, времена и начина изврше-

²¹ Magnus Lindgren, Весна Николић – Ристановић, *Жртве криминалитета – Међународни контекст и ситуација у Србији*, ОСЦЕ Београд, 2011. године.

ња (евентуално МОС-а) одвести на прави пут откривања!" Што је предделиктни однос жртве са учиниоцем дуготрајнији и ближи, те же га је прикрити од микросредине.²²

Криминалистички рад са жртвом може да се одвија у двије фазе кривичног поступка: у истрази и након завршеног поступка. Јасно је да рад полиције са жртвом у истрази представља рад на откривању извршиоца, док рад са жртвом након завршеног поступка представља превентивно поступање полиције и отклањање виктимогених предиспозиција које жртва има, као и дјеловање полиције ка рехабилитацији и реадaptацији жртве у нову средину.

Криминалистичко-оперативни рад полиције у истрази са жртвом одвија се кроз неколико сегмената. Прва фаза се односи, свакако, на поступање и рад са жртвом (или на жртви) током вршења увиђаја, затим можемо посматрати рад полиције са жртвом у току вођења информативног разговора, рад полиције на прикупљању обавјештења о карактеристикама жртве прије извршења дјела, рад полиције на прикупљању обавјештења о односу жртва-извршилац, као и у односу жртва-кривично дјело. Такође, важан сегмент рада са жртвом у току истраге представља и понашање жртве након извршеног кривичног дјела, као и реакција средине на жртву и кривично дјело. Сви наведени сегменти полицијског рада са жртвом представљају саставне дијелове јединственог оперативног поступања полиције током расвјетљавања кривичног дјела и са функционално-оперативног гледишта нераздвојиви су. Ми ћемо их овдје представити посебно ради лакшег сагледавања суштине поступања полиције.

С обзиром на то да је увиђај најчешће прва истражна радња коју полиција предузима у истрази тешких кривичних дјела (убиства, силовања, тјелесних повреда), разумљиво је да се већ приликом вршења увиђаја мора посветити посебна пажња жртви, јер свако игнорисање било каквих информација може у каснијим фазама истраге да буде од непроцјенљиве важности за доказивање дјела. Криминалистичко поступање приликом вршења увиђаја је условљено кривичнопроцесним нормама. Оно што је битно са криминалистичко-виктимолошког аспекта је да се мора посветити максимална пажња жртви одмах по доласку на лице мјеста, јер она, као што смо већ рекли, представља најобимнији ресурс информација о извршиоцу, без обзира на то што то на лицу мјеста најчешће не може да се констатује на први поглед.

С криминалистичко-виктимолошког аспекта, разликујемо двије ситуације у којима се врши увиђај. Прву ситуацију представља вршење увиђаја код кривичних дјела у којима је жртва мртва (убиство, обљуба са смртним исходом), док другу ситуацију представља вршење увиђаја код којих је жртва жива (силовања, тјелесне повреде). Без обзира на већину сличности, постоје одређене криминалистичко-виктимолошке околности које одобравају ову подјелу. Вршење увиђаја у ситуацијама у којима је жртва мртва мора да се обавља обавезно уз, поред осталих неопходних лица, присуство доктора судске медицине или бар мртвозорника. Његово стручно знање ће на најбољи начин, наравно уколико се то од њега на исправан начин затражи, моћи да објасни одређене чињенице које су веома релевантне у каснијим фазама истраге. Оно што је веома важно приликом рада доктора судске медицине је да се њему поставе тачна, концизна и исцрпна питања о свим релевантним чињеницама које могу умјерити криминалистички рад. Због тога криминалистички инспектор који врши оперативни рад мора да, на основу до тада познатих чињеница и одређених индиција, постави верзије, на основу којих ће поставити питања доктору судске медицине који ће на лицу мјеста (или касније) својим одговорима потврдити или демантовати верзије инспектора.

²² Водинелић В, *Криминалистичка виктимологија: Ново учење у криминалистичкој знаности*, 1. део, Безбедност и друштвена самозаштита, број 1/1990, стр. 32.

Поставља се питање које су то криминалистичко-виктимолошке карактеристике које се могу детектовати на увиђају, а које ће бити релевантне у расвјетљавању кривичног дјела. Одговор на ово питање је различит од случаја од случаја, али се могу поставити одређене околности на које се мора обратити посебна пажња приликом вршења увиђаја у ситуацијама у којима је жртва мртва. То су, у првом случају, особине жртве (пол, старост, образовање, националност, социјално стање жртве...), ситуација у којој је извршено дјело над жртвом (доба дана, дио околине, пословни амбијент...), околности под којима се жртва нашла на лицу мјеста (да ли је ту дошла добровољно, да ли је на силу доведена, да ли је довучена, да ли се након наступа смрти ту остављена...), околности како је дјело извршено (да ли је било физичко контакта, да ли постоје трагови и околности које указују да је извршена превара над жртвом...), начин извршења дјела (ватреним оружејем, физичком снагом, тровањем...), постојање свједока...

Када је у питању вршење увиђаја над жртвом, увијек се мора имати у виду једна чињеница: жртва је носилац највећег броја и најквалитетних доказа и индиција које указују на извршиоца, иако их је тешко детектовати. То јасно произилази из саме чињенице да су жртва и извршилац били у директном контакту приликом извршења кривичног дјела. Вршење увиђаја у ситуацијама када је жртва жива, поготово када је у свјесном стању и може (хоће) да сарађује са полицијом, умногome олакшава ситуацију полицији, поготово у сагледавању одређених криминалистичко-виктимогених карактеристика које су релевантне за истрагу. Наиме, жртва током увиђаја сама објашњава околности под којима се десило дјело, те на тај начин умногome олакшава позицију полиције увећавајући и квантум знања потребна за идентификовање извршиоца, његово проналажење и хватање. Наравно да су чести и случајеви када жртва, усљед шока, страха или неких других разлога, није у стању да идентификује извршиоца, или није у стању да објасни цијели ток предделиктне, деликтне и постделиктне фазе кривичног дјела²³. Погрешено је тада игнорисати жртву у циљу њене релевантности, јер жртва и тада, иако не може да објасни или прикаже ток деликтне радње, ипак може умногome да помогне у разјашњавању одређених чињеница које могу помоћи у расвјетљавању кривичног дјела.

Криминалистичко-виктимолошке карактеристике од значаја за истрагу, а приликом вођења информативног разговора са жртвом, се углавном односе на карактеристике самог вођења информативног разговора са жртвом. Наиме, са обзиром на то да се жртва налази у посебном психофизичком и социјалном стању, које је узроковано кривичним дјелом, а условљено посљедицом и реакцијом средине и полиције, жртва моће различито да реагује на питања криминалистичких инспектора. Жртва може да у потпуности прихватити сарадњу са криминалистичким инспектором, и тада нема већих проблема у вођењу информативног разговора, наравно, уколико инспектор зна како и на који начин и која питања треба да постави.

С друге стране, може се десити да се жртва повлачи у себе, те да доживљава својеврсну властиту регресију у односу на спољну околину као одговор на све спољње манифестације, међу које спада и полиција. Зато жртва игнорише разговор са инспектором и повлачи се у себе. У таквим случајевима, информативни разговор се мора покушати одвити уважавајући сва криминалистичка правила вођења информативног разговора са жртвом. У случају и даљег одбијања разговора, криминалистички инспектор може и на основу реакције жртве на одређена питања да добије одговоре на одређене околности које имају везе са кривичним дјелом.

²³ Наравно, приликом испитивања жртве мора се увијек имати на уму чињеница да жртва може свјесно или несвјесно да лаже, односно, мора се имати на уму чињеница да се неке ствари и нису десиле онако како их жртва доживљава, мада она то несвјесно интерпретира.

Жртва такође, може да лаже приликом вођења информативног разговора. Погрешна је чињеница да жртва увијек свјесно лаже, јер она може лагати и под утицајем стања у коме се налази, затим попуњавања "рупа у сјећању" које су настале агресијом на њен интегритет, затим може настати усљед погрешне перцепције самог тока кривичног дјела, усљед погрешене перцепције властите виктимизираности...

Оно што је најбитније за полицију приликом лагања жртве је реакција на лаж. Наиме, уколико жртва свјено лаже, треба је одмах прекинути у томе и сагледати праве разлоге због којих она то чини, те покушати апеловати да се сконцентрише на давање искрених одговора. Уколико жртва лаже усљед лоше перцепције или због несјећања, мора се посебно обратити пажња на услове под којима се десило дјело, на реакцију саме жртве, на посттрауматски стресни поремећај, на реакцију околине на жртвин тренутни статус... Рад полиције на прикупљању информација и сазнања о одређеним карактеристикама жртве прије извршења кривичног дјела свакако највише имају везе са виктимизираношћу жртве, а самим тим су од најбољег значаја за криминалистичко-виктимолошко поступање у расвјетљавању кривичних дјела.

Полиција прикупља обавјештења на основу законских овлаштења о свим битним околностима које су од интереса за расвјетљавање кривичног дјела. Један од аспеката прикупљања информација тиче се и прикупљања информација о жртви. Овдје нећемо говорити о прикупљању свих релевантних информација о жртви, већ само оних које се односе или могу да се односе на изложеност жртве виктимизацији. С обзиром на то да се виктимизација жртве односи на стање прије извршења дјела, сасвим је разумљиво што се морају испитати околности везане за жртву, а које су се десиле прије извршења дјела.

У току разговора са жртвом полиција се мора придржавати следећих правила:

- пажљиво слушајте;
- пазите да не доведете жртву у позицију да буде жртва и по други пут, не кривите је, не прекидајте је и не умањујте јачину емоција, не критикујте, не износите своје судове, прихватите разлике у мишљењима и пружите подршку;
- жртва, из страха, неће бити у могућности да усмено објасни детаље, али имајте на уму да жртва жели да објасни своја осјећања;
- жртва можда неће моћи да створи јасну слику догађаја, што не значи да не жели да сарађује или да лаже;
- разговор се мора обавити у окружењу које ће жртва сматрати безбједним;
- немојте јој наметати одлуке или одлучивати умјесто ње ("сада ћете да одете код родитеља");
- објасните жртви шта намјеравате да урадите следеће;
- не додирујте жртву;
- оловљавајте је именом;
- питајте жртву да ли има самоубилачке намјере;
- никада немојте изненада завршити разговор, завршите га тако што ћете упознати жртву са предстојећим мјерама и радњама.

Поштујући претходно наведена правила приликом узимања исказа од свједока, узимањем исказа од оштећеног мора се расвјетлити и личност оштећеног, јер се на основу њега, захваљујући виктимолошким релацијама и односу жртва-учинилац (поготово код конфликтних дјела), често може идентификовати извршилац, односно идентификовати профил потенцијалног извршиоца. Веома је важно, поготово код одређених кривичних дјела, у потпуности разјасити виктимолошки однос између извршиоца и жртве. Када су у питању насилничка кривична дјела, оштећени (жртва) је најчешће у шоку, те га под тим стањем не треба испитивати, већ му обезбједити адекватну стручну (љекарску, психолошку) помоћ, те га након збрињавања, када се

лице смири, саслушати. Од оштећеног, поготово приликом узимања исказа за имовинска кривична дјела, треба тежити конкретизацији, индивидуализацији и детаљизацији отуђених предмета, јер је оштећени, по природи ствари, најбоље упознат и може дати најбољи опис када су отуђене ствари у питању, поготово уколико отуђене ствари немају серијски број или неки други идентификациони елемент.

Приликом прибављања исказа од жртве пред полицијом или на суду потребно је умањити секундарну виктимизацију. Секундарна виктимизација представља појачавање примарног осјећаја повријеђености које постоји код жртве кривичног дјела услед погрешних реакција жртвиног социјалног окружења и инстанци формалне социјалне контроле (на примјер, криминалистичке полиције и суда)²⁴. Секундарна виктимизација жртве посебно се среће у случајевима судских процеса у вези са кривичним дјелом силовања. Од жртве се тражи да до детаља опише силовање пред полицијом, тужиоцем, на главном претресу. Оштећеној, не тако ријетко, одбрана поставља провокативна питања, тражи од ње да детаљно опише све радње дјела, покушава да компромитује њен морални интегритет. Није једноставно елиминисати секундарну виктимизацију жртве силовања због процесне потребе да се саслушање обави више пута пред различитим инстанцама кривичног поступка. Кривични закон налаже потребу установљивања бића кривичног дјела тако да се испитивање о детаљима не може избјећи. Због случајева лажног подношења пријава за силовање не може се некритички прихватити исказ женске особе. Међутим, страх од секундарне виктимизације силоване најчешћи је разлог за неподношење пријава за ово тешко кривично дјело. Због тога треба примјењивати методе умањења секундарне виктимизације силоване (нпр., саслушавање треба да обавља женска особа, исказ треба снимити видео камером како би се умањила потреба поновног саслушања о детаљима силовања, са главног претреса искључује се јавност)²⁵.

Криминалистичко-виктимолошке околности које полиција прикупља у фази истраге односе се на: личне прилике жртве, статус жртве у средини у којој станује и у којој ради, кретање жртве, нерашчишћени односи са другим лицима, актуелни конфликти, начин и стил живота жртве... Набројати све околности које се требају провјерити и испитати да би се детектовао евентуални извор виктимизираности на који ће се усмјерити криминалистичко-оперативни рад је немогуће, јер он зависи од случаја до случаја, али наведене околности се у највећем броју случајева поклапају, те их је потребно детектовати и до краја прецизирати.

Криминалистичко-виктимолошке карактеристике које су од значаја у истрази су и оне које се односе на однос жртве и извршиоца. Наиме, од суштинске важности је, поготово код убистава и код силовања, да се утврди однос између жртве и извршиоца, те да се тај однос разложи на апсолутно јасне елементе на основу којих ће се моћи донијети јасан став о конфликтној ситуацији. Однос жртве и извршиоца, грубо посматрано, може бити двојак. Жртва може познавати извршиоца кривичног дјела или жртва не познаје извршиоца кривичног дјела. Уколико жртва не познаје извршиоца, оперативни рад полиције на утврђивању криминалистичко-виктимолошких карактеристика треба да се креће у домену сазнавања да ли је избор жртве случајан или је избор жртве планиран. Уколико се утврди да је избор жртве планиран, мора се на основу одређених показатеља утврдити на основу чега је планиран, те ће се тако доћи

²⁴Симоновић Б, Матијевић М, *Криминалистика тактика*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2007. године, стр. 131.

²⁵ Поред примарне и секундарне постоји и терцијална виктимизација. Терцијална виктимизација је процес прихватања себе као жртве са свим психичким и социјалним посљедицама које по такву особу (или социјални колективитет, нпр., угрожену националну мањину или социјалну скупину) из тога произлазе.

до извора виктимизације. Уколико се утврди да избор жртве није планиран, потребно је утврдити на основу чега је избор жртве извршен баш на конкретном лицу.

Однос жртве која познаје извршиоца моће да буде различит. Жртва у односу на извршиоца може да буде у познаничком, пријатељском, емотивном, љубавном, брачном, пословном или другом односу. Овдје је посебно важно утврдити о ком се односу ради, колики је интензитет тог односа, које су релације владале између жртве и извршиоца прије и непосредно до извршења дјела, колико је уравнотежен однос, на основу чега се заснива, да ли је обостран... Када је у питању ова карактеристика (однос жртве и извршиоца) најважније је утврдити да ли је жртва познавала извршиоца и колико добро. На основу тога, може се веома сузити круг осумњичених, те на тај начин доћи до извршиоца. Понашање жртве након извршеног кривичног дјела много говори о пределиктној фази кривичног дјела, као и о доприносу жртве властитој виктимизацији. Наиме, одређена понашања жртве (негирање дјела, непридавање значаја дјелу, игнорисање рада на расвјетљавању дјела, омаловажавање свих учесника у истрази, "минирање" истраге) су наговјештаји који указују да је жртва у великој мјери допријела властитој виктимизацији, те да јој наведено понашање представља својеврсни одбрамбени маханизам који ће јој помоћи у неоткривању њене властите кривице за извршење дјела. Наравно да наведена понашања имају индицијални значај и да се морају узимати у обзир заједно са другим околностима.

5. Карактеристике жртве на које се мора указати пажња

Жртва је, прије свега, личност коју карактеришу бројне физичке, психичке, социјалне, биолошке, интелектуалне и сваке друге карактеристике. Те карактеристике су код свих индивидуа различите и већина их није од значаја за криминалистичку дјелатност. Међутим, са криминалистичко-виктимолошког аспекта, значајне су оне карактеристике које омогућавају уочавање викмогених карактеристика које су довеле да одређена индивидуа постане жртвом кривичног дјела. Суштина проучавања тих карактеристика, са криминалистичког аспекта, је да се преко тих карактеристика омогућава посредно долажење и до извршиоца кривичних дјела.

Те карактеристике су многобројне, и као и већина других криминалистичко-виктимолошких карактеристика, зависе од сваког конкретног случаја, али се у већини случајева мора обратити пажња на следеће карактеристике: пол, узраст и физичке особине, социјални статус, породични статус, професију и образовање, морални погледи на свијет, вриједносни ставови, под којим се условима формира личност, понашање и углед како у породици, тако и на радном мјесту, животни стил, зависност од алкохола, наркотика, коцке²⁶... Пол је веома важна карактеристика која у одређеним кривичним дјелима (силовања), по природи ствари, има кључну улогу. Узраст и физичке особине жртве су веома важне виктимолошке карактеристике на основу које се може закључити о одређеним карактеристикама извршиоца. Наиме, уколико је жртва слабије конституције, а на себи има велике повреде, на основу степена, облика и интензитета тих повреда може се закључити о физичкој конституцији извршиоца, о његовој агресивности, о одређеним психопатијама које личност извршиоца посједује... Исто тако, уколико су жртве серијског извршиоца само особе одређене старосне групације (млађа лица, дјеца, студенти, старија лица), може се, уз ангажовање одређених стручњака – профајлера, донијети психолошки профил лица.

²⁶ Наведене околности које карактеришу личност оштећеног (жртве) су преузете из: Владимир Кривокапић, Остоја Крстић; *Криминалистика тактика* 2, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 92

Статус који личност ужива у друштву, те како се 'носи' са њим, су свакако важне виктимолошке карактеристике које могу довести до виктимизираности. Наиме, имовно стање особе, углед особе у друштву, понашање особе у складу са статусом који ужива у заједници, одређене релације које особа са високим социјалним статусом производи, су свакако битне карактеристике које могу имати рефлексије на извршиоца и понукати га да изврши кривично дјело. Због тога се наведене карактеристике морају уочити у току истраге, те се аналитички морају сагледати моменти који могу указивати на неке од понуђених карактеристика и на тај начин доћи до извршиоца.

Социјални статус који особа има у заједници је један од најчешћих елемената виктимизираности и веома је битан за расвјетљавање кривичног дјела. Његово детектовање у току истраге, односно детектовање карактеристика које указују на виктимизираност жртве на основу социјалног статуса жртве, су свакако најбољи показатељи у ком правцу истрага треба да се креће и у ком кругу (средини) треба да се тражи извршилац.

Породични статус је у уској вези а социјалним статусом, али ћемо га посебно навести, јер је он значајан за групацију кривичних дјела која се дешавају у оквиру породице (убиства, силовања, инцести). У фази истраге треба да се обрати посебна пажња на породични статус жртве²⁷, те да се искристалишу веома важне карактеристике које могу усмјерити истрагу, а то је: какав статус жртва има у оквиру породице, да ли породица функционише нормално или је дефектна, који су узроци дефектности, на који начин се рјешавају проблеми у оквиру породице, који су најчешћи проблеми породице, какве релације владају између чланова породице и колико је изражен анимозитет између чланова и на који начин се испољава, претходни конфликти и начини њихвог рјешавања... Напријед наведене карактеристике могу постати веома важне криминалистичко-виктимолошке карактеристике на основу којих се може доћи до веома важних чињеница које могу одредити ток истраге.

Професија и образовање су мање значајне криминалистичко-виктимолошке карактеристике код тежих кривичних дјела (убиства и силовања), али их не треба а priori одбацити, поготово у задње вријеме када су учестала наручена убиства у чијој позадини се јасно осликава одређени пословни или политички интерес одређених лобија који покушавају да избаце на све могуће начине (па и убиством) конкуренцију и на тај начин остваре монопол у одређеној области.

Када су у питању силовања, професија може да игра важну улогу код оних жртава код којих се, по прилици ствари, остварује контакт са већим бројем људи, међу којима су и они са одређеним поремећајима, и гдје се остварује један приснији однос са лицима, што се од стране одређених особа може погрешно протумачити. Те професије су: угоститељски радници, трговци, доктори, наставни радници, студенти, секретарице, пословни партнери. Наравно, с обзиром на то да је силовање још увијек "резервисано" за мушки пол, код припадница женског пола наведених професија ризик да постану жртве је драстично већи, него код припадника мушког пола.

Морални поглед на свијет је битна криминалистичко-виктимолошка карактеристика која се мора утврдити, јер се на основу ње, уколико се она разликује од "нормалних", у одређеним случајевима, може доћи до извршиоца. Наиме, особа са

²⁷ С обзиром на специфичност породице као заједнице, те на још увијек патријархалну средину која влада код нас, приликом детектовања ових карактеристика (свих карактеристика који могу имати криминалистичко-виктимолошки значај) мора се увијек имати на уму презумпција невиности чланова породице, а поред тога, стање у коме се налазе чланови породице жртве. Међутим, то никако не може бити изговор да се полиција, у фази истраге, не бави и овим питањима, већ је само један показатељ на који начин и како треба да се врши наведено провјеравање.

одређеним погледима на свијет, који се квалитативно и квантитативно разликују од већине популацији, или у неким сегментима чак долази до колизије са општеприхваћеним нормама понашања, могу да постану веома јак мотивациони фактор на извршиоца да изврши кривично дјело. Уколико се ти нестандартни морални погледи на свијет не крију, или се чак јавно апострофирају и пропагирају, виктимизираност се драстично повећава. Криминалистичко-виктимолошки аспект ове карактеристике је што се преко ње може доћи до профила извршиоца, а на основу њега се може сузити одређени круг лица и на основу тако суженог круга, а уз помоћ информација добијених на основу других метода и средстава, идентификовати извршилаца. Наведена карактеристика је битна код силовања и обљубе малолетног лица, али је не треба запоставити ни код убистава, поготово код убистава мотивисаних вјерским или политичким разлозима.

Вриједносни систем жртве је у уској вези са њеним моралним погледима на свијет и не треба га посебно објашњавати. Потребно је само истаћи чињеницу да што особа више истиче свој вриједносни систем који није (јавно) општеприхваћен, то се повећава њена властита виктимизираност²⁸.

6. Проблеми који се јављају у раду са жртвама

Жртва је највише оштећена (угрожена) кривичним дјелом, те би и стога требала највише да буде заинтересована да се извршилац пронађе и ухвати, па због тога треба и да највише помогне органима гоњења да приведу извршиоца "лицу правде". Међутим, у пракси то није тако. Веома често се дешава да жртва уопште неће да сарађује са полицијом, затим се дешава да жртва уопште није свјесна своје виктимности, а у одређеним случајевима се дешава да жртва и лаже. Све напријед набројане околности се испољавају у разним конкретним облицима и представљају проблеме полиције са којима се она сусреће приликом рада са жртвом. Најчешћи проблеми са којима се полиција сусреће приликом рада са жртвом је давање лажног исказа и других информација релевантних за кривично дјело. Узроци давања лажног исказа²⁹ су многобројни: страх, срамота, страх од откривања властите виктимизације, неповјерење према полицији, агравација догађаја, жеља да се заборави случај...

Међутим, поред свих предности исказа оштећеног, с обзиром на претходно наведену специфичну страну његовог својства у поступку (угроженост кривичним дјелом, повређена сујета, нарушена законом загарантована права и интерес), постоје и одређене слабости исказа оштећеног, а које се огледају у тенденциозном и неискреном одговору (пренаглашен степен примјењене агресије, драматизација ситуације, преувеличавање материјалне штете) што је последица заинтересованости за исход поступка, као и због повријеђених права и интереса, затим, жртва, усљед изложености агресији или другим малтретирајућим или понижавајућим радњама (поготово уколико је изложеност била дужег периода) може да се не сјећа одређених детаља, односно може да их несвјесно потискује, те да их, такође, несвјесно надокнађује властитим, измишљеним детаљима, а исто тако, оштећени (жртва) може и да свјесно преувеличава опасност у којој се нашао, као и да негира или омаловажава властити допринос извршењу дјела (виктомогене предиспозиције). Неријетко се може десити и да

²⁸ Такође, овдје је потребно истаћи и чињеницу да прокламовани систем вриједности жртве који она јавно пропагира не мора да буде у колизији са системом вриједности већине популације, али мора да буде у колизији са системом вриједности који је јавно прокламован и који се јавно заговара код (од) већине популације.

²⁹ Овдје исказ не треба посматрати у криминалистичком и у кривичноправном смислу, већ као квантум свих информација које жртва даје, а који су у вези са кривичним дјелом или са њом.

ошећени у потпуности или дјелимично да лажан исказ, а разлози су многобројни, а, такође, може се и десити да свједок фингира извршење кривичног дјела и симулира свој положај оштећеног, а што се утврђује детаљним саслушавањем и утврђивањем, односно запажањем негативних чињеница.

У случају када је страх узрок давања лажног исказа, жртви се мора објаснити да је тај страх беспредметан, те да ужива заштиту, и да једини страх постоји уколико не открије информације које крије, а на основу којих се извршилац може открити и ухватити. Срамота је чест узрок лагања жртве. Наиме, жртва, због дјела које се десило, осјећа срамоту, те намјерно искривљује садржаје и приказује их у оном облику у коме се срамота, по њеном схватању, неће открити или ће се ублажити. Ово је веома чест случаје код силовања гдје је жртва била свјесна властите виктимизације према извршиоцу. Уколико жртва има неповјерење према полицији, и уколико се то неповјерење не може отклонити, што треба покушати, може се препустити узимање исказа неком другом ко није из полиције, уз претходне упуте од стране полиције шта и како треба да се сазна.

У случајевима када жртва лаже, тј. када се посумња у вјеродостојност њеног исказа, увијек треба приступити савременим методама провјере вјеродостојности исказа жртве као што је полиграф³⁰. Такође, уколико се укаже потреба, треба се (може се) приступити и судско-психолошком и судско-психијатријском посматрању жртве³¹. Због тога, свака информација која се добије од жртве, мора се претходно, уважавајући криминалистичка правила, провјеравати и другим методама. Уколико жртва лаже о битним детаљима дјела, као и о извршиоцу, мора се поставити сумња и у погледу тога да ли је дјело стварно извршено, те да ли је пријављени извршилац (уколико је пријављен) стварно учествовао у криминалном догађају. Иако је пракса показала да се веома велики број лажних пријава дешава код силовања и других сексуалних деликата, погрешно је поступање да се исказ жртве која се разликује од већина популације по нечему (морал, систем вриједности, стил живота), посматра као лажна пријава или са омаловажавањем.

Један од проблема са којима се полиција сусреће приликом сузбијања криминалитета је тај што особе често нису ни свјесне да су жртве одређеног кривичног дјела. Наиме, недостатак свијести од виктимизацији, као и непознавање правних прописа, те посебна психофизичка стања личности су један од најчешћих разлога зашто жртва није свјесна да је над њом извршено кривично дјело и да је она постала жртва тог дјела. Исто тако, посебне групације људи су веома често несвјесни своје улоге жртве у одређеним ситуацијама (старе особе, дјеца, немоћна лица, лица која представљају мањине у друштву – Роми, хомосексуалци, алкохоличари и наркомани).

Дјеца као жртве кривичног дјела су свакако веома тешка групација за рад. Они најприје нису свјесни тежине дјела, као ни социјалних рефлексија које дјело има, те тако и не придају томе неку већ пажњу, а уколико се зна дјечја склоност ка претјеривању и изобличавању, јасно је колико је тешко радити са дјецом која су жртве тешких кривичних дјела³². Посебан проблем у раду са дјецом-жртвама кривичних дјела

³⁰ Кривокапић В, Крстић О; *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 97

³¹ Водинелић В, *Криминалистика*, Савремена администрација, Београд, 1970. година, стр. 495.

³² Приликом вођења разговора са дјецом која су биле жртве тешких кривичних дјела (у овом случају сексуалних деликата) обавезно се мора разговор водити уз присуство психолога, као и особе у коју дијете има повјерење. Приликом давања исказа, одрасли (који нису непосредно неопходни за узимање исказа) се морају удаљити из просторије у којој се врши испитивање.

Нека страна искуства иду у прилог жртви на тај начин што се елиминишу сви могући контакти на релацији извршилац-жртва-остали свједоци, те што је најважније, смањује се ризик очекиваног негативног асоцијалног трансфера за укупна будући развој млада жртве. Тако, нпр. у Швицарској се приликом узимања изјаве од дјетета које је било жртва сексуалног деликта, саслушање предузима без

је утврђивање степена њиховог психолошког развоја на основу ког се извучи закључак о способности давања исказа о доживљеном. С обзиром да одређена медицинско-психијатријска вјештачења, на основу којих се доноси тај закључак, могу нанјети штете за психички развој дјете у тој доби, ове радње треба предузимати само изузетно, тј. само када је то заиста неопходно.

Жртва често лаже и из разлога зато што је и сама саучесник или зато што је и сама свјесно допринјела извршењу кривичног дјела. Врло је слична и ситуација са оним кривичним дјелима у којима се садашња жртва боји да не буде откривена за неку другу криминалу радњу из прошлости. Такође, велики је број и жртава које се и саме асоцијално понашају што је веома јак виткимогени импулс који дјелује на извршиоца, а чега су свјесне и одређене групације жртава (проститутке, наркомани, аликохоличари, хомосексуалци). Омамљеност усљед опојних дрога, алкохола, а затим и душевна обољења могу имати (и имају) утицаја на одсуство свијести жртве о извршеној криминалној радњи над њом, што се посебно односи на сексуалне деликте. Уколико је жртва била под утицајем дрога или алкохола, веома често се приликом вођења информативног разговора јављају потешкоће у раду с њом. Наиме, жртва да би смањила властиту кривицу (виктимизираност) "уљепшава" ствари не приказујући их посве истинитим, а с друге стране многих детаља се и не сјећа. Други проблем је и тај што, у таквим ситуацијама, жртва ријетко и пријављује кривично дјело, те се о деликту најбоље сазнаје посредно, преко свједока.

Један од маркантних примјера постојања проблема рада са жртвом је и када је жртва свјесна инкриминације почињеног дјела, свјесна је своје угрожености (и повријеђености), па чак у одређеним случајевима зна и извршиоца, али из разних разлога неће да сарађује са полицијом, чак не жели уопште било коме да се повјерава у вези почињеног дјела. Ово дихотомично стање жртве је карактеристично за оне ситуације у којима се жртва налази у таквој ситауцији у коме степен повријеђености жртве односи превагу над пријављивањем жртве. Наиме, што је жртва више повријеђена, већа је вјероватноћа да ће пријавити криминални случај, и обрнуто, што је степен повреде мањи, расте и праг толеранције према извршиоцу³³. Стављање жртве у тако поларизовану атмосферу, најчешће је наводи да се и стави у ситуацију резигнације и привидне равнодушности. Инсистирање, поготово од стране полиције, да пријави дјело и да сарађује само ће појачати њену одлуку да дјело (и извршиоца) не пријављује³⁴.

Непријављивање дјела је један од честих проблема са којима се полиција сусреће приликом рада са жртвом кривичног дјела. Узроци непријављивања стварно су многобројни, а својење свих узрока на један, и то страх, је свакако нетачно и само може да створи проблеме у пракси приликом разјашњавања кривичног дјела. Један од веома честих разлога непријављивања дјела је одређени однос који жртва има са извршиоцем. Пословни, брачни и родбински односи су од пресудног значаја када су у питање крвни и сексуални деликти. Поред тога, има случајева (мада су ријетки) да жртва из самилости, добротe или разумијевања уопште, водећи се хришћанским начелом прашатња, не жели да пријави дјело.

присуства одраслих, што је и законом регулисано. Израел је донио посебан закон о овој проблематици у коме је прецизирано да саслушање дјете (и омладине) која су у улози жртве спроводи тим стручњака у чијем се саставу налази психолог, педагог, социјални радник, правник за права малолетника...

³³ Кривокапић В, Крстић О, *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 96

³⁴ Такође, у прилог овоме иде и чињеница да уколико се дјело не пријави одмах или непосредно након извршења, многи детаљи се бришу из људског мозга, те и жртва полако заборавља одређене ствари, што је свакако разлог више да не пријави дјело.

Агравација жртве је веома велики проблем приликом узимања изјаве од ње, и уопште приликом вођења било каквог разговора о извршеном дјелу. У пракси, приликом вођења разговора са жртвом треба правити разлику између лажног пријављивања, контрадикторности исказа, непотпуног исказа и преувеличавања криминалног догађаја. Свакако да у таквим случајевима треба правити разлику између омашки у опажању (погрешене перцепције), јер треба знати да људска чула нису довољна за перцепцију и људске потребе да исказ дјелује што упечатљивије³⁵. Уколико жртва има комплекс кривице, тј. свјесна је да је и она донекле допринела виктимизацији, проблем агравације је још већи.

Жртва веома често може бити и предмет вјештачења стручних лица, тј. над њом се може вршити вјештачење. Најчешће су то судско-медицинска (преглед и обдукција, тјелесни преглед, преглед тјелесних повреда) и медицинско-психијатријска вјештачења³⁶, мада су могућа и друга вјештачења. Два проблема која су овдје евидентна, посебно су значајна. Први, мањи, је тај што жртва често не жели да се над њом врше те врсте вјештачења, с обзиром на то да ће њено тијело, пошто се ради о повредама и прегледу на најинтимнијим дијеловима, бити изложени (још једном) непознатим лицима, те се у таквим случајевима увијек мора обратити пажња на принцип добровољности жртве на такве прегледе. Наравно, на овом принципу треба insistирати, али исто тако треба и жртви отклонити одређене баријере које она има, а због којих не жели да се подвргне одређеним вјештачењима.

С друге стране, на одређену категорију жртви (лажно пријављивање, властити допринос виктимизацији, извршење дјела услед алкохолизираности или утицаја дрога) вјештачење може да дјелује поражавајуће, те се могу десити двије ситуације: да жртва уопште не прихвата вјештачење, правдајући то разним разлозима, а из страха да јој стручна лица не пронађу доказе да се радња није десила онако како је она испричала, или се може десити да жртва, поготово необразована или жртва која се налази у стању дихотомије (или признати или не признати), призна извршење дјела онако како се стварно десило, а не онако како је то претходно испричала. Због тога би увијек требало insistирати на вјештачењима када се год укаже прилика, а свако одбијање вјештачења мора да се образложи од стране жртве.

³⁵Кривокапић В, Крстић О, *Криминалистика тактика* 2, Полицијска академија Београд, 1999. стр. 96

³⁶ Психијатријска вјештачења су неопходна само у оним случајевима када је душевно здравље жртве незаобилазан сегмент битног обиљежја кривичног дјела. Нпр: обљуба над немоћним лицем, блудне радње, противприродни блуд, обљуба над дјететом, када је жртва лице или немоћна особа...

Криминалистичке карактеристике које су констатоване и образложене у истрази, и на основу којих су предузете одређене радње у циљу разјашњавања постојећих случајева кривичних дјела																	
Криминалистичке карактеристике	Џубијата							КД Салзано							КД обвјештајности	КД анкетне улогне покрета	
	I случај	II случај	III случај	IV случај	V случај	VI случај	VII случај	I случај	II случај	III случај	IV случај	V случај	VI случај	VII случај		I случај	II случај
Личност статуса жртве	•	•					•				•					•	
Говорна припадност	•	•		•							•					•	
Морална одговорност		•							•			•	•				
Психичка стабилност		•			•				•			•	•				•
Година		•		•		•			•	•		•	•			•	•
Издвојена специјална жртва	•	•	•		•	•				•	•		•	•		•	•
Говорна жртва и жртвост	•	•	•	•		•		•	•		•	•	•	•		•	•
Година и жртва	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•		•	•
Издвојена жртва					•		•	•	•			•	•				•
Занимљивост		•	•	•		•			•			•				•	•
Добављена жртва		•	•	•	•	•			•			•	•			•	•
Финансијалност	•	•	•	•	•				•	•		•	•	•		•	
Занимљивост жртве	-	-	-	-	-	-				•							•
Исказивост одговорности на лицу места	-	-	-	-	-	-			•	•	•	•				•	•
Жртва из гледајући на постојећу	-	-	-	-	-	-		•					•			•	•
Жртва одређе стране године жртвост	-	-	-	-	-	-		•	•	•			•			•	•
Жртва из гледајући својом одговорношћу																	
Жртва одређе кривичне одговорности	-	-	-	-	-	-							•			•	•
Жртва одређе кривичне одговорности на лицу места	-	-	-	-	-	-							•			•	•

7. Закључак:

Сасвим је јасно да у оквиру криминалистичке истраге кривичних дјела превасходан значај има међусобни однос извршиоца и контакт оштећенов/жртве кривичног дјела, јер је она извор највећег броја информација које имају директне импликације на истрагу. Због тога је веома битно да криминалистичка истрага пуну пажњу посвети изучавању жртве кривичног дјела, и утврђивању свих релеванности у вези њеног односа са извршиоцем. Бављење криминалистичко-виктимолошким аспектом анализе кривичног дјела, потребно је истаћи да оно нема само репресивни аспект, већ се оставрује и својеврсни превентивни карактер тог поступања, јер је, у сваком случају, много корисније спријечити једано кривично дјело, него и већи број извршених успјешно открити и разјаснити.

Криминалистичка истрага се мора много квалитетније обогатити са аспекта виктимологије ради њеног комплекснијег, квалитетнијег и плодотворнијег спровођења, а све у циљу обезбјеђења квалитетнијих доказа за успјешно вођење кривичног поступка. Тек на основу cjелокупне анализе криминалног догађаја, у контексту планиране и методолошки усмјерене појединачне анализе и и изучавања елемената сваког питања криминалистичке може се доћи до извјесне сумње, тј. степена основаности у вези постојања или непостојања одређених чињеница, околности, које

ће бити од одлучујућег утицаја за даљи ток кривичног поступка. Већ на самом почетку истраге, тј. добијања првих података и информација о кривичном дјелу, учиниоцу, жртви неопходно је веома детаљно изучити личност жртве кривичног дјела. Таквим приступом проблему, истражној екипи се даје могућност да се информише са битним околностима кривичног дјела, преко жртве.

Неопходност проучавања жртве у истрази тешких кривичних дјела је сасвим извјесна. Жртва све више добија на значају управо код тешких кривичних дјела због недостатка доказа који се прикупљају на традиционалан начин. Због тога се жртва ставља у фокус или бар исту равну проучавања са извршиоце и кривичним дјелом, настојећи да се од ње предузму све релеванте чињенице, којих она није често ни свјесна, да би се на тај начин дошло до извршиоца. Инсистирање на неопходности рада са жртвама тешких кривичних дјела треба да је императив у оперативном раду полиције на расвјетљавању ових кривичних дјела. Истраживања су доказала да оперативни рад базиран на жртви веома често може да да основне смјернице које ће усмјерити истрагу у правом правцу.

Приликом рада са жртвом мора се придржавати одређених правила које је криминалистичка наука издефинисала као стандарде приликом рада са таквом једном особом као што је жртва. Наиме, жртва усљед властите виктимизације налази се у једном посебном психофизичком стању које се огледа у још увијек недовољној и неусредсређеној пажњи која би требала бити фокусирана на дјело. Након запримања пријаве, мора се посветити пажња проналажењу и детектовању свих оних релевантних криминалистичко-виктимолошких карактеристика кривичног дјела које би могле помоћи у истрази. Те карактеристике су индивидуалне за сваки случај, али се мора придржавати одређеног стандарда да би рад са жртвама у току истраге имао један научни, систематичан и у крајњем случају ефикасан приступ.

Рад са жртвом карактерише низ потешкоћа. То је и логично уколико се зна посебно психофизичко стање у коме се жртва налази. Зато се са жртвом мора бити пажљив приликом испитивања, мора се направити тактика постављања питања, не смије се ништа препустити случају, те разговор мора да се води у одређено вријеме и да га води стручна особа.

Криминалистички аспект рада са жртвом код нас још увијек није на завидном нивоу. Иако се осјећају практичне криминалистичко-виктимолошке тенденције у оперативном и истражном раду полиције приликом откривања, разјашњавања кривичних дјела, поготово тешких, још увијек је тај рад на нивоу индивидуалног, повременог и несистематичног приступа жртви.

8. Литература:

1. Бабић М, Марковић И, *Кривично право*, Правни факултет Бања Лука, 2006. године.
2. Бошковић М, Бановић, Б. *Криминалистика методика*, Виша школа унутрашњих послова, Земун-Београд, 1995. год.,
3. Водинелић В, *Откривање и доказивање*, Факултет безбједности Скопље, 1985. године,
4. Водинелић В, *Криминалистика*, Савремена администрација, Београд, 1970. година,
5. Водинелић В, *Криминалистичка виктимологија: Ново учење у криминалистичкој знаности*, 1. део, Безбедност и друштвена самозаштита, број 1/1990, стр. 32.

6. Кривокапић В, Крстић О, *Криминалистика тактика 2*, Полицијска академија Београд, 1999. године,
7. Игњатовић, Ђ, *Криминологија*, Полицијска академија Београд, 1996. година,
8. Игњатовић Ђ, Симеуновић, Патић Б, *Виктимологија*, Правни факултет Београд, 2011.
9. Magnus L, Николић – Ристановић В, *Жртве криминалитета – Међународни контекст и ситуација у Србији*, ОСЦЕ Београд, 2011. године.
10. Крстић, О, *Занимљива криминалистика*, Завод за уџбенике и наставна средства, београ, 1998. година,
11. Матијевић М; *Откривање имовинских кривичних дјела на основу трагова примјеном криминалистичког моделирања и географског профилирања*, докторска дисертација, Крагујевац, 2005. године,
12. Матијевић М, Митровић Д, *Криминалистика оператива*, Бања Лука, 2002. године,
13. Нухановић, С; *Експертни тимови научника као помоћ у разјашњавању тешких и серијских кривичних дјела*, Зборник радова "Криминалистика у теорији и пракси", Висока школа унутрашњих послова Бања Лука, 2006. година,
14. Рамљак, А, *Виктимолошки ријечник*, Факултет криминалистичких наука Сарајево,
15. Симоновић, Б, *Криминалистика*, Правни факултет Крагујевац, 2004. година,
16. Симоновић Б, Матијевић М, *Криминалистика тактика*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2007. године,
17. Шепаревић, З, *Виктимологија – студије о жртвама*, Загреб – Београд, 1987. година,
18. Жерјав, Ц., *Криминалистика*, Републички секретаријат за унутрашње послове СР Хрватске, Загреб, 1986. године,
19. *Виктимизација у Босни и Херцеговини*, Пројекат Института научне полиције и криминологије из Лозане, ВШУП, Бања Лука, 2000. године

PRAVNI POSTULATI NA KOJIMA SE TEMELJI ODGOVORNOST ADVOKATA – „izazov novog vremena“

Sažetak

U radu autor ukazuje na uređenost segmenta odgovornosti advokata u Bosni i Hercegovini a potom daje kraći pogled na advokatsku odgovornost u zemljama Evropske unije i Amerike. U vezi stim na relevantnim zakonskim odredbama objašnjava ulogu advokata kao primjenjivača prava te objašnjava njegov moralni lik poštujući principe i temeljne odredbe u postupku ostvarenja pravde i pravičnosti. Ukazujući na relevantne dokumente koji utemeljuju pitanje odgovornosti advokata prije svega Statut Advokatske komore i Pravilnike o odgovornosti na svim razinama od općine do državnog nivoa autor rada daje odgovor te ukazuje na osnovne razlike lakših i težih povreda dužnosti advokata. Nesporno na temeljnim vrijednostima kodeks advokatske etike zauzima najviše mjesto. U tom smislu autor rada ukazuje na primjenu ovog kodeksa u nekim Evropskih zemljama navodeći pritom posebno Njemačku, Belgiju, Norvešku i dr. Posebni akcenat autor teksta daje na opštu brigu i interes advokata prema klijentu u domenu upravljanja klijentovim novcem i imovinom. Ovo stoga što samo kršenje obaveza advokata u tom pogledu nesporno predstavlja osnov za pokretanje relevantnog postupka odgovornosti advokata. U tom kontestu fokus interesovanja posebno pripada čuvanju klijentovaih računa a sam način i postupak mora i jeste u duhu zakonskih pravila . Svako kršenje istih vodi jednoj od vrsta teže povrede advokatske dužnosti. Na kraju autor ukazuje na lako dokazivanje u pogledu zloupotrebe prava strane u postupku u pogledu većine učinjenih prekršaja koji nesporno mogu više manje dovesti i advokata i klijenta u nepovjerljive odnose za buduće vrijeme. Definisanje „Per se pravila“ imaju posebno mjestu u kontestu osnova odgovornosti advokata na koja autor daje precizan odgovor. Na ova, kao i mnoga druga važna pitanja odgovornosti advokata, autor pokušava da da odgovore prije svega zbog značaja i aktuelnosti teme za cjelokupnu profesiju advokata i korisnike njihovih usluga.

Ključne riječi: advokat, odgovornost, etički kodeks- moral, pravila i propisi

Muharem Selimovic, PhD²

THE LEGAL POSTS ON WHICH THE LEGAL RESPONSIBILITY OF THE ATTORNEY IS BASED - A "Challenge of the New Time"

Summary

In this paper the author points to the regulation of the segment of responsibility of lawyers in Bosnia and Herzegovina, and then gives a brief look at the lawyer's responsibility in the countries of the European Union and America. In relation to the relevant legal provisions, he explains the role of the lawyer as a law enforcer and explains his moral character while respecting the principles and fundamental provisions in the process of justice and fairness.

* Profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Travniku, email: muharem.selimovic@gmail.com

² Professor at the Faculty of Law, University of Travnik, e-mail: muharem.selimovic@gmail.com

Pointing to the relevant documents that substantiate the issue of attorney's liability, above all, the Statute of the Bar Association and the Rulebook on liability at all levels from the municipality to the state level, the author answers and points out the basic differences between minor and serious violations of the lawyer's duties. Undeniable on the core values, the code of bar ethics holds the highest place. In this regard, the author points to the application of this code in some European countries, citing in particular Germany, Belgium, Norway and others. Special emphasis is placed on the general concern and interest of the lawyer towards the client in the domain of client's money and property management. This is because the mere breach of the lawyer's obligations in this respect undoubtedly constitutes the basis for initiating the relevant attorney's liability procedure. In this context, the focus of interest is especially on keeping the client's accounts, and the manner and procedure must and are in the spirit of legal rules. Any violation of the same leads to one of the most serious violations of the lawyer's duty. In the end, the author points to easy evidence regarding the abuse of the party's rights in the proceedings regarding most of the offenses committed, which can undoubtedly lead the lawyer and client to a more distrustful relationship for the future. Defining "Per se rules" has a particular place in the context of the basis of attorney's responsibility to which the author gives a precise answer. These, as well as many other important questions of attorney's liability, are addressed primarily by the importance and relevance of the topic to the entire profession of lawyers and the users of their services.

Keywords: lawyer, responsibility, code of ethics - morals, rules and regulations.-

Uvod

Tipični problemi odgovornosti advokata izraženi u ovim radu su pitanja mandata sa područja odgovornosti advokata kao što su :“ Ja sam izgubio parnicu; da li mi je moj advokat za vrijeme parnice morao ukazati na moguće rizike da u njoj u potpunosti ne uspijem ili je izgubim; kako da postupim zbog advokatovog pogrešnog računanja rokova, propuštanja rokova, a naročito zastarijevanja potraživanja čiji sam povjerilac; da li je moj advokat smio, bez konsultovanja sa mnom, da se sretne i razgovara sa mojim procesnim protivnikom? Mogu li mog advokata da sa uspjehom tužim zbog ovih propusta i drugih grešaka, pričinjene mi, koje i u kom obimu, štete, ili da tužim njegovog osiguravaoca ako je on osigurao svoju odgovornost iz obavljanja profesije?“ Na ova, kao i mnoga druga važna pitanja odgovornosti advokata, autor pokušava dati odgovore !!! Zaštita klijenata od grešaka subjekata koji obavljaju je primarno usluge zastupanja , a sekundarno savjetodavne usluge koje se realizuje kroz jasno zakonsko propisivanje obaveza ovih davaoca usluga i obavezu osiguranja odgovornosti zbog povrede obaveza koje oni imaju prema klijentima, čije kršenje (povreda), izaziva odgovornost za naknadu štete. Dakle, advokati odgovaraju za kvalitete svojih usluga. Kada se istom kao savjetniku desi greška, to može voditi odgovornosti za naknadu štete. One mogu biti ogromne. Nedavno je jedna od najvećih i najuglednijih bečkih advokatskih kancelarija prijavila svom osiguravaocu štetu od 30 miliona eura , jer je ta kancelarija tužena od jednog korisnika njenih usluga, klijenta zbog propuštenog roka za izjavu žalbe na prvostepenu presudu. Kancelarija neće propasti, jer će oštećeni klijent dobiti naknadu od njenog osiguravača. U svemu zahvaljujući, prije svega, tome što je u zemljama EU već odavno (npr. u Njemačkoj od 1994.g., a u nekima i daleko ranije) predviđena zakonska obaveza osiguranja od odgovornosti za naknadu štete pričinjene obavljanjem advokatske djelatnosti. Međusobni odnosi advokata prema drugim stranama pred sudom je vitalno pitanje koje zavređuje posebnu pažnju u kontekstu odgovora na pitanje u pravilima postupka.

1.1. Uređenje odgovornosti advokata u Bosni i Hercegovini

Advokatura je od velikog značaja za pravni poredak svake države pa slijedom toga i naše države. Iz nje izviru pravila advokatske etike, zasnovana na Zakonu i Statutu advokatske komore kao i Kodeksu profesionalne etike advokata.³ Određena ponašanja su protkana materijalnim propisima, utkana u sistematske zakone *lex specialis*, a procesni zakoni sadrže, između ostalog, relevantne odredbe o slučajevima obavezne službene odbrane i sankcionišu advokata zbog narušavanja procesne discipline. U takvim okolnostima, advokatura treba dati odgovor izazovu novog vremena i kao takva sačuvati svoju samostalnost i nezavisnost u kodeksu lika advokata.

Kodeks se usvaja na Skupštini Advokatske komore Federacije BiH, odnosno, Advokatske komora Republike Srpske. Strukovne komore su ovlašćene da usvoje Kodeks na osnovu Zakona o advokaturi koji joj je dodjelio tu nadležnost. Od svog donošenja Zakon o advokaturi je pretrpio neke manje izmjene, ali je većina odredbi ostala ista. Kodeks koji je usvojen sadrži detaljan skup pravila u skladu sa kojima advokati u BiH treba da vrše svoju dužnost.

Pomenuti pravni akti, koji su na snazi u BiH, odnose se na Advokatsku komoru F BiH i RS kao i na regionalne advokatske komore Federacije BiH i komore zborova advokata u RS, a o čemu će biti riječi kasnije. Svaka od komora ima svojstvo pravnog lica i njeno ustrojstvo je utemeljeno na ovim normativnim zakonskim i podzakonskim aktima.

1.2. Uređenje odgovornosti advokata u Evropi odnosno Evropskoj uniji

Zakonski propisi temeljnog lika „evropskog“ advokata, na teritoriji evropskih država, nalaze elemente parlamentarnih normativnih akata i svoju osnovu pronalaze u ovlastima strukovnih udruženja pravnika, određene države, u okvirima zemalja Evropske unije. Savjet Advokatskih komora i Udruženje advokata EU (CCBE) usvojio je okvirnu grupu osnovnih etičkih pravila za advokate koji posluju u više država unutar Evropske unije.⁴ Ovaj Kodeks etike advokata u Evropskoj uniji je usvojen 1988. godine, dopunjava i mijenja u dva navrata, zaključno sa 2002. godinom, a njegova pravila se i danas primjenjuju u nekim državama članica Evropske unije. Dakle, u odnosu na sudije ili tužioce primjena kodeksa u advokatskoj profesiji ima ispoljene manje razlike i zbog takvih okolnosti zasigurno ima bolju „trasu“ unificiranja postojećih i donošenja novih akata, u ovoj profesionalnoj djelatnosti.

1.3. Uređenje odgovornosti advokata u Americi

Zakonski propisi, koji regulišu advokatsku djelatnost u Americi, izviru iz ovlašćenja njenih država da advokatima, nakon što obezbijede adekvatne uslove za obavljanje funkcije pružanja pravne pomoći, dodjeljuju rješenje za rad. Ovo rješenje jeste zakonski temelj pojačanja odgovornosti advokata i pravne sigurnosti njihovih klijenata da uslijed eventualnih

³ Zakon o advokaturi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 40/02;29/03,18/05 i 68/05) i Zakon o advokaturi Republike Srpske («Sl.glasnik RS BiH»,broj:30/07 i 59/08);

⁴ Preuzeto iz materijala Projekta „Vladavina prava u Srbiji“, projekta pod pokroviteljstvom Nacionalnog Centra za Državne sudove u skladu sa donacijom USAID-a , priređivača Džejs E. Moliterno.

propusta i grešaka u radu mogu biti adekvatno oštećeni.

Posebno bitno i vrijedno pažnje jeste, temeljno jačanje odgovornosti za evidentno kršenje propisa o neovlašćenoj advokatskoj djelatnosti koja se javlja u obliku nadripisarstva. Pošto države dodeljuju odobrenje za rad advokata, one stoga imaju pravo da kažnjavaju advokate za sve oblike propusta ili pogrešaka u radu. Države, iako jesu usvojile vlastite kodekse profesionalne etike advokata, svi kodeksi „izviru“ na Modelima pravila za profesionalno obavljanje dužnosti Američke advokatske komore (ABA).⁵ Prvi model etičkog kodeksa ABA je usvojen 1908. godine, drugi 1969. godine., a važeći model datira iz davne 1983. godine, sa značajnim izmenjenama koje su ugledale „svjetlost dana“ toku 2002. godine.

Slijedom prednjeg, kao izvori prava koji temelje rad advokata, nalaze se u građanskim propisima po kojima su advokati odgovorni prema svojim klijentima zbog nesavjesnog vršenja dužnosti ili neizvršavanja usluga na pravno utemeljenim osnovama. Tu su svakako i sudski propisi, kao što su Savezni propis 11. parničnog postupka, te zakoni koji određuju odgovornost i sankcije za advokate i njegovo osoblje u uredu vežu za izricanje novčane sankcije u Propisu 11.

1.4. Advokat stručnjak – dobar primjenjivač prava i pravde

O kodeksu advokatske etike postoji, nesporno, ne mali broj vođenih konferencija, seminara, odnosno, javnih rasprava. Jedna od takvih jeste posmatranje advokata koji omogućavaju normalno funkcionisanje pravosudnog sistema. Slijedom toga, jeste, njegova uloga da stavi advokata u kontekst zakonskog propisa i približi stranku kao klijeta bližem poznavanju pravničkog obrazovanja. I napokon, advokat jeste i mora biti na samom izvorištu utemeljenja-stvaranja zakonskih i podzakonskih akata.

1.4.1. Uređenje advokatske djelatnosti

Postoji pozitivno pravo koje reguliše ponašanje advokata i pravosudnih organa. Neki ovu pravnu oblast nazivaju pravom pravničke etike, dok je drugi nazivaju pravom, koje uređuje advokaturu i djelatnost ostalih pravosudnih organa.

Pravo koje reguliše advokaturu i pravosudnu djelatnost obuhvata, obavezujuće propise advokatske etike, čije kršenje može imati posljedica za advokate. Tako, rješenje za rad advokatu može biti ukinuto ili privremeno stavljeno van snage za određeno vrijeme, a takođe može biti i javno ukoren od strane strukovne komore ili mu može biti izrečena neka od zakonom predviđenih sankcija od strane disciplinskog suda ili uopšte, od strane suda.

Pravo koje uređuje advokaturu obuhvata zakone i druge propise čije kršenje proizvodi posljedice za samog advokata, njegove saradnike u uredu i, naravno, može proizvesti posljedice i za njegovog klijenta, koje su posljedica neurednog izvršavanja pravnih poslova od strane advokata. ⁶ Naposljetku, u zemljama anglosaksonskog pravnog sistema, pravo koje uređuje advokaturu obuhvata institucije kao što su odgovornost za zloupotrebu dužnosti i zlonamjerno krivično gonjenje.

⁵ Ibidem, str. 15

⁶ Selimović, M. Odgovornost i osiguranje advokata za pričinjenu grešku klijentu, -monografija izdanje Vlade Brčko distrikta BiH, 2013.

1.4.2. Uloga advokata

Pravo koje uređuje advokaturu i pravosudnu djelatnost predstavlja osnov za ostvarenje osnovne uloge advokata u sistemima određene države. Ukoliko je to pravo na čvrstim temeljima ustrojeno, omogućuje, pravno utemeljeno i valjano ostvarenje uloge advokata i njegovog osoblja u uredu. Poznato nam je da advokati, u svakom pravnom sistemu, imaju prevashodnu ulogu zastupanja interesa svojih stranaka, odnosno, klijenata. U svom radu, na prvom mjestu, primjenjuju materijalno pravo radi rješavanja problema svojih klijenata; oni učestvuju u raspravama mijenjanja zakona radi boljeg ustrojstva zakonodavne primjenjivosti; oni sistem pravosuđa podižu na viši nivo te predstavljaju i bivaju u ulozi zaštite ljudskih prava i sloboda. U nekim okolnostima advokati, po prirodi svoje profesije, učestvuju u pravnim predmetima koje bi za druge bile moralno neprihvatljive. Zaštita klijentovih povjerljivih pravnih stvari čak i kada to može dovesti u pitanje pravedno rješavanje predmeta, je nešto što se od advokata očekuje prema pravu koje uređuje advokaturu i u skladu je sa ulogom advokata u sistemu ostvarenja pravde. S obzirom da je uloga advokata potrebna u bilo kojem pravnom sistemu, čin advokata koji je inače nemoralan, u ovom slučaju, posmatramo kao vid „specifične moralnosti.“

1.4.3. Moralni lik advokata

Advokati bi trebalo uvek da postupaju u skladu sa moralom, ukoliko pravni sistem ne nalaže odstupanje od moralnih principa u ime ostvarenja nekih drugih pravnih principa. Izuzev situacija kada koncept specifične moralnosti dopušta ili čak izričito zahtijeva od advokata da uradi nešto što bi za druge bilo moralno neprihvatljivo, postoje situacije koje pravo, koje uređuje advokaturu, ne reguliše. Postoje slučajevi čije bi pravno regulisanje proizvelo u toj mjeri velike posljedice da većina advokata ne bi htjela da se pridržava zakona. Pravo koje uređuje advokaturu i djelatnost pravosudnih organa ne nalaže uvijek učtivo ponašanje prema sudskom ili kancelarijskom osoblju kao ni prema svim učesnicima u postupku. I pored toga, takvo se ponašanje smatra krajnje ispravnim u širem moralnom smislu. Advokati ne bi trebalo da postupaju valjano u odnosu prema drugima iz straha od pravnih posljedica ukoliko to ne čine; već bi trebalo da postupaju sa ljudima na valjan način, isključivo zbog toga što svi ljudi zaslužuju takvo ophođenje. Ponekad strogo pridržavanje prava koje uređuje advokaturu proizvodi rezultat koji bi uznemirio savjest pojedinca. Obaveza čuvanja advokatske tajne, na primjer, može nalagati da advokat prećuti izvršenje zločina počinjenog od strane svog klijenta, ne mijesajući se dok se smrtna kazna izvršava nad nekom nevinom osobom osuđenom za taj zločin. Do 2002. godine, Kodeks o advokatskoj etici SAD-a, je propisivao da obaveza čuvanja advokatske tajne ima aposolutan karakter. Uprava advokatske komore je 2002. godine izmijenila pravila o obavezi čuvanja advokatske tajne u cilju omogućavanja razotkrivanja advokatske tajne u izuzetnom, gore pomenutom slučaju. Većina advokata u dilemi da li da prećute ili progovore i na taj način prekrše pravilo advokatske etike su, prije usvajanja izmjena iz 2002. godine, bili su za opciju koja je osnova za kršenje pravila. Takvo kršenje zakona iz moralnih obzira, međutim, mora biti strogo ograničeno i usko primjenjivo. Vjerovatno se do izmene propisa došlo kroz dugotrajni proces pregovaranja i uopšteno gledano, njegovu primjenu treba poštovati, čak i kada joj se pojedini advokati protive. Ipak, u nekim slučajevima, nepridržavanje propisa iz moralnih pobuda može biti način na koji advokati pokušavaju da premoste granicu između morala i zakona.

Uloga advokata se, naravno, razlikuje od jednog pravnog sistema do drugog. Ali se i pored toga mogu izvesti neka opšta pravila. Advokati približavaju zakon osobama koje nisu pravno obrazovane putem davanja savjeta klijentima i sastavljanjem ugovora i drugih pravnih

akata koji omogućavaju transakcije klijenata i time služe ostvarenju njihovih interesa u zakonom dopuštenim granicama. Njihova uloga je, svakako, aktivnija u sporovima koji se vode u državama anglosaksonskog pravnog sistema, ali i u kontinentalnom kao i u anglosaksonskom sistemu advokat ima odlučujuću ulogu u pravosudnom sistemu posebno izraženo pri izradi zakona pri čemu je saradnja sa zakonodavnim organima posebno izražena.

Različita stanovišta u vezi uloge advokata dovodi do mimoilaženja pogleda djelovanja istih u moralno teškim situacijama. U demokratskim društvima, advokat je zaštitnik vladavine prava, ideala da su svi ljudi jednaki pred licem pravde i niti očekuju niti dobijaju poseban tretman.

U mladim demokratskim društvima ova uloga je veoma važna za advokate, koji imaju mogućnost da postanu važan ravnotežavajući faktor između različitih ekonomskih slojeva društva. Doduše, tržište za advokatske usluge, čak i u najafirmisanijim demokratskim društvima, jasno je upravljeno i vodi putem ostvarenja novčanih sredstava.

Ali, garancije prava na zastupnika u krivičnim postupcima, pravne pomoći za siromašne koju finansira država i pro bono aktivnosti advokata, sve zajedno čine neku vrstu nade da će rješavanje najvažnijih pitanja koja se tiču siromašnih i nemoćnih biti takođe obuhvaćeno advokatskom profesijom. Preambula CCBE-a, pristupa ulozi advokata, na prilično uopšten način, navodeći slijedeće: „Advokat mora služiti interesima pravde kao i onima čije slobode mu je povjereno da dokazuje i brani, a njegova obaveza je ne samo da zastupa predmet njegovog klijenta već i da bude njegov savjetnik. Funkcija advokata ga, stoga, izlaže raznim moralnim i pravnim obavezama prema klijentu, sudovima i drugim organima.”⁷

1.5. Obaveze advokata prema klijentu

Osim ugovornih i obligacionih obaveza, advokati prema svojim klijentima imaju i obaveze punomoćnika. Punomoćnik je onaj kome je pruženo posebno povjerenje. Punomoćnik ima dužnost da se stara o interesima klijenta čak i u slučaju da se ti interesi ne poklapaju sa ličnim interesima punomoćnika. Na neki način, punomoćnik je spriječen da iskoristi nešto što bi inače bio ugovor sklopljen vlastitom voljom.

1.5.1. Pravni akti koji definišu odgovornost advokata u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini postoji ustaljena praksa među advokatima da novac klijenta drže na odvojenom računu. Relevantni dokument u BiH koji se bavi pitanjem odgovornosti advokata kao punomoćnika klijenta je Statut Advokatske komore i Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti u oba entiteta kako u Federaciji BiH tako i u Republici Srpskoj.

Ovi akti u osnovi prave razliku između „težih” i „lakših” povreda dužnosti advokata. Među povredama koje su označene kao „teže”, nekoliko njih se odnosi na dužnosti advokata kao punomoćnika.

Kodeks nalaže advokatu da čuva imovinu klijenta koju mu je klijent povjerio. To će se često dešavati kada treba klijentu isplatiti novac za poravnanje koji se prvo šalje advokatu, ili kada advokat djeluje kao posrednik za neko plaćanje klijenta trećem licu. Član 78. Statuta

⁷ Američka agencija za međunarodni razvoj /Nacionalni centar za državne sudove/Projekat Vladavina prava u Srbiji

advokatske komore Federacije BiH ⁸ navodi šta su sve teže povrede dužnosti advokatske dužnosti, dok Statut advokatske komore Republike Srpske ⁹ to definiše u članu od 100 do 120.

U stavu 4 ovog člana se navodi da je „Zadržavanje novca uplaćenog klijentu" jedna od težih povreda. Stav 13. takođe navodi da je teža povreda dužnosti "Kupovina predmeta na javnoj aukciji u lične svrhe ili za neku treću osobu, na kojoj advokat zastupa klijenta". Stav 3. zabranjuje „precenjeni zahtjev za zastupanje ili nadoknadu troškova suprotno odredbama Tarifnog sistema za nagrade i nadoknade troškova advokatskih honorara ili zahtjev za nadoknadom klijentu koga advokat treba da zastupa besplatno" kao povredu istog nivoa. Lakše povrede, navedene u članu 78. stav 3. ne sadrže ništa od obaveza advokata kao punomoćnika.

Kazna za težu povredu dužnosti, prema članu 81. može da podrazumijeva novčanu kaznu ili zabrana obavljanja advokatske djelatnosti u trajanju od šest mjeseci do pet godina, te da, uprkos nedostatku posebne zakonske regulative, advokati u BiH mogu da se nađu na udaru strogih kazni za nesavjesno upravljanje novcem klijenta ili da se zauzvrat odreknu svojih dužnosti advokata .

1.5.2. Osvrt na problem odgovornosti advokata na Evropskim principima

U mnogim zemljama EU standardima koji se odnose na dužnosti advokata upravlja Savjet Advokatskih komora i pravničkih udruženja Evrope (CCBE). Ovaj kodeks je obavezujući prije svega za Belgiju, Njemačku, Luksemburg i Norvešku. Osim toga, Švedska i Finska nameću ograničenja CCBE kodeksa svojim advokatima koji su uključeni u aktivnosti u susjednim zemljama. U Velikoj Britaniji, Kodeks CCBE je obavezujući za sve advokate u Engleskoj, Velsu, i Škotskoj, kao i za pravne savjetnike u Sjevernoj Irskoj, ali ne i za Advokatsku komoru. Kodeks CCBE zahtijeva od advokata da vodi evidenciju o primljenom novcu klijenta, kao u Slovačkoj, te ga deponuje u bankarsku organizaciju, kao u Španiji. Kodeks zahtijeva da evidencija mora biti dostupna klijentima na njihov zahtjev te sredstva moraju da budu odmah isplaćena klijentu, ili pod nekim drugim uslovima koje odobri sam klijent. Pored većine pravnih sistema u Evropi koji nameću zahtjeve CCBE kodeksa svojim advokatima kao u Velikoj Britaniji, u Njemačkoj postoji malo drugih primjera regulisanja obaveza punomoćnika na kontinentu.

Standardi koji se najviše razlikuju mogu se naći u Italiji, koje je odobrio njihov Kodeks *Deontologico Forense* po kojima advokati u Italiji jedino su obavezni da na vrijeme predaju novac, i da vode evidenciju o novcu bez odlaganja. Novac koji je uplaćen može da postane lični novac advokata samo ukoliko je namijenjen za njegove troškove, npr. ako klijent dobije obavještenje o transferu ili njegov honorar, a klijent je saglasan ili tako naloži nadležni sud.

Miješanje sredstava je zabranjeno u Španiji, Norveškoj, Hrvatskoj i Albaniji. Španski zakon, takođe, zabranjuje prebacivanje novca klijenta na lični račun advokata, ukoliko to ne odobri klijent.

Uprkos opštem prihvatanju CCBE u evropskom društvu, neispunjavanje dužnosti

⁸ Statut Advokatske Komore Federacije BiH od 09.04.2011.godine prečišćen tekst („Službene novine F BiH“, br. 40/02) čl. 60

⁹ Statut Advokatske Komore RS BiH („Službeni glasnik RS BiH“, br. 68/05,3/10,10/10 i 46/11)

advokata ne kažnjava se tako često kao što je to slučaj u SAD. Osim u Njemačkoj i Škotskoj, ne postoje zabilježeni slučajevi vođenja disciplinskih postupaka protiv onih advokata koji su prekršili dužnosti advokata.

1.5.3. Osvrt na odgovornost advokata u Americi

U Americi advokati su dužni da budu poštenu i iskreni prema klijentu, te da, pažljivo, upravljaju njegovim interesima kao i da upravljaju novcem klijenta. Obaveze advokata, osim što podrazumijevaju opštu brigu za interes i povjerljive stvari klijenta, obično podrazumijevaju i upravljanje klijentovim novcem i imovinom. Kršenje obaveze advokata da pažljivo upravlja imovinom klijenta najčešće je predstavljalo osnovu za pokretanje disciplinskog postupka.

1.5.3.1. Lako dokazivanje:

Većinu prekršaja, u vezi sa novčanim transakcijama, lako je dokazati, za razliku od nekih drugih koji obuhvataju nejasne činjenice. Informacije o bankovnim računima često otkrivaju očigledne zloupotrebe. U mnogim drugim pitanjima zbog kojih se pokreće disciplinski postupak protiv advokata potrebno je uraditi evaluaciju pouzdanosti svjedoka i odrediti subjektivnu namjeru.

1.5.3.2. Dobra prilika za trajnu zloupotrebu:

Advokati koji zloupotrebljavaju imovinu klijenta su u poziciji da nanese ozbiljnu štetu budućim klijentima. Kazna koja tradicionalno sljedi nakon sprovođenja disciplinske mjere za zloupotrebu upravljanja imovinom je isključenje iz advokatske komore.

1.5.3.3. Per se pravila:¹⁰

Pravila koja regulišu upravljanje imovinom su **per se pravila** koja ne podrazumijevaju namjerno kršenje propisa od strane advokata. Na primer, ako advokat samo pomiješa svoj novac sa klijentovim, on odmah podliježe disciplinskim mjerama, bez obzira na to da li je klijentu time nanio štetu ili nije.

1.5.3.4. Izostanak interesa za postizanje ravnoteže:

Za razliku od drugih prekršaja koji se javljaju kada advokat naruši ravnotežu između dvije ili više suprotstavljenih dužnosti, ima malo toga što se može dovesti u ravnotežu kada su u pitanju prekršaji u vezi sa upravljanjem novcem klijenta. Potpadanje pod disciplinske mjere zbog kršenja obaveze čuvanja advokatske tajne zbog velikog javnog interesa, postojanje neprihvatljivog konflikta zbog više klijenata uprkos saglasnosti klijenata, ili korišćenje nedozvoljenih oblika reklamiranja zbog postojanja javnog interesa da se više sazna o uslugama advokata, dovode do toga da je veoma teško postići ravnotežu između suprotstavljenih dužnosti i interesa.

¹⁰ Američka agencija za međunarodni razvoj /Nacionalni centar za državne sudove/Projekat Vladavina prava u Srbiji str.109

1.5.3.5. Osobnosti čuvanja klijentovih računa

„Advokati moraju da upravljaju klijentovim povjerljivim računima i sefovima u cilju čuvanja klijentove imovine "...Povjerljivi račun treba voditi u državi u kojoj je advokat dobio dozvolu za rad ukoliko se klijent ne saglasi sa nekim drugim aranžmanom " (MP 1.15(a)). „Dokaze o deponovanju i povlačenju sredstava sa klijentovih računa moraju se čuvati u toku perioda koji je određen zakonom države, obično na pet godina" (MP 1.15(a)). „Imovina klijenta mora se čuvati odvojeno od imovine advokata" (MP 15(a)). Tradicionalno su povjerljivi računi vođeni kao računi koji ne donose kamatu. Advokatima nije dozvoljeno da potražuju kamatu od povjerljivog računa. Računi koji donose kamatu veoma su nepraktični, jer je računanje kamate i vođenje evidencije veoma teško zbog čestih deponovanja i povlačenja često veoma malih iznosa sa klijentovog računa. Deponovanje sredstava na račun koji ne donosi kamatu nije služilo ni advokatima, ni klijentima nego samo banci kod kojih su isti imali račune.

No počev od 1980. godine, advokatska komora počela je da uvodi IOLTA programe (Kamata na povjerljivim računima advokata), koji su služili za finansiranje pravne pomoći siromašnima. Takvi programi su prikupljali kamatu sa računa klijenata, a država je distribuirala sredstva u vidu nepovratnih sredstava službama javne pomoći.

1.5.3.6. Miješanje sredstava advokata i klijenta

Advokat mora da posjeduje poseban račun za svoju kancelariju. „ Svako miješanje sredstva sa sredstvima klijenta podliježe disciplinskim mjerama". Slučajevi isključenja iz advokatske komore zbog kršenja ovog pravila su brojni. „Kada advokat i najčešće sam klijent, polaže pravo na dio novca, advokat mora to da drži odvojeno od svoje, dok se ne riješi pitanje potraživanja". „Kada advokat koristi klijentovu imovinu, bez obzira na postojanje dobre namjere da se novac vrati, advokat podliježe disciplinskim mjerama. Klijent je deponovao 1.000,00 konvertibilnih maraka kod advokata za honorar koji advokat još nije zaradio. Advokatu dospijeva naplata komunalija (za struju i vodu), a on nema svojih sredstava da plati svoju obavezu. Advokat uzme 500,00 konvertibilnih maraka, od novca koji je klijent deponovao kod njega. Advokat vodi evidenciju o novcu koji je uzeo i namjerava da ga u potpunosti vrati u roku od nekoliko nedjelja. Da li je ovakvo ponašanje advokata dozvoljeno? Ako nije, da li bi trebalo da bude?! Odgovor smo djelimično dobili u ovom dijelu rada.

Zaključak

Odgovornost advokata za izvršene usluge je veoma složen problem. Zbog ograničenog prostora rad je prevashodno odredio vrste odgovornosti. Postojeći zakonski propisi iz domena advokatske djelatnosti nisu u dovoljnoj mjeri odredili segment građanske pa ni krivične odgovornosti nego se iste samo u dijelu zakona lex specijalis uz ostala krivična djela i naknadu štete u dijelu građansko pravne odgovornosti površno dotakli sankcija za počinioc takvih djela ne usnoseći u zakonski okvir opis djela npr. zloupotrebe službenog položaja advokata ,krivotvorenje službene isprave advokata i slično tome. U pojmu odgovornosti kroz odgovornost advokata kao člana advokatskog društva došli smo do odgovora i na pitanja odgovornosti advokata koji su specijalizirani za određenu vrstu pravnih poslova. Slijedom toga modalitet svih vrsta odgovornosti advokata je značenja za funkcionisanje pravosudnog sistema u cjelini. Ovo iz razloga što je za ispunjenje advokatske obaveze nužno ne samo da postoji visok stepen povjerenja klijenata u stručnost, savjesnost i kompetentnost rada advokata nego i da postoje jasna i efikasna

pravila o odgovornosti advokata u slučaju da njihov rad ne zadovoljava te stroge kriterije. Odredbe Zakona o advokaturi u manjem obimu posvećuju odgovornost advokatima kroz sve vidove, tako da se većina pitanja mora riješiti primjenom općih pravila o ugovornoj i deliktnoj odgovornosti. Odgovornosti u uporednom pravu pokazuju da se standard advokatske pažnje shvata sve strože i da se od advokatske djelatnosti traži poštivanje visokih kriterija stručnosti i brižljivosti, a krug osoba kojima advokat može odgovarati za povrede ovih obaveza stalno se proširuje. U tom smislu treba da ide i naše pravo ako želi imati stručnu i efikasnu advokatsku djelatnost kao dio pravosudnog sistema koji želi postići povjerenje stranka u pravni sistem. De fakto, pri određivanju odgovornosti advokata treba voditi računa o posebnoj ulozi advokata, o značaju načela nezavisnosti i odgovornosti rada advokata jer je ono bitno za ostvarenje uloge advokatske djelatnosti. Proširenje vidova odgovornosti advokata koje bi dovelo ugrožavanja samostalnosti i nezavisnosti advokata bilo bi za pravni sistem isto toliko pogubno koliko i nedostatak svake odgovornosti.

Literatura:

1. Babić Ilija, Osnovi odgovornosti za prouzrokovanu štetu ,Budva, 2009
2. Barbić Jakša, Obvezno pravo, knjiga 1. "Informator" Zagreb 1978., str. 170. 336
3. Belanić Loris, Osiguranje od odgovornosti advokata, Zagreb, 2010.
4. Bevanda Marko, Harmonizacija propisa država članica Europske Unije u području zastupanja, Mostaru, XIV 2001,
5. Čigoj ,Stojan, "Odgovornost za postupke pomoćnika" Beograd, 1978.
6. Ćurković Marijan; Osiguranje od odgovornosti pri obavljanju profesionalne djelatnosti, Zagreb, 2005
7. Konstatinović Mihajlo ,Građanska odgovornost, Institut društvenih nauka, 1966.
8. Knežević-Popović Dragana, Disciplinska odgovornost u slobodnim profesijama, Beograd, 2005.
9. Novakonić, Mladen, Pravna osnova odgovornosti za štetu, Advokata, Zagreb, 69/96
10. Ognjanović Siniša, "Građansko pravna zaštita osiguranih i oštećenih lica, zbornik radova, Pravni fakultet i časopis "Pravo-teorija i praksa, Zlatibor, 2009.
11. Orešković ,Lasta, Dobrovoljno osiguranje odgovornosti, Osiguranje br
12. Orlić Miodrag, Zaključenje ugovora Beograd , 1993.
13. Pavić Drago, Ugovor o osiguranju, Zagreb 2005. godine
14. Petrović Marija, Obavezno osiguranje advokata, Pravni fakultet, Zagreb, 2007.
15. Petrić Slvija, Problemi građansko pravne odgovornosti advokata u pravu Bosne i Hercegovine, Neum 2003.
16. Petrić Silvija, Odgovornost advokata za savjet i mišljenje, Rijeka 2010.
17. Radišić Jakov, Predugovorna odgovornost, Beograd, 1991.
18. Radišić Jakov, Imovinska odgovornost i njen doseg, Beograd, 1979.
19. Perović, S., (Redaktor) Komentar zakona o obligacionim odnosima , knjiga II, Beograd, 1995.
20. Selimović, M., Odgovornost i osiguranje notara za pričinjenu grešku klijentu , doktorska disertacija, Brčko 2013.
21. Zakon o advokaturi Federacije Bosne i Hercegovine («Sl. novine Federacije BiH», broj; 40/02, 29/03, 18/05 i 68/05)
22. Zakon o advokaturi Republike Srpske BiH («Sl. glasnik RS BiH», broj; 30/07)
23. Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta Bosne i Hercegovine («Sl. glasnik Brčko distrikta BiH», broj; 40/02)
24. Zakon o odvjetništvu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 9/94, 117/08, 50/09, 75/09 i 18/11)
25. Zakon o advokaturi Crne Gore („Službeni list R Crne Gore Su-Snbr.01-359/14)
26. Pravilnik o radu advokata Federacije BiH («Službene novine Federacije BiH», br.
27. Pravilnik o radu advokata RS («Sl. glasnik RS» br.);
28. Pravilnik o radu advokata Brčko distrikta BiH («Sl. glasnik BD, br.);
29. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji radnih mjesta u Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, Ku-135/09 od 09.07.2009.
30. Zakon o obligacionim odnosima («Službeni list SFRJ» br. 29/78, 39/85 i 57/89) te («Službeni list BiH», br. 2/92, 13/93 i 29/03) koji se primenjuje kao federalni zakon temeljem člana IX.5. Ustava F B i H
31. Kodeks Advokatske etike F BiH od 17.0.2005.
32. Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata («Sl. novine Federacije BiH», br. 22/04)
33. Statut advokatske komore F BiH od 09.04.2011.
34. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti advokature F BiH od 07.05.2005.

SAVREMENI KONCEPT SERVISNE JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Rezime

Autor se u ovom radu bavi konceptom savremene servisne javne uprave. U prvom dijelu tretira obuhvat pojma javne uprave, definišući je u najširem savremenom poimanju. Nakon toga, daje pregled razvoja javne uprave od njenog nastanka pa sve do njene savremene „servisne“ uloge. U posebnom dijelu izlaže savremene tendencije u javnoj upravi: porast upravnih organizacija, diferencijaciju, profesionalizaciju, informatizaciju i ograničenje prinude u upravi. Sljedeći dio posvećuje aktuelnom stanju javne uprave u Bosni i Hercegovini, koje se ocjenjuje kao nezadovoljavajuće. U vezi sa tim naglašavaju nužnost započetih reformi i evropskih integracija koje nemaju alternativu u Bosni i Hercegovini. Autor posebno ističe, značaj i ulogu „servisne“ savremene javne uprave koja stoji na usluzi svojim građanima da bi oni najadekvatnije i kvalitetnije zadovoljili svoje potrebe i u krajnjem bili zadovoljni njihovim uslugama. Savremenu javnu upravu vidi kao: učinkovitu, kvalitetnu, digitalizovanu i sa e-uslugama, koja je depolitizovana, transparentna i odgovorna. Na samom kraju naglašava mogućnost disfunkcije javne administracije i moguće pojave birokratizacije pa čak i u savremenim servisnim javnim upravama. Rad zaključuje naglašavajući potrebu za vladavinom prava, a ne ljudi u savremenim javnim upravama.

Ključne riječi: Koncept, savremena javna uprava, tendencije, reforma, servis, birokratija, vladavina prava.

Prof. dr. Ferid Otajagić¹

A MODERN CONCEPT OF SERVICE PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The author in this text is dealing with the concept of modern service administration. The first part deals with the scope of the concept of public administration, defining it in the broadest contemporary sense. After that he give an overview of the emergence and development of public administration from its occurrence and all the way through to its modern „service” role. In a separate section, he outline contemporary tendencies in public administration: the rise of administrative organizations, differentiation, professionalization, computerization and constraints on coercion in administration. The next section is devoted to the current state of public administration in Bosnia and Herzegovina, which is assessed as unsatisfactory. In this regard, he emphasize the need for reforms and European integration that have started, which have no alternative in Bosnia and Herzegovina. The author specifically highlight importance and role of the „service“ of modern public administration that provides most appropriate and

¹Zamjenik koordinatora za reformu javne uprave u BiH
Deputy Coordinator for Public Administration Reform in BiH

quality service to its citizens. He sees modern public administration as: efficient, high-quality, digitized and with e-services, which is depoliticized, transparent and accountable. In the end, they emphasize the possibility of dysfunction of public administration and the possible emergence of bureaucracy and even in modern service public administrations. He concludes the work by emphasizing the need for the rule of law, not the people in contemporary public administrations.

Key words: concept, modern public administration, trends, reform, service, bureaucracy, the rule of law.

1. Uvod

U ovom radu želimo se baviti savremenom javnom upravom i to njenim kvalitetom koju ima u svojoj servisnoj ulozi u savremenim društvima - državama koje vrijede za ustavne, pravne, socijalne i demokratske države.² Sistemski želimo izložiti principijelni koncept³ na kome se temelji savremena servisna javna uprava danas u svijetu. Pri tome, moramo jasno i u cijeloj njenoj dimenziji odrediti pojam i sadržaj javne uprave u njenoj savremenoj tranziciji i stalnom preobražaju⁴. Sasvim logično biće potrebno izložiti njen nastanak i razvoj do savremenog kvaliteta pružanja usluga a sve manje vršenje vlasti u društvu - državi. Sasvim nam se čini korisnim da u ovom radu prikažemo stalno prisutne osnovne savremene tendencije koje se u kontinuitetu i intenzivno odvijaju u javnoj upravi. Aktuelno stanje javne uprave u našoj državi Bosni i Hercegovini ćemo tretirati u trenutno dostignutom stanju procesa reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini koji traje i koji se pokazuje nužnom potrebom. Jedan od ciljeva usvojenih Strategija reforme javne uprave je i ostvarenje „servisne“ uloge javne uprave. Zbog toga, biće nužno da u osnovnim naznakama damo karakter toj ulozi javne uprave u vršenju usluga prema svim subjektima u jednoj državi. Naravno, prateći savremene javne uprave u svijetu, posebno u nekim evropskim državama, moraćemo ukazati na moguće disfunkcije⁵ i u okvirima savremenih servisnih javnih uprava. Na kraju želimo dati zaključak koji bi bio koristan rezultat ovog našeg rada.

2. Obuhvat pojma javne uprave

Javna uprava je ono sa čim se mi rađamo, živimo i umiremo. To nam se hoće kazati da je javna uprava vezana za život svakog građanina i zato nam je toliko važna, zapravo od kvaliteta njenih usluga zavisi i kvalitet našeg života. Ali, pođimo od vrhovnih pojmova, a to su država i pravo⁶ koje veže državna vlast. Kad smo kod državne vlasti onda nju možemo podijeliti na: zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast.⁷ Ova trodioba državne vlasti je prevladajuća u pravnoj teoriji o državi i pravu. Doduše, postoje i neka usamljena mišljenja da može biti i četverodiobe vlasti i to tako što se razdvaja ova treća, tj. izvršna vlast, na izvršnu i upravnu i tu razliku pravdaju odlukama vlada na koje se ne može uložiti pravni lijek kao što može na upravne akte. Ali vratimo se na vladajuću teoriju o trodiobi i na izvršnu vlast. Nas ovdje interesuje, prije svega, uprava i to javna uprava. Mi se često srećemo sa pojmom

² Ferid Otajagić, Mensur Kustura, *Država i demokratija*, „JU BKC Tuzla“, Tuzla, 2017, str. 78-105.

³ Anić, Klaić, Domović, *Rječnik stranih riječi*, „Evro“, Beograd, 2001, str. 720. „Koncipirati (lat. concipere) – sastaviti, napisati, smisliti, zamisliti (plan, skicu, nacrt)...“

⁴ Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, „Plato“, Beograd, 1997, str. 36.

⁵ Stane Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006, str. 44. („Disfunkcije birokratske organizacije“).

⁶ Toma Živanović, *Sistem sintetičke pravne filozofije*, „Naučno djelo“, Beograd, 1959, str. 14-22. „Pravo kao osnovni pravni pojam.“

⁷ Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2006, str. 219.

državna uprava, javna uprava, administracija itd. Za naše potrebe i potrebe ovog rada pojam uprave možemo sagledati u užem smislu ili kao državnu upravu i u širem smislu ili kao javnu upravu. Državna uprava ili uprava u užem smislu se veže za izvorne državne funkcije. Prva državna funkcija je odbrana spolja ili vojska i diplomatija. Druga državna funkcija je unutrašnji red i mir, to su policija i pravosuđe, i treća finansije, bez koje se funkcionisanje države danas ne može zamisliti. Sve ostalo: obrazovanje, zdravstvo, kultura, socijale, turizam, ekologija, sport itd. mogu obavljati i državni organi ili organizacije ili institucije koje imaju javna ovlaštenja, ali i privatne organizacije koje zaključe upravne ugovore: koncesije javne službe, javno-privatno partnerstvo i javne nabavke. Na kraju krajeva javnu upravu možemo i najlakše definisati na takozvani negativan način da u javnu upravu spada sve ono što ne spada u zakonodavnu ili sudsku vlast u državi.⁸

3. Nastanak i razvoj

Nastanak uprave kao izvršne vlasti veže se za prve oblike vršenja vlasti gdje je vladar bio i zakonodavac, jer je sam izdavao naredbe, a potom i sudija, jer je sudio onima koji ne postupaju po izdatim naredbama, ali vremenom nije mogao sam da izvrši svoju naredbu, zato su mu bili potrebni izvršioци koji smiju i mogu na terenu među podanicima sprovesti njegove naredbe i odluke. Međutim, kroz vrijeme ta izvršna vlast je postajala gruba i bezobzirna, nije imala nikakva objektivna pravila pri svom radu i postupanju, što je dovelo do apsolutizma vlasti u kojim odnosima pojedinci nisu imali prava jer nisu bili subjekti, već podanici. Podanici su za vlast bili vezani samo dužnostima. Zbog svega toga uprava je nastala prije upravnog prava koje se javlja tek kasnije sa pojavom liberalnih ideja, prvo u Francuskoj, Njemačkoj, Austriji, Italiji, pa Engleskoj, Americi i Sovjetskom savezu.⁹ Tako se sa procesom pojave buržoaskih revolucija javlja potreba i postavljaju zahtjevi za pravnim pravilima po kojima će postupati izvršna vlast. Prva pravila su samo uređivala odnose između viših i nižih organa vlasti. Tako se sve više javlja potreba da izvršna vlast u svom radu i postupanju bude ograničena i vezana pravilima kao što je i pojedinac. Sve države tog perioda bi se mogle svrstati u tzv „policijske“ države¹⁰ jer po samom nazivu policija ima naglašenu ulogu u funkcionisanju i održavanju vlasti. Sa pojavom ideje „pravne države“ i nastojanjem da pojedinac bude subjekat prava i dužnosti, to jest „građanin“, dolazimo do uspostave tzv. „javnih subjektivnih prava“ pojedinca prema državi, kojima odgovaraju „javnopravne dužnosti“ države prema pojedincima svojim građanima i državljanima.¹¹ Danas, imamo vjekovima traženi ideal ustavne, pravne i socijalne države sa stvarnom demokratijom i vladavinom prava. Međutim, moramo naglasiti da su navedeni fenomeni u nekim zemljama postali i stvarni, ali u nekima još formalno normirani, a u nekima ni to. Zbog svega toga pojedinac kao subjekt javnih subjektivnih prava i javnopravnih dužnosti¹² ima mogućnost da

⁸ Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo - opći dio*, četvrto izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009, str. 23.

⁹ Dragoljub M. Popović, *Opšta pravna istorija - Stvaranje moderne države*, četvrto izdanje, Beograd, 2002, str. 33 i dalje.

¹⁰ Slobodan Jovanović, *Država*, Beograd, 1936, str. 209. „To je bilo vrijeme „policijske države“, kada upravna vlast nije bila vezana pravnim poretom, nego se rukovodila onim što je nazivala „državnim razlogom“, a što je u stvari bilo njeno proizvoljno shvatanje.“

¹¹ Ferid Otajagić, *Javna subjektivna prava*, Dobra knjiga, Sarajevo, 2017.

¹² Ibrahim Festić, *Bosna i Hercegovina i ljudska prava - načelan pogled na ljudska prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1998, str. 99. „Postojanje javnih subjektivnih prava pojedinca prema državi (i njihova zaštita nakon toga) čini od države tvorevinu koja postoji u funkciji prema pojedincu - ona sada postaje „pravna država“. Pojedinac se svojom slobodom „odvojio“ od države a zatim stavio je u funkciju svojih subjektivnih prava.“

ih ostvaruje u punom kapacitetu u odnosima u savremenim javnim upravama, ali i da ih učinkovito, blagovremeno i efikasno štiti preko posebno uspostavljenih specijaliziranih upravnih sudova. Kao dodatne garancije imaju građani čije su zemlje pod jurisdikcijom Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Strazburu i Evropskog suda pravde za članice Evropske unije i njene građane, čemu teže i građani države Bosne i Hercegovine. Dakle, i konačno, savremena javna uprava ima „servisnu“ ulogu da najadekvatnije pruži uslugu i zadovolji potrebe građana i drugih subjekata. Vršenje javne vlasti, kako javne uprave tako i drugih javnih službi, sve je više ograničeno i u svom radu i ponašanju pravnim normama, kojih se moraju svi pridržavati u savremenoj pravnoj državi u kojoj vlada pravo a ne ljudi.

4. Javna uprava u Bosni i Hercegovini

Javna uprava u Bosni i Hercegovini se nalazi u procesu reforme, a bosanskohercegovačko društvo u sve opštoj tranziciji iz jednog sistema vrijednosti “socijalističkog“ u drugi sistem “kapitalistički”.¹³ Trenutno sa nalazimo u drugoj fazi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. U početnoj fazi su donijeti i u određenoj mjeri implementirani strateški dokumenti: Strategija reforme javne uprave, te Akcioni planovi za izvršenje te strategije. Sada je u toku usvajanje Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022. godina.¹⁴ Doduše, navedeni Strateški okvir su usvojili svi nivoi vlasti osim entiteta Republika Srpska, iz nekih „njima poznatih razloga“ opstruišu usvojiti ovaj strateški dokument. Ali da se vratimo suštini i karakteru javne uprave u našoj državi. Neki kažu da se nalazimo „na raskršću“ u svim oblastima pa i sama pravna misao tako stoji negdje između „socijalizma i kapitalizma“. Po pitanju reformi javne uprave mora se priznati da je proces počeo, da ima promjena, ali da to nije očekivano stanje. Mnogi tvrde da u javnoj upravi još preovladava tzv. „legalističko-birokratska“ upravna kultura, sa svim karakteristikama i manifestacijama u svom radu i ponašanju. Mi znamo i svjesni smo toga da moramo graditi i izgraditi tzv. “poduzetničko-menadžersku“ upravnu kulturu svojstvenu zapadnom, odnosno evropskom prostoru. Ono što bode oči je potreba depolitizacije javne službe, jer Maks Weber je prije sto godina iznio stav da je uprava „prejaka za politiku i demokratiju“, te da se državni službenici ne bi smjeli baviti politikom. Weber je zaključio: “Upravu i politiku treba strogo odvojiti“. Sada pa ubuduće u procesu reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini, potrebno je pratiti savremene tendencije u javnoj upravi.

5. Savremene tendencije u javnoj upravi

Danas u procesima preobražaja javne uprave u cijelom svijetu, zemljama Evropske unije i posebno zemljama u tranziciji, izražene su jake i vidljive savremene tendencije u javnoj upravi¹⁵: porast upravnih organizacija, stalna diferencijacija, težnja ka profesionalizaciji, intenzivna informatizacija i tendencija ka ograničenju primjene prinude u javnoj upravi. Stalni porast upravnih organizacija je izazvan našim potrebama koje su sve brojnije kako materijalne tako i nematerijalne jer raste potreba za poboljšanjem životnog standarda i pojedinaca i društva - države. Kao posljedica toga postoji stalna potreba za novim upravnim

¹³ Zoran Jelić, *Pravna misao na raskršću*, JP Službeni list SRJ, Beograd, 1998, str. 79. „Štaviše žalosna je činjenica da pravnici i danas - kako je to svojevremeno ironično konstatovao Kant - još uvijek traže definiciju za svoj pojam prava.“

¹⁴ <http://rju.parco.gov.ba/o-rju/strateski-okviri-za-rju/>, 22. 02. 2020. godine.

¹⁵ Ferid Otajagić, *Savremene tendencije u javnoj upravi*, ANALI Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, godina 5, broj 8, 2011.

organizacijama. Pored toga, u našoj državi se broj novih upravnih organizacija javlja i zbog evroatlantskih integracija Bosne i Hercegovine.

Diferencijacija se javlja zbog stalne potrebe za specijalizacijom znanja u svim oblastima što za posljedicu imamo stalnu diferencijaciju ili dijeljenje novih i novih upravnih organizacija ili organizacionih jedinica. Kao najbolji primjer mogu nam poslužiti procesi diferencijacije osnivanje novih ministarstava, uprava, direkcija, agencija, instituta, zavoda, službi, ureda itd. Ali, kao primjer stalne potrebe za specijalizacijom navešćemo Ministarstvo za unutrašnje poslove u kome stalno postoji ovaj proces i potreba za, npr., odjel za opšti kriminal, odjel za organizovani kriminal, odjel za narkotike, odjel za prostituciju, odjel za maloljetničku delikvenciju, odjel za informatički kriminal, odjel za pranje novca itd. U kliničkim centrima stalno postoji potreba za novim organizacionim specijalizacijama kao što su: klinika za bolesti srca, vaskularna, plućna, ortopedija, infektivna, klinika za uho, grlo, nos itd.

Danas cijeli svijet teži savremenoj tendenciji, a to je profesionalizacija uposlenih u državnoj administraciji prije svega, ali i u cijeloj javnoj upravi. Mi svi hoćemo ustavna i zakonita prava, dužnosti i pravne interese da ostvarimo u svom radu i životu. To će nam biti moguće samo u onoj mjeri u kojoj imamo profesionalnu javnu upravu, a ne birokratsku. Kako se ovaj termin profesionalizma i profesionalnog pojedinca stalno upotrebljava, mi mu moramo ovdje dati osnovne elemente ili sadržaj koji njemu omogućava stvarno profesionalno ponašanje a to je: da je školovan, da je stručan, da je funkcionalan u radu i da je adekvatno motivisan i materijalno, ali i psihološki. Naravno da oni koji kupe diplomu ne mogu nikad postati profesionalci, jer im nedostaje prvi element, a to je visoka stručna sprema. U vezi s tim neće moći potpun stepen sposobnosti steći ni oni pojedinci koji uopšte ne odrade pripravnici a dobiju formalnu potvrdu o tome, ili odrade, ali nekvalitetno i neadekvatno. Trebaće im puno vremena da to nadoknade i postanu stručni, jer se stručnost stiče učenjem od mentora, čitanjem i primjenom propisa, raznim vrstama edukacije, okruglih stolova, radionica, naučnih i stručnih skupova, učenjem od iskusnih kolega itd. Sve to dalje znači da ovi pojedinci neće biti, niti će za duže vrijeme moći postati funkcionalni službenici. Na kraju, uz sva tri naprijed navedena elementa ide i četvrti, a to je motivacija. Radi potrebe za održanjem životne egzistencije pojedinca i njegove porodice on mora biti adekvatno materijalno motivisan. Ali ponekad, možda i u većini, pojedinac hoće tzv. psihološku motivaciju, a to je sigurnost na radu, nagrađivanje, želi da učestvuje, da predlaže, da se pita, da se poštuje, da se udružuje, da nema osjećaj nesigurnosti i neizvjesnosti itd. Dakle, samo sva četiri elementa zajedno mogu dati osnovu jednom pojedincu da ima pretpostavke za jednog profesionalca. Da ne zaboravimo reći i naglasiti i to, da oblik sociološke, političke, upravne i organizacijske kulture¹⁶ može imati pozitivan ili negativan uticaj na nečije ponašanje da ono bude birokratsko ili profesionalno.

6. Nužnost reformi u Bosni i Hercegovini

Već smo rekli da je proces reforme u Bosni i Hercegovini u svom toku. Takođe smo kazali da postoje vidne opstrukcije i izazovi. Međutim, potrebno je naglasiti nužnost reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini ako naša država želi da postane članica Evropske unije. Mi naprosto moramo prihvatiti i usvojiti sve evropske standarde ako želimo biti sastavni dio evropskog pravnog i ekonomskog prostora. Konkretno, kod nas ni pravna teorija ali ni norma i praksa ne tretiraju tzv. „upravne ugovore“, kao što su: Koncesija javne službe, Javno-privatno partnerstvo i Javne nabavke. Svi ovi novi instrumenti bi sigurno imali zapažen uticaj na rad i poslovanje privrednih subjekata, ali i društva u cjelini. Organizacije ili institucije koje imaju javna ovlaštenja „smjestiti“ u upravni postupak te regulisati da se na njihove

¹⁶ Nebojša Janičević, *Organizaciono ponašanje*, „DATASTATUS“, Beograd, 2008.

usluge od strane korisnika usluga može uložiti prigovor, nakon čega će biti u obavezi donijeti upravni akt, a to je rješenje na koje sada stranka u postupku može uložiti žalbu koja obavezuje donošenje novog rješenja kao upravnog akta protiv koga se može pokrenuti i voditi upravni spor pred nadležnim sudom. Kad smo kod suda za vođenje upravnih sporova trebalo bi što prije početi aktivnosti u Bosni i Hercegovini radi uvođenja posebnih specijalizovanih sudova za rješavanje upravnih sporova po uzoru na Njemačku, Švedsku, Francusku, Tursku, Hrvatsku itd. Naravno, ako se želi, a „svi“ deklarativno kažu da žele postati član Evropske unije, onda se moraju što prije prihvatiti „evropski standardi“, kako bi naše pravo bilo u skladu sa evropskim pravom i praksom evropskih sudova. Posebno one koji se odnose na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda pred sudom u Strazburu.¹⁷

7. Servisna javna uprava

Servis je riječ koji ima svoje porijeklo od latinske riječi „serviere“, što može značiti služiti, posluživati, biti na usluzi, provoditi, robovati, uslužna djelatnost itd.¹⁸ Ali suština i smisao servisne uloge javne uprave je ta da ona služi potrebama svojih građana, a ne da vrši vlast i još da ima monopol države u vršenju vlasti ili monopol na tržištu za pružanje usluga. Tako, kad imamo na umu sam „koncept“ savremene servisne uprave, onda moramo imati plan da to kroz reforme i ostvarimo, ali da bi to ostvarili u budućnosti sada su nam potrebna naučna i stručna znanja te sposobnost da pojmimo i shvatimo buduće funkcionisanje takve javne uprave. Obilježje te savremene servisne javne uprave je kvalitet, učinkovitost, digitalizacija, e-usluge, transparentnost, odgovornost i vladavina prava.¹⁹ Da bi to postigli, moraćemo imati volju i htijenje da ovakvu aktuelnu javnu upravu u Bosni i Hercegovini bar misaono, a kroz reformu i stvarno dovedemo do njene servisne uloge u evropskoj Bosni i Hercegovini.

8. Birokratske disfunkcije javne administracije

Savremene servisne javne uprave koje danas postoje prije svega u nekim evropskim državama podložne su raznim uticajima i izazovima koji postoje svugdje, samo što se s vremena na vrijeme ispoljavaju u većem ili manjem stepenu. Jedna od najuticajnijih pojava u javnim upravama država Evrope, a posebno zemalja u tranziciji je „birokratizacija“²⁰, koju je, kako smo već u radu naveli, isticao i teoretičar Max Weber kao „disfunkciju“ administracije koja se može desiti i ona, po Weberu, predstavlja „opasnost“. Kad bi proveli iztraživanje i anketirali naše građane i pitali ih: prvo, ima li birokratije u Bosni i Hercegovini, a zatim šta misle o jednom „činovniku“, odnosno „birokrati“, sigurni smo da bi apsolutno odgovori bili „negativni“. Prema tome, za birokratski upravni aparat se vežu razne i mnoge disfunkcije, jedna od njih je najizrazitija, a to je „zloupotreba prava“ u svim oblicima.²¹ Sve to za posljedicu ima vladavinu ljudi a ne prava u jednom društvu - državi. Zato je neophodno da se

¹⁷ Evropska konvencija o ljudskim pravima, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf, 22. 02. 2020.

¹⁸ Anić, Klaić, Domović, *Rječnik stranih riječi*, „Evro“, Beograd, 2001, str. 1288.

¹⁹ Franc Nojman, *Vladavina prava*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2002.

²⁰ Christoph Demke, *Evropske državne službe između tranzicije i reforme*, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht- Holandija, 2004. „Ali baš kada je birokratija ukrotila svijet, svijet sada pokušava da ukroti birokratiju. Birokratija izgleda ima nekoliko prijatelja a milion kritičara.“

²¹ Vladimir V. Vodinelić, *Takozvana zloupotreba prava*, Beograd, 1997, str. 4. „Ti vidovi zloupotrebe prava jesu: šikanozno vršenje prava, beskorisno vršenje prava, nesrazmjerno vršenje prava, protivciljno vršenje prava, neprimjereno vršenje prava, protivvrječno vršenje prava, nemoralno vršenje prava, nepravilno vršenje prava.“

u zemljama kandidatima na vrijeme, kako jasno kaže Weber²², „strogo“ razdvoji uprava od politike i da se javni službenici ne smiju baviti politikom i da funkcionišu kao profesionalci, koje obavezuju samo važeće pravne norme, odnosno pravo.

9. Zaključak

Obuhvat pojma javne uprave se danas poima u njenom najširem značenju jer je na djelu preobražaj javnog prava koji obuhvata pored državne uprave i organizacije i institucije koje vrše javna ovlaštenja ali i vršenje javne službe na osnovu zaključenih upravnih ugovora od strane privatno-pravnih subjekata kao što su koncesije, javno privatno partnerstvo i javne nabavke.

Posmatrajući nastanak i razvoj javne uprave od samog početka pa kroz svoj razvoj zapažamo njenu važnost i bitnu ulogu u društvu – državi, ali i stalno nastojanje da se u njen rad i postupanje reguliše pravnim normama. Koncept savremene uprave sadrži tzv. javna subjektivna prava pojedinca kao subjekta prava prema državi, odnosno javnoj vlasti države. Ovim pravima pojedinca odgovaraju javnopravne dužnosti države prema pojedincima, svojim građanima i drugim subjektima prava i dužnosti u pravnom poretku jedne države. Zamišljeni koncept u pravnoj teoriji i praksi ide još i dalje, tako da normativno utvrđena prava i dužnosti svih subjekata pa i same države nastoji garantovati, obezbijediti i zaštititi putem nezavisnog sudstva koje je posebno organizovano i specijalizovano za vođenje upravnih sporova u većini evropskih država.

Kako smo iznijeli, danas su na djelu savremene tendencije u javnim upravama svih zemalja: porast upravnih organa i organizacija, stalna specijalizacija kroz diferencijaciju, kvalitetna profesionalizacija, adekvatna informatizacija, te sve više ograničenje i redukcije primjene sile javne uprave u vršenju svojih javnih i servisnih usluga.

Stanje u Bosni i Hercegovini trenutno je u procesu reformi javne uprave koja se odvija kroz određene reformske faze. Međutim, naša država treba i mora još intenzivnije i još odlučnije usvajati evropske pravne standarde i cjelokupnu stečevinu ako ima iskrenu želju da postane u dogledno vrijeme članica Evropske unije.

Savremeni koncept servisne javne uprave ima svoju suštinu a to je pružati usluge svojim građanima i biti njima i svim drugim subjektima na usluzi da zadovolje svoje savremene potrebe. Način servisiranja subjekata je u skladu sa pravom i dužnostima koje im pripadaju po pozitivnim pravnim normama.

Međutim, kako smo i naglasili u ovom radu i u savremenoj javnoj upravi postoje opasnosti, a često i realne pojave disfunkcije i raznim oblicima birokratskog rada i ponašanja što se manifestuje u raznim vidovima zloupotrebe prava, što na legalan što na nelegalan način. Ova disfunkcija u javnoj upravi je davno uočena kao opasnost za društvo i državu. Mi je sada ističemo kao izazov koji treba spriječiti, stvaranjem profesionalne javne službe u kojoj rade pojedinci koji su školovani, stručni, funkcionalni i motivisani javni službenici vezani pravom u radu i ponašanju.

Bibliografija

- Anić, Klaić, Domović, *Rječnik stranih riječi*, „Evro“, Beograd, 2001.;
- Christoph Demke, *Evropske državne službe između tranzicije i reforme*, Evropski institut za javnu upravu, Mاستriht - Holandija, 2004.;
- Dragoljub M. Popović, *Opšta pravna istorija - Stvaranje moderne države*, četvrto izdanje, Beograd, 2002.;

²² Max Weber, *Vlast i politika*, Zagreb, 1999.

- Evropska konvencija o ljudskim pravima:
https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf, 22. 02. 2020.;
- Ferid Otajagić, Mensur Kustura, *Država i demokratija*, „JU BKC Tuzla“, Tuzla, 2017.;
- Ferid Otajagić, *Javna subjektivna prava*, Dobra knjiga, Sarajevo, 2017.;
- Ferid Otajagić, *Savremene tendencije u javnoj upravi*, ANALI Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, godina 5, broj 8, 2011.;
- Franc Nojman, *Vladavina prava*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2002.;
- <http://rju.parco.gov.ba/o-rju/strateski-okviri-za-rju/>, 22. 02. 2020.;
- Ibrahim Festić, *Bosna i Hercegovina i ljudska prava - načelan pogled na ljudska prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1998.;
- Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2006.;
- Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, „Plato“, Beograd, 1997.;
- Max Weber, *Vlast i politika*, Zagreb, 1999.;
- Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo - opći dio*, četvrto izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009.;
- Nebojša Janičijević, *Organizaciono ponašanje*, „DATASTATUS“, Beograd, 2008.;
- Slobodan Jovanović, *Država*, Beograd, 1936.;
- Stane Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006.;
- Vladimir V. Vodinelić, *Takozvana zloupotreba prava*, Beograd, 1997.

MALOLJETNIČKA DELINKVENCIJA U BIH I MJERE ZA NJENO SPREČAVANJE I SUZBIJANJE

Sažetak

Osnovna karakteristika maloljetničkog pravosuđa jeste da se ne bavi samo tretmanom djece koja su prekršila neku zakonsku odredbu (koja su u sukobu sa zakonom), već i uzrocima koji dovode do činjenja prestupa, kao i mjerama prevencije takvog ponašanja. U oblasti maloljetničkog pravosuđa postoje dva osnovna polja djelovanja, i to: prevencija i zaštita. Prevencija ima za cilj da spriječi da djeca dođu u sukob sa zakonom i na taj način uđu u sistem krivičnog pravosuđa.

Pretpostavka dobre prevencije je otkrivanje uzroka zbog kojih djeca čine prestupe i tako krše zakonske norme. Uzroci koji maloljetnike dovode do delinkventnog ponašanja su vrlo kompleksni, a često su posljedica istovremenog djelovanja više uzroka koji su vezani za ličnost maloljetnika i socijalne uslove, kao što su siromaštvo, razorena porodica, nedostatak roditeljskog staranja, pritisak vršnjaka, nedostatak obrazovnih ustanova, nemogućnost zapošljavanja itd. Za prevenciju uzroka koji dovode do maloljetničke delinkvencije potreban je niz socijalnih i ekonomskih mjera i intervencija. Rad na području zaštite usmjeren je prema zaštiti mladih koji su već učinili neko krivično djelo i tako došli u sukob sa zakonom. Rad sa ovom populacijom mladih prvenstveno je usmjeren ka njihovom odvraćanju da ponovo krše zakon i na unapređivanju njihove rehabilitacije i bezbolne reintegracije u društvo.

Ključne riječi: maloljetnička delinkvencija, alternativne mjere, vaspitne preporuke, vaspitne mjere.

Marina M. Simović¹
Milena Simović²

JUVENILE DELINQUENCY IN BIH AND MEASURES TO PREVENT AND SUPPRESS IT

Abstract

The main characteristic of the juvenile justice system is that it deals not only with the treatment of children who have violated a legal provision (which are in conflict with the law), but also with the causes leading to the offenses, as well as measures to prevent such behavior. In the area of juvenile justice, there are two main fields of action: prevention and protection. Prevention aims to prevent children from coming into conflict with the law and thus entering the criminal justice system.

¹ sekretar Ombudsmana za djecu Republike Srpske i vanredni profesor na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta „Apeiron“ u Banjoj Luci
Secretary of the Ombudsman for Children of Republic of Srpska and Associate Professor at the Faculty of Law University „Apeiron“ Banja Luka

² Fakultet za bezbjednost i zaštitu Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci
Associate Professor at the Faculty of Security and Protection of an Independent University in Banja Luka

The assumption of good prevention is discovering the reasons why children commit offenses and thus violate legal norms. The causes that lead to juvenile delinquent behavior are very complex, and are often the result of multiple causes related to personality of a juvenile and social conditions, such as poverty, broken family, lack of parental care, peer pressure, lack of educational institutions, inability to work etc. A number of social and economic measures and interventions are required to prevent the causes that lead to juvenile delinquency. The work in the field of protection is directed towards the protection of young people who have already committed a criminal offense and thus came into conflict with the law. Working with this population of young people is primarily aimed at discouraging them from breaking the law again and at promoting their rehabilitation and painless reintegration into society.

Key words: juvenile delinquency, alternative measures, educational recommendations, educational measures.

UVODNE NAPOMENE

Programi i projekti koji se koncentrišu na zaštitu maloljetnih delinkvenata obično uključuju jedan ili više od sljedećih segmenata: zalaganje za pravne reforme, kako bi se osigurala harmonizacija zakonodavstva u zemlji sa međunarodnim standardima i smjernicama o maloljetničkom pravosuđu; edukacija i programi usmjereni na veću informisanost o pitanjima maloljetničkog pravosuđa za ključne predstavnike vlasti, organe krivičnog pravosuđa i građansko društvo; projekti preusmjeravanja, s ciljem odvratanja djece od ulaska u kažnjivu zonu i rješavanje konflikata u okviru lokalne zajednice; zalaganje za striktno provođenje međunarodnih i, tamo gdje je to relevantno, nacionalnih standarda za tretman djece u sistemu krivičnog pravosuđa, kako bi se osigurao odgovarajući tretman maloljetnika, njihova zaštita i priprema za integraciju u društvo. Maloljetničko pravosuđe ima za cilj stvaranje, odnosno uspostavljanje pravednog i humanog sistema pravosuđa za djecu koje: je zasnovano na pravima djeteta; primjenjuje principe restorativnog pravosuđa; stavlja najbolji interes djeteta na prvo mjesto; fokusirano je na prevenciju kao primarni cilj; primjenjuje zatvaranje kao posljednju raspoloživu mjeru i u najkraćem trajanju, vodeći računa o počiniocima, žrtvi i zajednici. Sistem maloljetničkog pravosuđa sačinjavaju brojne komponente, i to: osobe koje su u njega uključene, način rada, procedure, objekti itd.

Restorativna pravda, odnosno popravljajna štete nanesene pojedincima, prvenstveno je usmjerena na zamjenjivanje tradicionalnog pravosudnog sistema. Posebna vrijednost restorativne pravde je u tome što maloljetni delinkventi ne ulaze u pravosudni sistem, čime se izbjegava stigmatizacija i neželjene posljedice koje ona donosi.

Organizacija institucija koje rješavaju konkretne slučajeve maloljetničke delinkvencije svodi se na sljedeće organizaciono-institucionalne modele:

(1) osnivanje posebnih sudova za maloljetnike. Ovi sudovi su potpuno odvojeni od redovnih sudova i imaju kadar koji je specijalizovan za rad sa maloljetnicima;

(2) formiranje porodičnih sudova u čijoj su nadležnosti svi problemi koji proističu iz porodičnih odnosa. U okviru ovih sudova formiraju se posebna odjeljenja za pitanja vezana za probleme počinjenih krivičnih djela od strane maloljetnika;

(3) podjela nadležnosti između sudova i drugih organa van pravosudnog sistema, najčešće socijalnih službi. Na ovaj način se omogućava da se postupak prema maloljetnim učiniocima krivičnog djela, a zavisno od postojanja određenih uslova, može voditi pred sudom, ili pred specijalnim organom;

(4) Formiranje posebnih odjeljenja za maloljetnike u okviru redovnih sudova ili da u krivičnom odjeljenju redovnih sudova postoji sudija koji se bavi krivičnim djelima maloljetnika.

Maloljetni počinioci krivičnih djela u bosansko-hercegovačkom zakonodavstvu imaju poseban krivičnopravni položaj. Savremeni krivičnopravni status maloljetnih delinkvenata nastao je iz uvjerenja da će se kroz izgradnju posebne kriminalne politike prema ovoj kategoriji uspješnije suzbijati njihovo asocijalno ponašanje. Svi krivični zakoni u BiH razlikuju dvije kategorije maloljetnika, i to: mlađe (od navršanih 14 do 16 godina života) i starije (od navršanih 16 do 18 godina života). Postoji i kategoriju mlađih punoljetnika (od navršanih 18 do 21 godine života).

Osnovni cilj maloljetničkog krivičnog zakonodavstva u BiH je pomoć maloljetnom počiniocu krivičnog djela u vaspitanju, prevaspitavanju i obezbjeđivanju njegovog pravilnog razvoja. U suštini, maloljetničko pravosuđe prvenstveno je usmjereno na mjere socijalizacije, bez prinude i ograničavanja slobode. Ovim mjerama se želi pomoći maloljetniku kroz povećanu brigu i nadzor, te otklanjanjem prepreka koje se javljaju u njegovom razvoju. Upravo zbog toga maloljetničko pravo značajno se razlikuje od krivičnog prava koje se primjenjuje za punoljetne počinioce krivičnog djela.

REAKCIJA NA MALOLJETNIČKU DELINKVENCIJU

Konvencija UN o pravima djeteta³ (član 40 stav 1) i drugi međunarodni dokumenti i standardi u oblasti maloljetničke delinkvencije i pravosuđa insistiraju na uvođenju jednog novog, alternativnog modela reakcije na delinkvenciju maloljetnika, a to je diverzija. Diverzija daje dobre rezultate naročito kod primarnih učinilaca krivičnih djela, odnosno onih maloljetnika koji su prvi put učinili krivično djelo. Neki primjeri diverzionih mjera obuhvataju: opomenu od strane policije; posredovanje; savjetovanje, koje obavlja socijalni radnik, te različite kurseve o životnim vještinama i sposobnostima. U Bosni i Hercegovini to su vaspitne preporuke i policijsko upozorenje, kao alternativni oblik reakcije na maloljetničku delinkvenciju.

Glavni oblici društvene reakcija na devijacije obuhvataju sve oblike i načine na koje pojedinci, grupe ili organizovano društvo izražavaju svoje neodobravanje prema pojedincu ili grupi koja je prekršila neke društvene norme. Pojam društvene reakcije obuhvata različite oblike ljudske aktivnosti, koje se nazivaju socijalna kontrola (Špadijer-Džinić, 1988: 74). Zadatak socijalne kontrole je da osigura postupnost, tj. da spriječi radikalne promjene. Sistem socijalne kontrole predstavlja samo jedan dio kontrole koju društvo sprovodi da bi se poštovala vrijednosti i norme koje u njemu postoje (Todorović, 1971: 84). Socijalna kontrola može biti:

- neformalna - manifestuje se u različitim oblicima i sprovodi se pomoću neformalnih sankcija. Osnovni oblici neformalne socijalne kontrole su običaji, moral i javno mnijenje. Ova kontrola predstavlja reakciju neorganizovanih društvenih grupa, spontana je i neposredno izazvana devijacijom;

- formalna - sastoji se iz sistema zakona, pravila i propisa, koji određuju kazne ili neke druge mjere za pojedince koji su prekršili norme. Pravno regulisana socijalna kontrola od posebnog je značaja, zato što je vrši država, preko posebno ovlašćenih organa (Milosavljević, 2003: 121).

Društvena prevencija je posebna društvena djelatnost koja u okviru postojećih društvenih odnosa koriguje i mijenja one društvene odnose i pojave, koji neposrednije doprinose nastanku i razvoju društvenih devijacija (Mulvey, Reppucci, Dickon, 1997: 1-4). Svaka preventivna aktivnost zasniva se na određenim pretpostavkama o uzrocima društvenih

³ *United Nations Convention on the Rights of the Child*, usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 20. novembra 1989. godine, stupila na snagu 2. septembra 1990. godine. Sadržana u Aneksu I na Ustav BiH.

devijacija i ukoliko su one naučno utemeljene, može se očekivati i uspješnija i efikasnija preventivna akcija (Jašović, (1983: 135).

Opšti programi prevencije obuhvataju različite socijalne, ekonomske, kulturne, vaspitne i druge mjere kojima se djeluje na one društvene pojave i stanja, kod kojih su prisutni veći rizici nastanka društvenih devijacija. U opšte programe prevencije spada i razvijanje pozitivne motivacije kod pojedinaca da svoje ponašanje usaglašavaju sa zahtjevima koji postoje u jednom društvu. Glavne institucije preko kojih se ostvaruje ovaj proces jesu porodica i škola. Velika pažnja posvećuje se i aktiviranju javnog mnijenja, djelovanju sredstava masovnog komuniciranja i učešću javnosti u zaštiti osnovnih vrijednosti društva. Posebni programi prevencije obuhvataju mjere koje se najneposrednije odnose na sprječavanje društvenih devijacija i predstavljaju osnovu različitih organizovanih akcija u užoj ili široj društvenoj sredini ili prema grupama i pojedincima koji su izloženi većim društvenim pritiscima ka devijaciji.

Mjere primarne prevencije su opšte mjere (usmjerene na rješavanje temeljnih uzroka čovjekove otuđenosti i stvaranja uslova za svestrani razvoj ličnosti) i posebne i pojedinačne mjere (usmjerene na rješavanje raznih socijalnih, vaspitnih, zdravstvenih i drugih teškoća koje pogađaju uže skupine i pojedince). Mjere sekundarne prevencije su krivičnopravne i vankrivične u koje spadaju aktivnosti kao što su: rano indentifikovanje poremećaja u ponašanju, pravovremeno i adekvatno pružanje pomoći i zaštite, adekvatno izricanje i sprovođenje vaspitnih mjera i sl.

Za uspješno sprečavanje i suzbijanje kriminala maloljetnika značajno je da se ostvari koordinisano i trajno djelovanje svih uzroka koji mogu doprinijeti prevenciji maloljetničke delikvencije. Aktivnost zajednice i svih društvenih subjekata treba da se usmjeri na uklanjanje uzroka kriminala kako bi težište djelovanja prenijelo sa represivnog na preventivno suzbijanje kriminalnih dijela i pojava. Neophodno je sprovođenje različitih akcija kao što su: ekonomske, socijalne, vaspitne, zdravstvene, kulturne i dr. (Zigler, Taussig, Black, 1992: 997–1006).

MEĐUNARODNI STANDARDI SUPROSTAVLJANJA PRESTUPNIČKOM PONAŠANJU MLADIH

Međunarodni standardi za suprotstavljanje prestupničkom ponašanju mladih dati su i u dokumentima Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope. To su dokumenti UN: Konvencija UN o pravima djeteta, Standardna minimalna pravila UN za primjenu sudskih postupaka prema maloljetnicima (Pekinška pravila), Smjernice UN za prevenciju maloljetničke delinkvencije (Rijadske smjernice), Standardna minimalna pravila UN za nezatvorske mjere (Tokijska pravila), Pravila UN o zaštiti maloljetnika lišenih slobode („JDL“ pravila) i Smjernice za djelovanje prema djeci u sistemu krivičnog pravosuđa (Bečke smjernice). Zatim, dokumenti Savjeta Evrope: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija za prevenciju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Evropska konvencija o izvršenju prava djeteta, Rezolucija o zakonskim i upravnim aspektima kriminaliteta među radnicima migrantima (R(75)3), Rezolucija o maloljetničkoj delinkvenciji i društvenim promjenama (R(78)62E), Preporuka Komiteta ministara državama članicama u pogledu zatvorenika stranih državljana (Rec(84)12), Preporuka Komiteta ministara državama članicama o Evropskim zatvorskim pravilima (Rec(87)3), Preporuka o društvenoj reakciji na maloljetničku delinkvenciju (Rec(78)62), Preporuka Komiteta ministara državama članicama o socijalnoj reakciji na maloljetničku delinkvenciju među mladim ljudima iz porodica migranata (Rec(88)6), Preporuke Komiteta ministara zemljama članicama o Evropskim pravilima o sankcijama i mjerama zajednice (Rec(92)16), Preporuka Komiteta ministara

zemljama članicama o kriminalnoj politici u Evropi u vremenu promjena (Rec(96)18), Preporuka Komiteta ministara državama članicama o značaju rane psiho-socijalne intervencije na prevenciju kriminaliteta (Rec(2000)20) i Preporuka Komiteta ministara državama članicama u pogledu novih načina postupanja u odnosu na maloljetničku delinkvenciju i uloge maloljetničkog pravosuđa (Rec(2003)20)⁴ itd.

Temeljni principi iz ovih dokumenata koji trebaju biti ugrađeni u krivičnopravne sisteme su: 1) izdvajanje odredaba o počiniocima iz kategorije osoba koje nisu napunile 18-tu godinu života iz odredbi o punoljetnim počiniocima; 2) obaveza postupanja svih procesnih subjekata „u najboljem interesu djeteta“, 3) omogućavanje u svim fazama postupka „slobodnog izražavanja mišljenja“; 4) nepovredivost „prava na obrazovanje“; 5) zabrana „mučenja i nehumanih uslova prilikom lišenja slobode“, kao i zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu; 6) „srazmjernost, ravnoteža i proporcionalnost“ u donošenju odluka, pri čemu je naglašeno da primijenjene mjere trebaju odgovarati kako prema vrsti, tako i prema mjeri, prvenstveno u odnosu na individualne okolnosti maloljetnika, ne zanemarujući potrebe društva, kao i prava i interese žrtve; 7) izbjegavanje „kriminalizacije, stigmatizacije i etiketiranja“ djece, posebno u slučajevima lakših krivičnih djela; 8) propisane mjere trebaju sadržavati elemente koji će obezbjeđivati jačanje vaspitnih i drugih elemenata socijalne integracije i ujedno predstavljati temelj preventivne politike; 9) propisivanje mjera prema tzv. diverzionom modelu (eng. *diversion model*), koji treba osigurati posredovanje, odnosno odvracanje od delinkventnog ponašanja.

Naglašava se značaj i potreba osiguranja visokog stepena stručnosti, edukovanosti i profesionalizma za sve sudionike postupka prema maloljetnicima. Što češće se trebaju izricati i primjenjivati mjere vanskudskog reagovanja, pri čemu se posebna pažnja treba staviti na razvoj ustanova nadležnih za provođenje takvih mjera. Podsticanje i izvođenje prognostičkih studija, istraživanja i naučnih analiza - trebaju biti temelj za izradu i implementaciju preventivnih programa. Propisivanje rigoroznih kriterija za smještaj maloljetnika u ustanove, uz razvijanje sistema alternativnog i vanskudskog načina reagiranja, u koje trebaju biti uključena i nadležna tužilaštava, treba postati dio procesa usmjerenog ka dekriminalizaciji ove kategorije. U tom smislu se naročito ističe značaj provođenja metoda medijacije i restorativne pravde, kao neformalnih oblika rješavanja sporova. Kroz provođenje mjera psiho-socijalne intervencije treba promovisati i isticati zaštitne faktore, a reducirati i otklanjati faktore rizika (Dodge, 2003: 349–371).

ALTERNATIVNE MJERE DRUŠTVENOG REAGOVANJA NA MALOLJETNIČKO PRESTUPNIŠTVO

Sistem maloljetničkih krivičnih sankcija, a posebno sistem specifičnih, tzv. alternativnih, neformalnih, *sui generis* krivičnopravnih mjera koje se danas primjenjuju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela predstavlja jedno od najvažnijih pitanja maloljetničkog krivičnog prava uopšte. Taj sistem je karakterističan po svojoj strukturi, ciljevima, uslovima primjene, ali i po njegovim stalnim promjenama (Simović i drugi, 2013: 145).

⁴ Kao posebno važne, treba naglasiti principe navedene u ovoj preporuci u kojima se ističe i da a) reakcija na djela izvršena od strane maloljetnika treba biti veoma brza i dosljedna; b) odgovornost za prestupničko ponašanje maloljetnika treba biti proširena i na njegove roditelje; c) ukoliko je to moguće, i kada god se smatra korisnim, intervencija na maloljetnog učinioca treba sadržavati i mjere odštete žrtvi, odnosno zajednici.

Usvajanje Konvencije UN o pravima djeteta označilo je novu etapu razvoja maloljetničkog krivičnog pravosuđa u BiH. Zakonodavni okvir iz ove oblasti čine Krivični zakon⁵ i Zakon o krivičnom postupku⁶ Bosne i Hercegovine, te zakoni o postupanju i zaštiti sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine⁷, Republike Srpske⁸ i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁹. Pravni okvir za ovu oblast dopunjuju i zakonske odredbe o osnovama socijalne zaštite, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica sa djecom.

Karakter alternativnih ili parapenalnih mjera imaju vaspitne preporuke i policijsko upozorenje. Po svojoj sadržini, to su nove sankcije i mjere vaspitno-obrazovne, medicinske ili terapijske prirode koje se primjenjuju u okviru lokalne zajednice s ciljem da se izbjegne ili umanju nepotrebna stigmatizacija osuđenih lica i unaprijedi proces njihove reintegracije (Simović i drugi, 2013:110).

Vaspitne preporuke su mjere fakultativnog karaktera koje nemaju karakter krivičnih sankcija, a čija je svrha da se ne pokreće krivični postupak prema maloljetnom učiniocu krivičnog djela ili da se obustavi već pokrenuti krivični postupak, odnosno da se njihovom primjenom jača lična odgovornost maloljetnika kako on ubuduće ne bi vršio krivična djela, posebno ona koja nazivamo krivičnim djelima srednjeg ili bagatelnog kriminaliteta. Vaspitne preporuke su: lično izvinjenje oštećenom, naknada štete oštećenom, nalaganje redovnog pohađanja škole, odnosno redovnog odlaženja na posao, uključivanje bez naknade u rad humanitarnih organizacija, bolničko ili ambulantno liječenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi i uključivanje u tretman vaspitnih, obrazovnih, psiholoških savjetova. Nadležnost za primjenu vaspitnih preporuka imaju: sudija za maloljetnike (vaspitne preporuke koje predstavljaju značajnije zadiranje u lični i porodični život maloljetnika) i tužilac (primjena ostalih preporuka koje po svojoj sadržini i dejstvu ne dotiču ozbiljnije u život maloljetnika).

Za primjenu vaspitnih preporuka potrebno je da se ispune dva uslova: formalni (objektivni uslov) - da se radi o krivičnom djelu za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina i 2) subjektivni uslov koji se javlja u više vidova: a) priznanje krivičnog djela od strane maloljetnika; b) dobrovoljno priznanje maloljetnika; c) dovoljno dokaza o počinjenom krivičnom djelu; d) izražena spremnost maloljetnika za pomirenje sa oštećenim; e) pristanak maloljetnika na primjenu vaspitne preporuke i f) pristanak oštećenog.

Vaspitne preporuke mogu se izreći najduže na godinu dana. Izbor i primjenu ovih preporuka treba vršiti u saradnji sa roditeljima, odnosno starateljima maloljetnika, kao i sa organima socijalnog staranja.

Policijsko upozorenja izriče policijski službenik maloljetnom učiniocu krivičnog djela za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine. Primjena ove mjere reguliše se posebnim podzakonskim aktom koju donose nadležni ministar unutrašnjih poslova.

VASPITNE MJERE

Vaspitne mjere predstavljaju osnovnu vrstu sankcija prema maloljetnicima. One se mogu izreći svim uzrastima maloljetnika, dakle i mlađim i starijim maloljetnicima. Riječ je o

⁵ "Službeni glasnik BiH", br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04; 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15 i 35/18.

⁶ "Službeni glasnik BiH" br. 36/03, 26/04 i 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13 i i 65/18.

⁷ "Službene novine Federacije BiH", broj 7/14.

⁸ "Službeni glasnik Republike Srpske" br. 13/10 i 61/13.

⁹ "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", broj 44/11.

vrsti sankcije koja korespondira sa pedagoškim statusom maloljetnika i sa prognozom njegovog daljnjeg ponašanja.

Svrha vaspitnih mjera je da se pružanjem zaštite i pomoći maloljetnim učiniocima krivičnih djela, nadzorom nad njima, njihovim stručnim osposobljavanjem i razvijanjem njihove lične odgovornosti osigura njihovo vaspitanje, prevaspitanje i pravilan razvoj. Pri izboru vaspitne mjere sud će posebno uzeti u obzir: uzrast i zrelost maloljetnika; druga svojstva njegove ličnosti i stepen poremećaja u društvenom ponašanju; težinu djela; pobude iz kojih je djelo učinjeno; životne prilike u kojima je maloljetnik živio (socijalna anamneza); ponašanje poslije učinjenog krivičnog djela (sprječavanje ili pokušaj sprječavanja nastupanja štetnih posljedica, nadoknada ili pokušaj nadoknade pričinjene štete, kajanje zbog učinjenog krivičnog djela i nastalih posljedica i slično); ranije izrečene krivične ili prekršajne sankcije prema maloljetniku i druge okolnosti od značaja za izricanje mjere kojom će se najbolje postići svrha vaspitnih mjera.

Vaspitne mjere su: disciplinske mjere (upućivanje u disciplinski centar za maloljetnike i ukor - u Republici Srpskoj), mjere pojačanog nadzora (pojačan nadzor roditelja, usvojioca ili staraoca, pojačan nadzor u drugoj porodici i pojačan nadzor nadležnog organa socijalnog staranja) i zavodske mjere (upućivanje u vaspitnu ustanovu, upućivanje u vaspitno-popravni dom i upućivanje u drugu ustanovu za osposobljavanje).

Izricanje vaspitnih mjera u isključivoj je nadležnosti suda.

Disciplinske mjere se izriču maloljetnom počinitelju kojem nije potrebno izreći trajnije mjere odgoja i preodgoja i kad je krivično djelo počinjeno iz lakomislenosti ili nepromišljenosti. Mjere pojačanog nadzora se izriču maloljetnom počinitelju kojem je potrebno izreći trajnije mjere vaspitanja i prevaspitanja ili liječenja, uz odgovarajući nadzor i nije potrebno njegovo potpuno odvajanje iz sredine. Zavodske mjere se primjenjuju prema maloljetnom počiniocu kojem treba izreći trajnije mjere vaspitanja, prevaspitanja ili liječenja, uz njegovo potpuno odvajanje iz dotadašnje sredine.

1. Mjere upozorenja i usmjeravanja

Mjere upozorenja i usmjeravanja su najblaže krivične sankcije koje se izriču kada se procijeni da je dovoljno da se takvim mjerama utiče na ličnost maloljetnika i njegovu ponašanje.

Ukor predstavlja najlakšu vaspitnu mjeru i sastoji se u prekoru maloljetnika zbog učinjenog krivičnog djela i opomeni da ubuduće ne vrši krivična djela. To je mjera etičkog karaktera, koja se može izreći maloljetnom učiniocu krivičnog djela za lakša krivična djela. Izriče se maloljetniku u slučajevima kada se iz njegovog odnosa prema učinjenom krivičnom djelu i njegove spremnosti da ubuduće ne čini krivična djela - može zaključiti da je ta mjera dovoljna i da ga samo treba prekoriti, te danije potrebno preduzimati trajnije mjere prevaspitnja.

Sud će izreći vaspitnu mjeru upućivanja u disciplinski centar za maloljetnike kada je potrebno da se odgovarajućim kratkotrajnim mjerama utiče na ličnost i ponašanje maloljetnog počinioca krivičnog djela. Iako je boravak u disciplinskom centru kratkotrajan, treba biti usmjeren na pedagoški i socijalni rad sa maloljetnikom. Sud može uputiti maloljetnika u disciplinski centar za maloljetnike: na određen broj sati tokom dana praznika, ali najviše četiri uzastopna dana praznika; na određeni broj sati tokom dana, ali najduže u trajanju do jednog mjeseca i na neprekidni boravak tokom određenog broja dana, ali ne duže od 20 dana.

2. Vaspitne mjere pojačanog nadzora

Mjere pojačanog nadzora su vaspitne mjere koje se izriču maloljetniku za koga se procijeni da mu je potreban trajniji vaspitni tretman koji će biti realizovan uz stručni nadzor, ali bez izdvajanja maloljetnika iz njegove sredine. Zakonima koji se primjenjuju Bosni i Hercegovini predviđene su tri vaspitne mjere pojačanog nadzora: 1) pojačan nadzor roditelja, usvojioca ili staraoca; 2) pojačan nadzor u drugoj porodici i pojačan nadzor organa socijalne zaštite.

2.1. Pojačan nadzor roditelja, usvojioca ili staraoca

Ova mjera može izreći kada je maloljetnik učinio krivično djelo jer su roditelji, usvojioci ili staralac propustili da vrše nadzor nad njim, a pri tom su u mogućnosti da to rade. Za primjenu ove vaspitne mjere odlučujuće su dvije okolnosti: postojanje krivičnog djela koje je učinio maloljetnik zbog njegove vaspitne zapuštenosti, koja je posljedica nedovoljne brige i nadzora nad njegovim ponašanjem i mogućnost roditelja, usvojioca ili staraoca da, i pored prethodno propuštenog nadzora i brige, ubuduće vrše taj nadzor. Izricanjem ove mjere maloljetnik ostaje u svojoj porodici, a najznačajniju ulogu u izvršenju ove mjere preuzima roditelj, usvojilac ili staralac.

2.2. Pojačan nadzor u drugoj porodici

Ako roditelji, usvojilac ili staralac nisu u mogućnosti da maloljetnika pojačano nadziru ili ako se od njih takav nadzor ne može opravdano očekivati, sud će maloljetniku izreći vaspitnu mjeru pojačanog nadzora u drugoj porodici koja je voljna da primi maloljetnika i ima mogućnosti da ga pojačano nadzire. Porodica u koju se smješta maloljetnik može biti svaka, tako da u obzir mogu doći i srodničke i nesrodničke porodice. Potrebno je da ova porodica želi primiti maloljetnika i da je u mogućnosti da nad njim vrši pojačan nadzor. Izbor porodice u koju će se smjestiti maloljetnik sud vrši na osnovu prethodno sprovedenog ispitivanja ličnosti maloljetnika i socio-psihološke strukture porodice.

Za vrijeme izvršenja ove mjere maloljetniku se obezbjeđuje održavanje veze s porodicom, ukoliko sud na prijedlog organa starateljstva drugačije ne odluči. Izvršenje ove mjere obustaviće se kad roditelji, usvojilac ili staralac steknu mogućnost da maloljetnika pojačano nadziru ili kada prema rezultatu prevaspitanja prestane potreba za pojačanim nadzorom.

Mjera pojačanog nadzora u drugoj porodici može da traje najmanje šest mjeseci, a najviše dvije godine, s tim da sud naknadno odlučuje o njenom prestanku.

2.3. Pojačan nadzor nadležnog organa socijalne zaštite

Mjeru pojačanog nadležnog organa socijalne zaštite sud izriče ako roditelji, usvojilac ili staralac nisu u mogućnosti pojačano nadzirati maloljetnika, a ne postoje ni uslovi za izricanje vaspitne mjere pojačanog nadzora u drugoj porodici. Primjenom ove mjere maloljetnik i dalje ostaje da živi u svojoj porodici, a pojačan nadzor nad njim vrši ovlaštena osoba nadležnog organa socijalne zaštite. Ovlaštena osoba nadležnog organa socijalne zaštite brine se o školovanju maloljetnika, njegovom zaposlenju, odvajanju iz sredine koja na njega štetno utiče, potrebnom liječenju i sređivanju prilika u kojima živi.

Za izvršenje ove vaspitne mjere nadležan je organ socijalne zaštite na čijem području maloljetnik ima prebivalište. Ova mjera može trajati najmanje jednu, a najduže tri godine.

3. Zavodske vaspitne mjere

Dešava se da je maloljetni delinkvent do te mjere vaspitno zapuštena osoba sa izraženom kriminalnom orijentacijom, da prethodno navedene mjere neće imati nikakvog uticaja na njegovo popravljanje i prevaspitanje. U takvim slučajevima pribjegava se izricanju neke od zavodskih mjera. One se izriču maloljetniku kome su potrebne trajnije mjere vaspitavanja, liječenja i osposobljavanja, uz potpuno odvajanje iz dotadašnje sredine, radi vršenja pojačanog uticaja na njega.

Prema Krivičnom zakonu BiH, postoje sljedeće zavodske mjere: upućivanje u vaspitnu ustanovu (član 90); upućivanje u vaspitno-popravni dom (član 91) i upućivanje u posebnu ustanovu za liječenje i osposobljavanje (član 92).

3.1. Upućivanje u vaspitnu ustanovu

Sud će uputiti u vaspitnu ustanovu maloljetnika nad kojim treba obezbijediti vršenje trajnog nadzora od strane stručnih vaspitača u ustanovi za vaspitanje maloljetnika. Mjera se izriče maloljetnim počiniocima krivičnih djela čije se vaspitanje i prevaspitanje zbog različitih razloga ne može postići u sredini u kojoj su do tada živjeli. Izvršava se u ustanovi koja je određena za tu namjenu. U ovoj ustanovi maloljetnik ostaje najmanje šest mjeseci, a najduže dvije godine. Po izricanju ove mjere sud neće odrediti njeno trajanje, već će o tome naknadno odlučiti.

Ova mjera ima dva osnova: krivičnopravni, odnosno socijalni i porodičnopravni. Po prvom osnovu, ova vaspitna mjera se može izreći krivično odgovornim maloljetnicima kojima je potreban stalni nadzor od strane stručnih lica. Po drugom osnovu daje se mogućnost organima socijalne zaštite da i djecu do 14 godina života, koja nisu krivično odgovorna, a koja su učinila krivična djela, kao i djecu i omladinu čiji je razvoj već godinama ugrožen i devijantan, smjeste u ovakav tip ustanove. Po prijemu u vaspitanu ustanovu, maloljetnik se raspoređuje u odgovarajuću vaspitnu grupu, zavisno od uzrasta, završenog razreda škole, psiho-tjelesnih svojstava i stepena njegove vaspitne zapuštenosti.

3.2. Upućivanje u vaspitni-popravni dom

Maloljetnog počinioca krivičnih djela prema kome treba primijeniti pojačane mjere prevaspitanja (zbog većeg stepena vaspitne zapuštenosti, kao i potrebe njihovog izdvajanja iz sredine u kojoj žive) sud će uputiti u vaspitno-popravni dom. Kod mjere upućivanja u vaspitno-popravni dom naglašeno je da nad maloljetnikom treba primijeniti pojačane mjere prevaspitanja, dok se kod mjere upućivanja u vaspitnu ustanovu naglašava da treba obezbijediti vršenje stalnog nadzora od strane stručnih vaspitača.

U vaspitno-popravnom domu maloljetnicima se osigurava osnovno i srednje obrazovanje, s tim da mogu sticati stručne kvalifikacije i van doma, a može im se omogućiti i vanredno školovanje i stručno osposobljavanje. Kvalifikacije koje maloljetnici stiču u vaspitno-popravnim domovima, za vrijeme izvršenja vaspitne mjere, imaju istu važnost kao i kvalifikacije koje se stiču u odgovarajućim školama i radionicama van doma. U svjedočanstvu o stečenom obrazovanju ne smije biti navedeno da je stečeno u vaspitno-popravnom domu. U vaspitno - popravnom domu maloljetnik ostaje od jedne do pet godina. Pri izricanju ove mjere sud neće odrediti njeno trajanje već će o tome naknadno odlučiti, a u skladu sa zakonom.

3.3. Upućivanje u posebnu ustanovu za liječenje i osposobljavanje

Prema maloljetniku ometenom u psihičkom ili fizičkom razvoju sud može, umjesto upućivanja u vaspitnu ustanovu ili vaspitno-popravni dom, izreći mjeru upućivanja u drugu ustanovu radi osposobljavanja. Maloljetnik ostaje u ustanovi za osposobljavanje dok je to potrebno radi njegovog liječenja ili osposobljavanja, a kad postane punoljetan, ponovo će se ispitati potreba njegovog daljeg zadržavanja u ovoj ustanovi.

4. Posebne obaveze uz mjere pojačanog nadzora

Pri izricanju neke od vaspitnih mjera pojačanog nadzora, sud može maloljetniku odrediti jednu ili više posebnih obaveza, ako je to potrebno za uspješnije izvršenje izrečene mjere, s tim da te obaveze ne mogu trajati duže od trajanja vaspitne mjere. Sud može maloljetniku odrediti naročito ove obaveze: lično izvinjenje oštećenom; naknada štete u okviru vlastitih mogućnosti; redovno pohađanje škole; osposobljavanje za zanimanje koje odgovara njegovim sposobnostima i sklonostima; uzdržavanje od uživanja alkoholnih pića i opojnih droga; posjećivanje odgovarajuće zdravstvene ustanove ili savjetovišta te uzdržavanje od druženja s licima koja na njega štetno djeluju. Sud može obaveze koje je odredio naknadno ukinuti ili izmijeniti.

U slučaju neispunjenja ovih obaveza, sud može izrečenu mjeru pojačanog nadzora zamijeniti drugom vaspitnom mjerom. Pri određivanju obaveza sud će maloljetnika upozoriti na posljedice u slučaju njihovog neizvršenja.

5. Obustava izvršenja i izmjena odluke o vaspitnim mjerama

Kad se poslije donošenja odluke kojom je izrečena mjera pojačanog nadzora ili zavodska mjera pojave okolnosti kojih nije bilo u vrijeme donošenja odluke ili se za njih nije znalo, a one bi bile od uticaja na donošenje odluke, izvršenje izrečene mjere može se obustaviti ili se izrečena mjera zamijeniti drugom mjerom pojačanog nadzora ili zavodskom mjerom. U pogledu zavodskih mjera obustavljanje od izvršenja ili zamjenjivanje drugom mjerom vršiće se uz sljedeća ograničenja: 1) mjera upućivanja u vaspitnu ustanovu prije isteka roka od šest mjeseci ne može se obustaviti od izvršenja, a do isteka ovog roka se može zamijeniti samo upućivanjem maloljetnika u vaspitno-popravni dom ili drugu ustanovu za osposobljavanje; 2) mjera upućivanja u vaspitno-popravni dom prije isteka roka od jedne godine ne može se obustaviti od izvršenja, a do isteka ovog roka se može zamijeniti samo upućivanjem maloljetnika u vaspitnu ustanovu ili drugu ustanovu za osposobljavanje; 3) mjera upućivanja u vaspitnu ustanovu, odnosno mjera upućivanja u vaspitno-popravni dom može se obustaviti od izvršenja ili zamijeniti nekom drugom mjerom i prije isteka pomenutih rokova ako posebne okolnosti koje se odnose na ličnost maloljetnika očigledno pokazuju da je postignuta svrha ovih mjera.

6. Ponovno odlučivanje o vaspitnim mjerama

Ako je od pravosnažnosti odluke kojom je izrečena mjera pojačanog nadzora ili zavodska mjera proteklo više od jedne godine, a izvršenje nije započeto, sud će ponovo odlučiti o potrebi izvršenja izrečene mjere. Uz to, sud može odlučiti da se ranije izrečena mjera izvrši ili ne izvrši ili zamijeni nekom drugom mjerom.

7. Evidencija o izrečenim vaspitnim mjerama

Evidenciju o izrečenim vaspitnim mjerama vode nadležni organi socijalne zaštite na osnovu propisa koje donosi organ nadležan za poslove socijalne zaštite. Zakon dozvoljava da se podaci o izrečenim vaspitnim mjerama mogu dati samo sudu, tužilaštvu, organima unutrašnjih poslova i organima socijalne zaštite u vezi s krivičnim postupkom koji se vodi protiv osoba kojima su izrečene vaspitne mjere.

KAZNA MALOLJETNIČKOG ZATVORA

Maloljetnički zatvor predstavlja krivičnu sankciju koja se izuzetno može izreći samo starijem maloljetniku koji je učinio krivično djelo za koje je zakonom propisana kazna zatvora teža od pet godina pod uslovom da mu zbog visokog stepena krivice, prirode i težine krivičnog djela ne bi bilo opravdano izreći vaspitnu mjeru. Ovaj zatvor ne može biti kraći od šest mjeseci ni duži od pet godina. Za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora od 20 ili teža kazna ili u slučaju sticaja najmanje dva krivična djela za koja je propisana kazna zatvora teža od deset godina, maloljetnički zatvor može se izreći u trajanju do deset godina. Kada su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi, sud starijem maloljetniku odmjerava kaznu maloljetničkog zatvora u granicama zakonom propisane kazne za učinjeno krivično djelo imajući u vidu svrhu maloljetničkog zatvora i uzimajući u obzir sve okolnosti (olakšavajuće i otežavajuće), a naročito stepen zrelosti maloljetnika i vrijeme koje je potrebno za njegovo vaspitanje i stručno osposobljavanje. Pri tome sud, ne može izreći kaznu maloljetničkog zatvora u trajanju dužem od propisane kazne za učinjeno djelo, ali nije vezan za najmanju mjeru propisane kazne.

Svrha maloljetničkog zatvora pretežnim dijelom se poklapa sa svrhom vaspitnih mjera, ali ima i nekih posebnosti. Primjenom maloljetničkog zatvora nastoji se da se ostvari pojačani uticaj na maloljetne učinioce da ubuduće ne vrše krivična djela, kao i na druge maloljetnike da ne vrše krivična djela. Drugačije rečeno, u zakonu se podvlači specijalna prevencija i ističe generalna, što nije bio slučaj kod vaspitnih mjera (Perić, 2005: 37).

PRIMJENA MJERA BEZBJEDNOSTI

Mjere bezbjednosti predstavljaju krivične sankcije usmjerene na anuliranje uzroka kriminalnog ponašanja lica kojima se izriču. Kao takve, usmjerene su na ličnost učinioca, i mogu biti korisni instrumenti tretmana maloljetnih učinilaca krivičnih djela (Knežević, 2010: 95).

Mjere bezbjednosti mogu se izreći maloljetnicima ako im je izrečena vaspitna mjera ili kazna maloljetničkog zatvora. Mjera bezbjednosti obaveznog liječenja alkoholičara ne može se izreći uz mjere upozorenja i usmjeravanja. Mjera bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi može se izreći samostalno.

DEJSTVO KAZNE NA VASPITNE MJERE

Ako za vrijeme trajanja vaspitne mjere sud izrekne punoljetnoj osobi kaznu maloljetničkog zatvora ili kaznu zatvora najmanje godinu dana, vaspitna mjera prestaje kada ova osoba započne izdržavanje kazne. Ako za vrijeme trajanja vaspitne mjere sud izrekne punoljetnoj osobi kaznu zatvora u kraćem trajanju od jedne godine, sud će u presudi odlučiti da li će se po izdržanoj kazni nastaviti izvršenje izrečene vaspitne mjere i da li će se ta mjera ukinuti.

INSTITUCIJE ZA IZRICANJE I IZVRŠENJE ALTERNATIVNIH MJERA

Na institucionalnom planu posebno se ističe potreba uspostavljanja specijalizovanih odjeljenja u tužilaštvima i u sudovima, koja bi bila isključivo nadležna za pitanja kriminaliteta maloljetnika. Uz navedeno, važno je i kontinuirano provođenje edukacije tužilaca i sudija iz oblasti maloljetničke delinkvencije i alternativnih načina reagovanja. Značajno je i proširivanje nadležnosti i kapaciteta institucija socijalne zaštite i ostalih ustanova za izvršenje pojedinih vaspitnih mjera, koje po svom iskustvu i stručnosti trebaju biti središnja tijela za alternativno reagovanje na maloljetničko prestupništvo. U cilju zajedničkog rješavanja problema delinkvencije, neophodna je saradnja sa porodicom i školama. U tom smislu neophodna je zakonska, materijalna i finansijska podrška zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti. Zatim, potrebno je definisati koje nevladine organizacije mogu uzeti učešće u primjeni alternativnih mjera, pod kojim uslovima, te definisati ulogu lokalne zajednice (opština i mjesnih zajednica).

Teško je i zapravo pogrešno misliti da se alternativni sistem sankcija može nazvati rješenjem maloljetničke delinkvencije. Kod recidivnih i hroničnih maloljetnih počinitelja krivičnih djela, koji čine relativno mali procenat (do jedne trećine) ukupno registrovanih maloljetnika koji su počinili neko krivično djelo, resocijalizacija i rehabilitacija (kojima je svrha da kod delinkventa razviju svijest o zajedničkim interesima društva) teško da se mogu ostvariti tek izvinjenjem ili obeštećenjem žrtve ili oštećenog. Kod njih je najčešće potreban kustodijalni (zavodski) tretman sa psihološkim i pedagoškim sadržajima, koji će kod mladog delinkventa razviti osjećaj brige za potrebe i interese zajednice. Na ovaj način oni će odustati od kriminalne karijere: dakle, ne zbog straha od mogućih sankcija, nego zbog uvjerenja u pogrešnost vlastitog postupanja.

U slučajevima kada se (ali ne nužno) radi o primarnoj delinkvenciji i deliktima manje težine, te počinitelja koji se smatraju „normalnim” dijelom zajednice, načelno se može govoriti o socijalizovanim osobama koje ne zahtijevaju poseban pravosudni tretman. To su to mahom mlade osobe koje žive u funkcionalnim porodicama sa skladnim odnosima, koje su u stanju pružiti odgovarajuću podršku u prevaspitanju. Upravo je to dio populacije mladih ljudi koji je podoban za primjenu alternativnih mjera. Prevladava mišljenje da bi njihovo pravosudno, klasično tretiranje bilo kontraproduktivno.

Upućivanjem izvinjenja žrtvi, koje je najviše preferirana alternativna mjera, a može (i treba) inkludirati i suočenje sa žrtvom, mogla bi se postići restitucija stanja koje je postojalo prije počinjenja djela. Suočavanjem sa vlastitim ponašanjem počinitelj dobija nedvosmislenu poruku da se njegovo ponašanje neće više tolerisati, te izbjegava formalno kažnjavanje i s njim skopčano etiketiranje i sl. Druga široko prihvaćena mjera, naknada štete (ukoliko je ona prouzrokovana djelom), neizostavni je dio izvinjenja žrtvi. I njome se postiže restitucija stanja prije počinjenja djela, od koje profitiraju i žrtva i zajednica i počinitelj. Ona omogućava naknadu štete oštećenom, a na počinioca djeluje rehabilitacijski, jer omogućava da se iskupi i „otplati svoj dug“ prema zajednici.

Uloga samih građana, koji preferiraju ovu mjeru, ne mora se zaustaviti samo na odobravanju ovakvog modusa bavljenja maloljetnim prestupništvom. Zajednica može i treba igrati ulogu u nadzoru delinkvenata. Taj nadzor bi primarno trebao obavljati socijalni radnik. Nevladine organizacije na lokalnom nivou, pa čak i kućni savjeti, međutim, mogu imati ulogu jedne od kontrolnih poluga, koje će socijalni radnici (ili neko sličan koji posmatraju daljnje ponašanje delinkventa) konsultovati kako bi se uvjerali da je ponašanje delinkventa zaista bilo prolazna epizoda i da takva mlada osoba ne ispoljava daljnje simptome poremećaja u ponašanju. U slučaju da se radi o naknadi štete, zajednica može preuzeti ulogu monitoringa zadovoljavanja uslova uspostavljenih izricanjem alternativne sankcije.

Zajednica, ukoliko se želi uključiti u primjenu alternativnih sankcija, mora biti konsultovana o razlozima i mogućim modusima njena uključivanja. Osoba kojoj je izrečena alternativna sankcija treba da potiče iz te zajednice, tj. da bude njen dio. U protivnom, neće postojati mogućnost nametanja društvenih vrijednosti, niti će zajednica imati ikakav autoritet prema delinkventu: on je ne doživljava kao svoju i ne osjeća potrebu da se ponaša konformistički prema normama koje ona uspostavlja.

U slučaju težih oblika delinkventnog ponašanja, pohađanje specijalizovanog savjetovanja delegira odgovornost za rehabilitaciju delinkvenata na profesionalni dio institucionalne infrastrukture. Načelno se može reći da je savjetovanje bitan način bavljenja delinkventima koji imaju probleme u ponašanju, posebno ako ispoljavaju agresivne forme prestupništva. Postoje istraživanja koji sugerišu da približno dvije trećine takvih osoba ima veliku vjerojatnoću da nastave sa agresivnim ponašanjem u odrasloj dobi. Ovo savjetovanje najčešće uključuje traženje razloga agresivnog ponašanja mlade osobe, razumijevanje njenih problema i sl., a literatura sugeriše da su najuspješnija savjetovanja koja referiraju na multimodalni pristup usmjeren ka: razvijanju vještina i promjena u ponašanju. Individualna terapija je, ipak, najuspješniji način savjetovanja, koji osigurava dugoročne promjene u ponašanju adolescenata.

ZAKLJUČAK

Sve savremene zemlje u svijetu u svojim maloljetničkim krivičnim zakonodavstvima predviđaju, pored posebnih krivičnih sankcija i posebne krivičnopravne mjere, odnosno neformalne, parapenalne ili *sui generis* mjere koje se primjenjuju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela. To su mjere koje se primjenjuju prema maloljetnicima prema kojima se vodi sudski postupak, ali ih je potrebno odvratiti od institucionalizacije ili primjene institucionalnog tretmana. U ove mjere uobičajeno se ubrajaju: novčana kazna; naknada, odnosno popravlanje štete; povraćaj stvari, odnosno poravnanje maloljetnika sa oštećenim; različiti modaliteti ličnog izvinjenja maloljetnika oštećenom licu; uslovni otpust; nalozi, odnosno raznovrsna uputstva za liječenje, odnosno podvrgavanje odgovarajućem ispitivanju i odvikavanju od zavisnosti maloljetnika; nalozi za različite oblike staranja, savjetovanja ili nadzora nad maloljetnikom; nalozi koji se odnose na redovno obrazovanje, odnosno redovno zapošljavanje maloljetnika, te nalozi kojima se maloljetni učinilac krivičnog djela obavezuje na obavljanje raznovrsnih modaliteta društveno korisnog, odnosno opštekorisnog rada za dobro lokalne ili društvene zajednice uopšte. Primjena alternativnih mjera, odnosno njihov sadržaj, te vrsta konkretne obaveze maloljetnog učinioca krivičnog djela - zavisi od niza faktora: pravnog sistema zemlje u kojoj se alternativne mjere primjenjuju, zatim socijalnog i imovinskog stanja maloljetnika i njihovih porodica, broja volontera i organizacija koje su spremne da bez naknade sprovedu alternativne mjere, finansijskog stanja konkretne državne, odnosno lokalne zajednice, spremnosti i tradicije u konkretnoj zemlji, odnosno lokalnoj zajednici, edukovanosti i osposobljenosti službenih učesnika u postupku njihovog izricanja i dr.

Treba nam i strategija društvene reakcije na problem maloljetničke delinkvencije. Strategija znači sistematski pristup (koncept) kojim se definišu sveobuhvatne mjere svih društvenih činilaca, označavanje tih faktora, definisanje njihovih uloga, obaveza i kompetencija i definisanje načina komunikacije između aktera koji realizuju koncept. Dakle, nužno je definisati mrežu ustanova, institucija i organizacija koji rade na jedinstvenom projektu. Posebno se preporučuje da se odredi nosilac (koordinator) zajedničkih djelatnosti. U tom pravcu neophodno je napraviti određene akcije koje bi za cilj imale približiti javnosti (posebno stručnoj) problem maloljetničke delinkvencije, te osnovne ciljeve i način realizacije

projekata iz ove oblasti. Važno je da javnost shvati dimenziju problema i moguće posljedice ako izostane adekvatna društvena reakcija

LITERATURA

1. Bošković, Milo, *Kriminologija*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2006.
2. Budimlić, Muhamed, Datzer, Darko, Muratbegović, Elmedin, Maljević, Almir, Puharić, Predrag, Bojanić, Nebojša, Mujanović, Eldan, Guso, Haris, *Izvršenje alternativnih mjera za maloljetnike: pravni, institucionalni i praktični problemi*, Centar za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, Sarajevo, 2010.
3. Dodge, Kenneth A., *A biopsychosocial model of the development of chronic conduct problems in adolescence*, *Developmental Psychology*, 39 (2), 2003.
4. Hirjan Franjo, Singer Mladen, *Maloljetnici u krivičnom postupku* (Drugo dopunjeno i izmijenjeno izdanje), Globus, Zagreb, 1987
5. Jašović, Žarko, *Kriminologija maloletničke delinkvencije*, Naučna knjiga, Beograd, 1983.
6. Kalra, Michelle, *Juvenile delinquency and adult aggression against women (M.A. thesis)*. Wilfrid Laurier University, 1966.
7. Knežević, Saša, *Maloletničko krivično pravo*, Pravni fakultet, Niš, 2010
8. Miković, Milanka, *Maloletnička delinkvencija i socijalni rad*, Naučna knjiga, Beograd, 2004.
9. Mulvey, P. Edward, Arthur, Michael, W., Reppucci, N. Dickon, *Prevention of Juvenile Delinquency: A Review of the Research*, *The Prevention Researcher*, Volume 4, Number 2, 1997.
10. Nikolić, Zlatko, Joksić Ivan, *Maloletnička delinkvencija: socijalnopsihološki i krivičnopravni aspekti*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2011.
11. Perić, O., *Komentar zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
12. Regoli, Robert, M., Hewitt, John, D. *Delinquency in Society*, 6th ed., 2006.
13. Siegel, J. Larry, *Juvenile Delinquency with Infotrac: theory, practices and law*, 2002.
14. Simović Miodrag *et al.*, *Maloletničko krivično pravo*, Pravni fakultet Istočno Sarajevo, 2013.
15. Simović, Marina, M., *Vaspitne mjere kao sredstvo u suzbijanju kriminaliteta maloljetnika*, Grafomark, Laktaši, 2012.
16. Simović, Marina M., *Izvršenje krivičnih sankcija prema maloljetnicima u Republici Srpskoj*, Zbornik radova, Banja Luka, 2005.
17. Todorović, Aleksandar, *Uslovi i uzroci maloletničkog prestupništva u urbanim i ruralnim sredinama*, Institut za kriminološka i kriminalistička ispitivanja, Beograd, 1971.
18. Zigler, Edward, F., Taussig, Cara, Black, Kathryn, *Early childhood intervention. A promising preventative for juvenile delinquency*, *Am Psychol.* 47 (8), 1992.
19. Špadijer-Džinić, Jelena, *Socijalna patologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1988.
20. Škulić, Milan, *Maloljetnici kao učinioci i kao žtve krivičnih djela*, Dosije, Beograd, 2003.

DILEMMAS AND CHALLENGES OF EURASIAN INTEGRATION: HUMANITARIAN DIMENSION

Abstract

During last several years Eurasian integration in the Post-Soviet space was marked by increased dynamics and obvious tendency to greater economic cooperation. This phenomenon reflects increasingly obvious need of the post-Soviet states to consolidate their efforts to jointly overcome the challenges of the global economic crisis and globalization. This was manifested in the formation of the Eurasian Economic Union (EAEU) in 2015, which currently includes Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Armenia. However, Eurasian integration in its current format doesn't seem to be reliable and irreversible. Vulnerability of the current integration processes in the post-Soviet space consists in their predominantly economic character with very little attention paid to the humanitarian and spiritual aspects of integration. Unlike Eurasian economic integration with its certain progress despite numerous problems, there is quite opposite picture in humanitarian sphere, marked by increasing humanitarian and spiritual disintegration and growing alienation between peoples and states that are very close in terms of their origins, civilization and culture. Growing contradiction between the dynamic integration processes in the socio-economic sphere and the prevalence of disintegration trends in the humanitarian sphere poses a serious threat to the further successful development of Eurasian integration. It seems that Eurasian integration will acquire a systemic, dynamic and irreversible character only if a solid humanitarian and philosophical foundation is put under the integration projects.

Key words: Eurasian integration, Post-Soviet space, disintegration, economy, humanitarian issues

Kirill Shevchenko

ДИЛЕМЕ И ИЗАЗОВИ ЕВРОАЗИЈСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ: ХУМАНИТАРНА ДИМЕНЗИЈА

Сажетак

Посљедњих неколико година евроазијске интеграције на постсовјетском простору обиљежиле су појачана динамика и очигледна тенденција ка већој економској сарадњи. Ова појава одражава све очигледнију потребу постсовјетских држава да консолидују своје напоре на заједничком превладавању изазова глобалне економске кризе и глобализације. То се показало формирањем Евроазијске економске уније (ЕАЕУ) 2015. године, која тренутно укључује Русију, Бјелорусију, Казахстан, Киргистан и Јерменију. Међутим, евроазијска интеграција у свом тренутном формату не дјелује поуздано и неповратно. Рањивост тренутних интеграционих процеса на постсовјетском простору састоји се у претежно економском карактеру са врло мало пажње посвећеним хуманитарним и духовним аспектима интеграције. За разлику од евроазијске економске интеграције са њеним одређеним напретком упркос бројним проблемима, у хуманитарној сфери постоји сасвим супротна слика коју обиљежава све већа хуманитарна и духовна дезинтеграција и све већа отуђеност између народа и држава које су по свом поријеклу, цивилизацији и култури веома блиске. Растућа контрадикција

између динамичних процеса интеграције у друштвено-економској сфери и превладавања дезинтеграционих трендова у хуманитарној сфери представља озбиљну пријетњу даљем успјешном развоју евроазијске интеграције. Чини се да ће евроазијска интеграција стећи системски, динамичан и неповратан карактер само ако се унутар интеграционих пројеката постави чврста хуманитарна и филозофска основа.

Кључне рихечи: Евроазијска интеграција, постсовјетски простор, дезинтеграција, економија, хуманитарна питања

During last several years integration processes in the Post-Soviet space were marked by significant dynamics and obvious tendency to greater economic cooperation. As many experts indicate, this phenomenon reflects increasingly obvious need of the post-Soviet states to coordinate and consolidate their efforts to jointly overcome the challenges of the global economic crisis and the era of globalization.

One of the most popular and universal arguments of all supporters of Eurasian integration – regardless their ideological and political preferences – is based on historical tradition and legacy. This argument holds that numerous Eurasian peoples during a long period of their historically established coexistence in one Eurasian space – first in the form of Muscovite Russia and Russian Empire in XVI-XIX centuries and later in the form of the USSR during XX century – developed close economic and social ties, cultural kinship and mental similarity. All these factors, as Eurasian integration’s protagonists argue, make Eurasian integration natural, objective and to a certain degree inevitable process.

The most striking manifestation of the strengthening of integration trends was the formation of the Eurasian Economic Union (EAEU) in 2015 on the basis of the earlier established Custom Union. Eurasian Economic Union (EAEU) unites the largest economic players of the post-Soviet space including Russia, Kazakhstan, Belarus and also Kyrgyzstan and Armenia. Moldova has currently observer status in the Eurasian Economic Union. A number of other European and Asian countries are interested in developing economic cooperation with the Eurasian Economic Union in the form of a free trade zone. It should be noted that the first post-Soviet politician, who clearly articulated the idea of Eurasian Union in 1994, was former president of Kazakhstan Nursultan Nazarbaev.¹

According to some politicians and economists, successful development of integration in the post-Soviet space can play an important stabilizing role not only in the economic sphere, but also in social and public processes. Large parts of the population of the post-Soviet states, especially older people, are still marked by long-term traumatic experience of the transition period. As a result, especially representatives of the older generation are still suffering from so called “global identity crisis”, which was discovered by sociologists during 1990-ties right after the dissolution of the USSR and radical market reforms. According to Russian sociologists, this crisis manifested itself in the fact that the large segment of the post-Soviet population has lost its value orientation and lacked any clear idea about “themselves, about their place in society and about their own country”.²

In is worth of noting that a number of post-socialist countries in Central and Eastern Europe show certain interest to Eurasian integration. Thus, some political forces and media outlets in Serbia demonstrate interest to the theories of Eurasians and Eurasianism as a

¹ Логинов А.В. Россия и Евразия. Евразийский вектор: поиски российской цивилизационной идентичности в XX столетии. Москва: Большая Российская Энциклопедия, 2013. С. 528.

² Независимая газета. 31.08.2004.

philosophical and political doctrine.³ Some Serbian politicians and political parties, for instance Serbian Radical party, declare their Eurasian orientation in the field of practical politics.⁴ Wide academic circles in the Czech Republic and in Slovakia also demonstrate growing interest to Eurasianism and its most famous representatives and their academic legacy. Apart from that, ongoing integration processes in Eurasia are viewed by some intellectuals in Central Europe and in the Balkans as an interesting, original and promising possible alternative to Western scenario of economic globalization, which started demonstrating its weaknesses especially in the connection with Brexit and deepening migration crisis.

However, Eurasian integration between post-Soviet countries from the very beginning is facing increasingly serious challenges and obstacles. As far as pure economic sphere is concerned, one of the most important challenges for the countries of the Eurasian Economic Union (EAEU) is continuing outside pressure from the powerful and influential global economic players like China and European Union. Thus, China plays a leading role in the foreign trade of Kyrgyzstan (46% of the total Kyrgyz foreign trade) and Kazakhstan (almost 16%). In the meantime, due to flexible use of the “soft power” China is successfully strengthening its economic and political influence in other countries of the EAEU, playing an increasingly important economic and political role in Belarus and Armenia. As some experts indicate, in fact it is possible to talk about the process of “chinazation” or “sinization of the post-Soviet space”.⁵ The economic role of the European Union also shows a tendency to strengthening in the post-Soviet space. Thus, in 2018 56,3% of the Kazakhstan's commodity exports were directed to the EU countries. In 2015, simultaneously with EAEU agreement, Kazakhstan has signed an agreement on expanded partnership and cooperation with the EU, which involves the deepening of trade and economic relations.⁶

With the growing international isolation of Russia and continuing Western economic sanctions, the desire of Belarus and Kazakhstan to pursue a multi-vector foreign policy has intensified. In the case of Belarus, this was reflected in the fact that the Belarusian leadership is actively developing economic relations with neighboring Ukraine, which has serious political problems with Russia. Belarus is also demonstrating its readiness to develop relations with the EU countries and to intensify activities in the framework of the Eastern Partnership. In the words of one well-informed Russian political analyst, “maneuvering between the West and Russia is necessary for the Byelorussian President to maintain his power”.⁷ Also, it is worth of noting that all countries – members of the EAEU except Russia allowed short-term visa-free entry for EU and US citizens.

However, apart from the numerous external challenges there are serious internal problems for successful Eurasian integration. Economists emphasize that the level of internal integration among Eurasian countries remains quite low. Thus, the share of mutual trade in goods in the total volume of foreign trade of the EAEU countries in 2014-2018 did not exceed 13-17%. This

³ Милошевич Зоран. Информационные ресурсы и евразийская идея в Сербии // Евразийское обозрение. Национализм и идентичности в Евразии. Выпуск 1. Прага: Medium Orient, 2014. С. 56-57.

⁴ Милошевић Зоран. Евроазијски Савез у програмима српских парламентарних политичких партија // Србија и Евразијски Савез. Приредио Зоран Милошевић. Шабац: Центар Академске Речи, 2016. С. 88-107.

⁵ Kheyfets B. Eurasian Economic Union - Time for Modernization // Outlines of Global Transformations. Politics. Economics. Law. 2019. Number 2. P. 31.

⁶ Ibidem.

⁷ Gronsky A. Byelorussia's Relations with the European Union and the United States (1992-2018): from Distancing to Drift to the West // Outlines of Global Transformations. Politics. Economics. Law. 2019. Number 2. P. 96.

number is significantly lower than the minimum threshold of integration stability, which, according to experts, makes up around 25%.⁸

Another significant internal problem is the fact that the process of the formation of the common market of the EAEU countries in the most important economic segments is still far from complete. Thus, a single energy market has not yet been formed, which, in particular, causes discontent of the Belarusian leadership. Harsh criticism of Russia for its unwillingness to sell Russian oil and gas to Belarus at domestic prices has become traditional for the political rhetoric of Belarusian leadership, including President Lukashenko. Constant economic tensions and frictions with Russia reinforce the desire of the Belarusian leadership to seek geopolitical alternatives in the west.

The convergence and harmonization of national legislations of EAEU countries in the economic field is also experiencing constant problems. In the context of the ongoing economic sanctions imposed by the Western countries, trade conflicts and trade wars between EAEU states, especially between Russia and Belarus, have become more frequent and usually are followed by active media campaign, which obviously doesn't improve mutual relations. At present most EAEU countries continue to take resolute administrative measures to protect domestic market from competitors from the other EAEU countries, which in most cases violates the customs union agreement. Even the solution of certain purely technical issues in the interests of the population of Russia and Belarus is called into question. Thus, the cancellation of roaming between Russia and Belarus announced several years ago is still not implemented – unlike European Union, which already cancelled roaming between EU member states. As some experts indicate, the concrete format for resolving economic issues in post-Soviet space is determined by the interests of influential financial and business structures, and not by the interests of the population.

The long-announced creation of a monetary union is also far from complete not only in the framework of EAEU countries, but also in Russian-Belarusian Union State, which is traditionally regarded as the most advanced integration project in post-Soviet space. As experts indicate, the creation of a real and viable monetary union is seriously complicated by both the increased volatility of the exchange rates of the EAEU countries and the low share of mutual trade and investment.⁹

However, as many contemporary politicians and political observers believe, the vulnerability of the current integration processes in the post-Soviet space consists in their predominantly and exclusively economic character with very little attention paid to the humanitarian and spiritual aspects of integration. In the words of the first Czechoslovak president T.G. Masaryk, every state is born with a certain idea, providing an answer to a question why this particular state should exist. If this principle is applied to Eurasian post-Soviet integration, the ideological and spiritual essence of economic unification remains not entirely clear. As some political observers ironically notice, during summits between the heads of EAEU countries most attention is usually being paid exclusively to economic matters and mutual trade while various humanitarian questions of mutual interest are put aside.

Moreover, in some experts' opinion, unlike Eurasian economic integration with its certain progress despite numerous problems, there is quite opposite picture in humanitarian sphere, which is characterized by an increasing humanitarian and spiritual disintegration, as well as by an increasingly distinct alienation between peoples and states that are very close in terms of their origins, civilization and culture. Meanwhile, according to the famous Russian writer Mikhail Bulgakov, an eyewitness of disastrous consequences of two Russian revolutions in

⁸ Kheyfets B. Eurasian Economic Union - Time for Modernization // Outlines of Global Transformations. Politics. Economics. Law. 2019. Number 2. P. 32.

⁹ Ibidem. P. 37.

1917, it is “devastation in the minds” that is the main root cause of numerous socio-economic problems and various domestic troubles.

Perhaps this tendency is most clearly manifested in the fact that the political elites of several post-Soviet countries, building an ethnocratic model of statehood and pursuing their specific geopolitical goals, energetically cultivate the image of the enemy in the face of primarily Russia and Russians, actively using the humanities, mass media and education.

History, historical science and education has become a particularly powerful tool for building an ethnocratic states in the post-Soviet space, in the face of its leading representatives, diligently serving its own political elite, which, according to the famous Russian ethnologist Academician V.A. Tishkov, “invents and constructs a historical and cultural tradition in order to assert his status and legitimacy”.¹⁰ An important place in this “construction of historical and cultural traditions” is occupied by the production and dissemination of myths that plant the image of the enemy exclusively in the person of Russia, in relation to which a number of historians and social scientists of the post-Soviet states proceed from a kind of “presumption of guilt”. To the greatest degree, the positioning of Russia as an “absolute evil” and the root cause of virtually all existing problems is characteristic of the Baltic countries, Georgia and, more recently, Ukraine. It is in modern Ukraine that these processes have reached truly grotesque forms over last several years.

Thus, the museum of Russian occupation existing in present Georgia interprets the history of Georgia after it became part of the Russian Empire as the darkest and most tragic period of Georgian history, a time of sheer disasters and missed opportunities. Meanwhile, a number of prominent specialists in the Caucasus, including authoritative Western experts, believe that the entry of Georgian lands into the Russian Empire in early XIX century had rather positive impact on the development of the Georgian people, providing them with basic security and relatively favorable conditions necessary not only for the mere physical survival, but also for significant socio-economic and cultural progress.

Humanitarian disintegration is clearly manifested in the field of school textbooks, which play an important role in the process of primary socialization of young generations. Thus, content analysis of school and university history textbooks, carried out several years ago by Historians of the history department of Moscow State University, showed that only history books published in Armenia and Belarus interpreted the role of Russia in the history of their peoples mostly in neutral or positive tones. At the same time, history textbooks of all other CIS countries contain mainly one-sided and mostly negative characteristics of Russia's role in the history of their peoples, thus contributing to mutual alienation and the formation of the image of the enemy. In the long run, such an approach undermines the humanitarian foundation for integration, where Russia is destined to play the most important role.

It should also be emphasized that leading Russian media contribute significantly to the mutual alienation of post-Soviet peoples in the humanitarian sphere. Content analysis of the Russian news channels indicate that Russian leading news programs almost do not cover the situation in the neighboring CIS countries, treating them as uninteresting second-rate countries of the far abroad and focusing mostly on Western countries and Western politics and politicians. It is not surprising, therefore, that the modern Russian citizens of the young generation have a poor idea of which countries were part of the USSR and are now part of the CIS and Eurasian Union. As some media experts indicate, a number of Russian electronic and print media outlets bear a large share of responsibility for broadcasting negative ethnic stereotypes and for the general deterioration of interethnic relations in the country.¹¹ As a

¹⁰ Тишков В.А. Реквием по этносу. Исследования по социально-культурной антропологии. Москва, 2003. С. 124.

¹¹ Манаенко Г. «Образ Кавказа» в современном дискурсе российских СМИ // Медийные стратегии современного мира. Краснодар: КБГУ, 2010. С. 80-81.

result, contemporary media of CIS countries does not promote the ideas of civilizational and cultural unity of Eurasian peoples. Moreover, they tend to play rather counter-productive role, stimulating alienation and spreading of negative stereotypes.

All this was manifested in a reduction in the number of those people who are positive about the EAEU. Recent public opinion polls indicate that in Russia number of those who are positive about EAEU reduced from 79% in 2014 to 68% in 2017, in Belarus this number is down from 68% in 2014 to 56% in 2017 and in Kazakhstan – from 84% in 2015 to 76% in 2017.¹² Kazakhstan leadership's recent symbolic gesture of switching from Cyrillic to Latin alphabet is also a sign of humanitarian failure in integration.

The contradiction between the dynamic integration processes in the socio-economic sphere and the prevalence of disintegration trends in the humanitarian sphere poses a serious threat to the further successful development of integration in the post-Soviet space. The ongoing Ukrainian crisis should be a serious warning and a vivid example of the tragic consequences of the use of the humanities for nationalist and ethnocentric propaganda that further predetermined the focus of political development. Moreover, Ukraine can also serve as an example of the fact how the ethnocentric elites and various oligarchic clans can easily sacrifice the vital economic interests of their state and people to their personal goals and nationalist phobias. In the words of the former Ukrainian Prime Minister Nikolai Azarov, after the termination of the free trade zone with Russia in 2014, total and rapid deindustrialization took place throughout Ukraine, where machine building, shipbuilding, aircraft manufacturing, electronic engineering and a number of other important modern branches of industry completely disappeared. The trade turnover between Ukraine and Russia fell from 55 billion dollars in 2014 to only 10 billion dollars in 2019 that is, decreased by 5 times. As a result, about 10 million jobless people left Ukraine in search of work over last several years, which resulted in more and more obvious depopulation of Ukraine.¹³

It seems that Eurasian integration will acquire a systemic, dynamic and irreversible character only if a solid humanitarian, philosophical and spiritual foundation is finally put under the integration projects in the socio-economic field, and integration discourse takes a more honorable place in the field of social sciences of the CIS countries. The fulfillment of this task is facilitated by the rich creative heritage of Eurasian scholars who substantiated the need for unity of the Eurasian peoples already a hundred years ago.¹⁴ In the words of contemporary Russian intellectual, Eurasian idea has a potential to provide necessary answers to difficult questions facing contemporary Russia and other post-Soviet states.¹⁵ Unfortunately, modern political elites in Russia and other CIS countries, preoccupied with their own enrichment and other personal goals, show very little attention to the ideas of Eurasian intellectuals and scholars and to their practical implementation.

¹² Kheyfets B. Eurasian Economic Union - Time for Modernization // Outlines of Global Transformations. Politics. Economics. Law. 2019. Number 2. P. 43.

¹³ Литературная газета. 11-17 декабря 2019. № 50(6717). С. 4.

¹⁴ Шевченко К. «Хаос у главама»: хуманитарни проблеми евроазијских интеграција // Србија и Евразийски Савез. Приредио Зоран Милошевић. Шабац: Центар Академске Речи, 2016. С. 88-107.

¹⁵ Логинов А.В. Россия и Евразия. Евразийский вектор: поиски российской цивилизационной идентичности в XX столетии. Москва: Большая Российская Энциклопедия, 2013. С. 7.

LITERATURE

1. Логинов А.В. Россия и Евразия. Евразийский вектор: поиски российской цивилизационной идентичности в XX столетии. Москва: Большая Российская Энциклопедия, 2013. С. 528.
2. Литературная газета. 11-17 декабря 2019. № 50(6717).
3. Манаенко Г. «Образ Кавказа» в современном дискурсе российских СМИ // Медийные стратегии современного мира. Краснодар: КБГУ, 2010.
4. Милошевић Зоран. Евроазијски Савез у програмима српских парламентарних политичких партија // Србија и Евразијски Савез. Приредно Зоран Милошевић. Шабац: Центар Академске Речи, 2016.
5. Милошевич Зоран. Информационные ресурсы и евразийская идея в Сербии // Евразийское обозрение. Национализм и идентичности в Евразии. Выпуск 1. Прага: Medium Orient, 2014.
6. Независимая газета. 31.08.2004.
7. Тишков В.А. Реквием по этносу. Исследования по социально-культурной антропологии. Москва, 2003.
8. Шевченко К. “Хаос у главама»: хуманитарни проблеми евроазијских интеграција // Србија и Евразијски Савез. Приредно Зоран Милошевић. Шабац: Центар Академске Речи, 2016.
9. Gronsky A. Byelorussia’s Relations with the European Union and the United States (1992-2018): from Distancing to Drift to the West // Outlines of Global Transformations. Politics. Economics. Law. 2019. Number 2.
10. Kheyfets B. Eurasian Economic Union - Time for Modernization // Outlines of Global Transformations. Politics. Economics. Law. 2019.

THE EUROPEAN AND EURASIAN INTEGRATIONS – ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

The integrations of European and Eurasian economies make for an integration that holds all parties accountable and responsible to a stable collective balanced growth. While it is generally agreed that the potential for growth in this region suffices to cause a significant move in the economic and geopolitical structure of the global system. Such changes are paved with major challenges. For Eurasia is an area with very perplexing and often a long way from stable monetary, political, social and environmental conditions, exacerbated by such key issues as the long-term relationship between Russia and China, tensions between China and India over the Pakistan Corridor element of the One Belt One Road (OBOR), and the overarching question of China-USA relations.

Before going any further, let us first try to understand European integration, European Union (EU) and The Eurasian Economic Union (EAEU) and their relations.

European integration is the process of industrial, political, legal, economic, social and cultural integration of states wholly or partially in Europe or nearby. It is a project of great economic importance for the 500 million consumers and 21 million companies in Europe. With the economic borders between Member States removed, Europeanisation becomes inevitable for companies. This has come through the European Union and its policies.

European Union is a union of political and economical development policy program, consist of 28 countries namely Finland, Estonia, Sweden, Latvia, Lithuania, Poland, Denmark, Germany, Czech Rep, Slovakia, Austria, Hungary, Romania, Slovakia, Croatia Bulgaria, Italy, Greece, France, Luxembourg, Belgium, Netherland, Ireland, United Kingdom, Spain, Portugal, Cyprus Malta. In 2019, United Kingdom bows out from the Union. It clearly says that the union is now compressed of 27 countries. Its purpose is to serve and promote peace, establish a unified economic and monetary system, promote inclusion and combat discrimination break down barriers to trade and borders, encourage technological and scientific developments champion environmental protection and among others promote goals like a competitive global market and social progress. It is an institution which uses economic interdependence to preserve the peace in a part of the world where major wars have been the norm in history, and to make Europeans richer and freer (albeit with mixed results). The Eurasian Economic Union is Russia's latest attempt to reassemble as many as possible of the former Soviet states around it, using economic leverage rather than military force.

Eurasian Economic Union (EAEU) is an economic Union of states located in central and Northern Asia and Eastern European. Its member countries include: Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia. The Treaty of the EAEU was signed on 29 May 2014 by the Belarus, Kazakhstan and Russia and came into force on 1 January 2015 and join by Armenia and Kyrgyzstan on 9 October and 23 December 2014. Treaty came to force in Armenia on 2 January 2015 and in Kyrgyzstan on 6 August 2015. Administrative centres are in Moscow & Russia and their official language is Russian. Its purpose is free trade

¹ Manipur International University, Chancellor and Professor

² Manipur International University, Senior Professor and Board Member

agreement which aims to reduce tariffs by 90% - 97% over 10 years, includes business operation, trade and industry. The version would be to simplify the free flow of goods across Eurasian. The Idea was quickly seen as a way to boost trade invests in Central Asia, America and Belarus serve as a Compliment to the Eastern Partnership. Collectively, they cover an area of 20 million Km and population about 180 million.

Difference between EU and EAEU:

One important difference between the EU and the EAEU is that the latter is limited to the economic sphere: there is no common foreign policy and no equivalent of the EU's role in law enforcement, counter-terrorism or external migration. While Russia had ambitions to create a more comprehensive Eurasian Union, Belarus and Kazakhstan wanted to limit it to economic issues. When the treaty creating the Eurasian Economic Union was signed in May 2014, the first deputy Prime Minister of Kazakhstan, Bakytzhan Sagintayev, told the New York Times: "*We are not creating a political organization; we are forming a purely economic union. It is a pragmatic means to get benefits. We don't meddle into what Russia is doing politically, and they cannot tell us what foreign policy to pursue*". Kazakhstan has spent 25 years developing a successful 'multi-vector' foreign policy involving good relations with Russia, China and the West; it does not want to be forced to tilt too far in Russia's direction, particularly when China is a more important trading partner.

EAEU copies the policy program of EU four freedom foundation i.e. free movement of goods, Services, Labour and Capital. Join countries agreed to open market, though they are doing this gradually, both in terms of the sectors and its countries member covered.

EU – EAEU a joint venture, why?

Yuri Kofner, Research Assistant, IIASA, Vienna brought out ten important reasons for EU – EAEU Cooperation. They are as under:

- First, the EU is the largest trade and investment partner for the EAEU.
- Second, production factors in the EAEU and the EU are strategically compatible, which is a major precondition for economic integration.
- Third, the EAEU's interest in deepening economic cooperation with the EU is based on a desire to encourage foreign direct investment (FDI) and the transfer of cutting-edge technology from Europe.
- Fourth, IIASA researchers believe that a shortage of skills will hit the European Union by 2025, and that the gap can be filled with professionals from the EAEU.
- Fifth, geographic proximity is another favorable factor.
- Sixth, the Eurasian integration project has been inspired by the European experience and is drawing on its example.
- Seventh, acting with reliance on the EU experience and WTO recommendations, *the EAEU is trying to create a more streamlined institutional and legal framework* which all member states will be obliged to comply with.
- Eighth, Europe and the Eurasian Economic Union have a common cultural heritage. Although not a purely economic reason, it is a vital factor because it helps promote ties among people and is conducive to the development of a favorable business climate.

- Ninth, according to the Munich-based Institute for Economic Research, a free trade zone between the EU and EAEU countries could greatly increase mutual exports and improve their prosperity.
- Lastly, the share of the EU in global GDP is expected to decrease from 22 percent to 16 percent in 2018-2030, while the share of the EAEU is estimated to fall from 2.2 percent to 2 percent.

However perplexing the task may be ahead, joint management enables to maintain uniform growth, balancing each other's economies for a collective development. Bind economies together to make for stable, peaceful regions to reduce unprecedented and surprise war or attack on each other. It also sets the platform for a common market for trade across borders.

Why economic cooperation is necessary?

The economies collectively are a major player in energy, transport and infrastructure, migration, and other issues, and also it establishes coherent industrial, transport, energy and agricultural policies between economies. Such integration also provides scope for cultural, educational and intellectual exchange. It is also believed that economic cooperation between Europe and Eurasia will increase land transport capacity, which is particularly important for land-locked countries. As for example, the Land-based flow of cargo along China-EAEU-EU routes has doubled every year for the past five years.

Understanding EAEU

As mentioned above, EAEU is limited to economic sphere; it covers several aspects of regional integration (“4 freedoms”) i.e. Free trade in goods; Free trade in services; Free movement of capital and Free movement of workers. As a result, here, we are going to focus on trade within EAEU (internal trade) and third countries (external trade). First let us try to understand the economic size of EAEU member countries from the table (Table 1) given below:

Table 1: The economic size of EAEU member countries

	GDP		POPULATION		GDP per capita
	USD bn	% of EAEU	m	% of EAEU	USD
RUSSIA	1281	87%	143.4	80%	8929
KAZAKHSTAN	134	9%	17.9	10%	7453
BELARUS	49	3%	9.5	5%	5143
ARMENIA	10	1%	3.0	2%	3511
KYRGYZSTAN	7	0%	6.1	3%	1073

Source: IMF, Eurasian Economic Commission, Data for 2016

- Dominant role of Russia
- 87% of EAEU GDP
- 80% of population
- *Comparison EU: DEU is the largest member; 27% of GDP and 16% of population*
- And: The living standard in Russia is much higher than in most other countries
→ Russia is by far the largest but also the wealthiest country of the EAEU; no union of “equals”

Table 2 shows the economic size of EAEU in the international arena which makes it easier for a comparative study of its growth. See Table 2 given below.

Table 2: Economic size of the EAEU in international comparison

Position	Country/trade bloc	GDP in USD bn, 2016	GDP EAEU/GDP country
1	USA	18,561	8%
2	EU-28	16,519	9%
3	China	11,392	13%
4	Japan	4730	31%
5	Mercosur (BRA, ARG, etc.)	2393	61%
6	India	2251	65%
7	Canada	1532	95%
8	EAEU	1461	100%
9	South Korea	1404	104%
10	Turkey	736	199%
11	South Africa	280	522%

Source: IMF, European Commission

EAEU GDP in international comparison

- Much smaller than USA, EU and China; also significantly smaller than Japan and Mercosur
 - Comparable to Canada and South Korea; larger than Turkey and South Africa
- EAEU is a mid-weight in the world economy

Table 3: Significance of the EAEU in international trade

Country/trade bloc	Trade volume, USD bn, 2016	% of world trade
USA	3703	13.1%
China	3686	13.0%
EU-28	3454	12.2%
Japan	1252	4.4%
South Korea	902	3.2%
Canada	792	2.8%
India	617	2.2%
EAEU	509	1.8%
Mercosur (BRA, ARG, etc.)	405	1.4%
Turkey	341	1.2%
South Africa	149	0.5%

Source: UN Comtrade, Eurasian Commission, only trade in goods.

Note: For the trade blocs EU-28, EAEU and Mercosur only trade with third countries (internal trade excluded)

- EAEU accounts for only 1.8% of world trade
 - But: Significant share of 6.6% in world energy trade
- No big player in international trade; but important role in energy trade

Table 4: Relevance of the EAEU for the EU's external trade

Country/trade bloc	Trade volume, EUR bn		% of EU trade with third countries	
	2016	2013	2016	2013
USA	609	488	17.6%	14.3%
China	515	428	14.9%	12.5%
Switzerland	264	264	7.6%	7.7%
EAEU*	218	371	6.3%	10.8%
Turkey	145	128	4.2%	3.7%
Japan	125	111	3.6%	3.2%
Norway	111	140	3.2%	4.1%
South Korea	86	76	2.5%	2.2%
India	77	73	2.2%	2.1%
Canada	64	59	1.9%	1.7%

Source: Eurostat; Note: for 2013: EAEU countries, as EAEU came into force only in 2015

- 2016: EU-EAEU trade decreased by more than 40% compared to 2013
 - Implication: EAEU became the fourth largest trade partner of the EU after Switzerland
 - However: EU-EAEU trade increased by 32% in 5M-2017
- EAEU is an important trade partner of the EU & might recover the third place in 2017

Table 5 (a): Level of tariff protection of the EAEU

Average trade-weighted tariff, 2015			
Kazakhstan	7.3%	Moldova	4.3%
Russia	5.9%	Ukraine	2.5%
Belarus	4.5%	Georgia	1.7%
Armenia	4.6%	EU	3.0%
Kyrgyzstan	7.7%	USA	2.4%

Source: WTO World Tariff Profiles

High tariffs in the EAEU; only minor reduction scheduled (due to WTO commitments RUS)
 Furthermore: 3 members increased/will increase their tariffs, because of EAEU/CU accession

- KAZ: Increase from 5.0% (2008) to 9.3% (2009) because of accession to Customs Union 2010
- ARM/KGZ: Extensive tariff increase agreed in the context of EAEU accession

Table 5 (b)

Armenia	2015	2022	Kyrgyzstan	2015	2020
Cars	10%	23-25%	Cars	10%	23-25%
Inorganic chemical products	0%	5%	Pharmaceuticals	0%	3-5%
Meat products	0%	5-10%	Agricultural machines	0%	2-5%

Source: Eurasian Economic Commission

→ Acceding countries had to raise import tariffs; protectionist character of EAEU

Non-tariff protection vis-à-vis third countries

Standards

- Since 2010 approx. 60% of Russian standards have been modernized; positive

- At the same time: 40% of standards remain outdated; trade barrier

Certification

- National certification is necessary: Costs and trade barrier

Illegal trade measures by Russia with protectionist impact

- WTO commitments are partly not complied with
- Consequence: Four WTO dispute settlement cases by the EU against Russia
- Import bans with dubious justification (e.g. health risk)
- Examples: Wine and meat from Moldova

Doing Business Index, Category “Trading Across Borders”

- Russia on rank 140 out of 190 (2017); esp. high costs for “border compliance”

→ **High non-tariff protection of the EAEU, in addition to its tariff protection**

Implementation of the common internal market

Many exemptions from the Single Customs Tariff (SCT)

- Exemptions for approx. 3,000 goods, which equals around 1/3 of tariff lines
- Implication: Border controls necessary in internal trade, creating costs

Non-tariff barriers (NTBs) in internal trade

- Research by EDB Centre for Integration Studies (2015): NTBs are very costly
- Empirical result: NTBs cause costs in a range of 15-30% of total export value
- Reasons: Problems with recognition of certificates, quotas, import bans etc.

Additionally: De facto no supranational competition policy (important difference to EU)

- Consequence: Bilateral disputes about distortion of competition (subsidies etc.)

Finally: Numerous unilateral Russian sanctions against EU, UKR, MDA

- Applied only by Russia, which weakens the internal market principle

Current state of affairs: Numerous disputes give evidence of problems named above

- KAZ-RUS: Meat, mayonnaise, chocolate, milk products, melons, beets
- KAZ: Import ban for potatoes from KGZ (Summer 2016)

→ **Substantial trade barriers on the “common internal market”**

Internal trade vs trade with third countries (see Figure 1 and Figure 2 below)

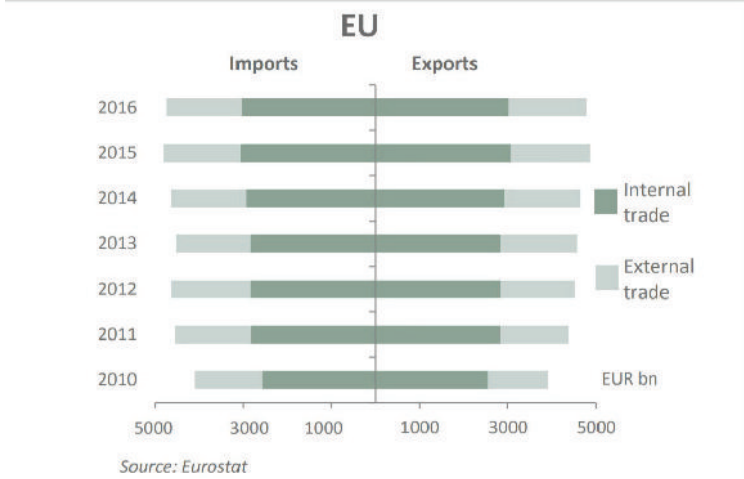
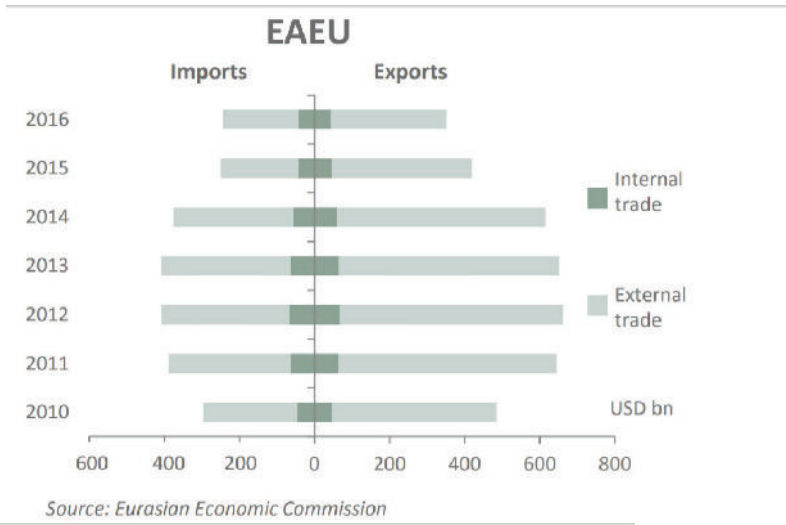


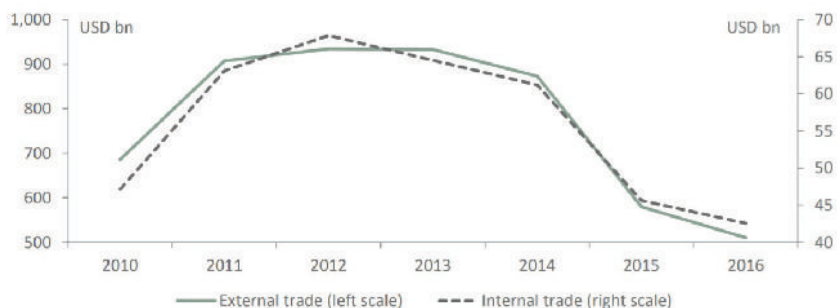
Figure 2

EAEU: Trade with third countries is much more important than internal trade
2016: 88% of total exports to third countries, 83% of imports from third countries
EU for comparison: Only 36% of export and imports with third countries

Interpretation

- Low regional integration in EAEU
- Reasons: Dominance of energy exports, size of Russia, lack of complementarity

Development of internal trade since the EAEU establishment (see below figure 3)



Source: Eurasian Economic Commission, Note: data from 1Q2010 to 4Q2014 refer to RUS, BLR and KAZ; data from 1Q2015 refer to RUS, BLR, KAZ, ARM and KGZ

Figure 3

Source: Eurasian Economic Commission, Note: data from 1Q2010 to 4Q2014 refer to RUS, BLR and KAZ; data from 1Q2015 refer to RUS, BLR, KAZ, ARM and KGZ

Internal trade

- Strong decline in 2015 and 2016, i.e. in the first two years of the EAEU
- Main reason: Economic crisis in Russia due to oil-prices and western sanctions
- Furthermore: Internal trade did not outperform trade with third countries, despite the establishment of the EAEU

→ **No positive impact of EAEU on internal trade**

Structure of internal trade by countries (See below Table 6)

		Importing country, USD m, 2016					
Exporting country, USD m, 2016		ARM	BLR	KAZ	KGZ	RUS	EAEU
	ARM	-	14	6	1	371	392
	BLR	22	-	364	49	10,821	11,255
	KAZ	0	32	-	376	3509	3918
	KGZ	0	3	275	-	139	417
	RUS	957	15,144	9427	1026	-	26,554
	EAEU	980	15,194	10,072	1452	14,840	42,536

Source: Eurasian Economic Commission

61% of EAEU internal trade is conducted between Russia and Belarus

- Further 30% between Russia and Kazakhstan
- Only 2% of total trade between Belarus and Kazakhstan

→ **Belarus and Russia are strongly integrated; otherwise the economic integration within the EAEU is rather limited**

Implications of EAEU membership on Russia

Impact of Customs Union (2010) on Russia

- Kazakhstan took over high Russian import tariffs
- In such a way: High protection of domestic market maintained and significant advantage for exports to KAZ

Thus: Positive impact

Additional impact of EAEU (2015)

- Armenia and Kyrgyzstan take over Russian import tariffs

Thus: Additional positive impact

But: Positive impact is rather limited

- Russia accounts for 87% of the Union's GDP
 - No decisive extension of the domestic market
- **Positive, but rather limited impact on Russia**

Implications of EAEU membership on Belarus

Belarus

- 96% of exports to EAEU-members are destined to Russia
 - Almost 100% of imports from EAEU-members originate from Russia
- **From the Belarusian perspective, the EAEU is not much more than Russia**

Situation before the EAEU

- Belarus was already closely integrated with Russia before the EAEU
 - Integration in the context of the Customs Union (2010), but also before
 - Integration relates not only to trade, but also to labour and capital markets
 - Belarus had free trade agreements with Armenia and Kyrgyzstan
- **Practically no impact of EAEU on Belarusian trade in the short-term; neither positive nor negative impact**

Implications of EAEU membership on ARM, KAZ and KGZ

Expected positive impact of EAEU (and Customs Union for KAZ)

- Better access to the markets of member countries
- Higher exports within the EAEU
- However: Deficiencies in the internal market imply that positive impact did not materialise so far

Negative effect of EAEU on ARM/KGZ and of Customs Union on KAZ

- Much higher level of import tariffs; imports of modern technology (e.g. from EU) become more expensive; negative impact on modernisation
 - End of independent trade policy
 - For ARM: Fully negotiated DCFTA with EU could not be signed
 - Goal of trade diversification becomes much more difficult
- **EAEU -in its current shape- has a clearly negative impact on ARM, KAZ and KGZ; previous situation (FTAs) was more favourable for these countries**

Does the EAEU contribute to regional integration in the CIS?

Internal trade: No positive development, no positive contribution of the EAEU to regional integration

Institutionally: Mixed balance of integration

On the one hand: Stronger integration of 5 countries

• Jan 2015: EAEU comes into force (ARM, BLR, KAZ & RUS); Sep 2015: KGZ enters

On the other hand: Institutional disintegration from 3 countries

• 2015/2016: RUS (partly) suspends free trade agreement with UKR/MDA

• Problems for transit of UKR and MDA goods via Russian territory

• Recurring problems for GEO in trade with RUS

→ **So far no positive contribution of the EAEU to regional integration in the CIS; neither from a trade nor from an institutional perspective**

Why is the EAEU record on regional integration mixed?

Main reason: Binary approach of Russia in relation to many countries in the region

- 2 options for DCFTA countries (ARM, MDA, GEO, UKR): Full integration OR trade sanctions/disintegration; "either with or against us"

- Example Ukraine: Membership in Customs Union (incl. loans, special conditions for gas, etc.) OR cancellation of free trade agreement / trade sanctions

EU in comparison

- Proposal to European countries: Full membership (28 countries) or participation in the European Economic Area (EFTA countries ex Switzerland) or participation in EU Customs Union (Turkey) or deep and comprehensive FTAs (UKR, MDA, GEO, etc.)
- Thus: No either-or, but different degrees of depth in integration

Russian binary approach is responsible for partial disintegration in CIS region

→ EAEU is not primarily motivated by trade policy, but rather geopolitically

Does the Eurasian Economic Commission have full competences?

Eurasian Economic Commission (EEC): Policy competence for negotiations on goods

But: No competence for negotiations on services and investments

Instead: Russia's competence; context: "two tracks" negotiations approach

FTA with Vietnam: Parts on services & investments apply only to Russian companies

On top: Competence of EEC (and of CU institutions before) on goods is ignored by Russia in practice, as soon as key foreign policy/geopolitical issues are concerned

Examples: Many unilateral decisions by Russia in the recent past

- 2014: Import ban for selected foodstuffs from EU/USA ("counter-sanctions")
- 2014: Free trade agreement with Moldova partly suspended
- 2016: Suspension of free trade agreement with Ukraine
- Measures not in consultation with EEC and applied only by Russia

→ **EEC competence applies only to goods; limited competence**

→ **This competence is often overridden by Russia due to geopolitical considerations**

Is the EEC a suitable negotiating partner for the EU-Commission?

Trade negotiations: Different type of topics

- Trade liberalisation (FTAs, investment, etc.); strategic topics
- Trade facilitation (standards, certificates, customs clearance); technical issues

Trade liberalisation (e.g. EU-EAEU FTA)

- No de facto competence at EEC; not the right partner for the EU-Commission
- However: As of today, this is anyway a hypothetical question, because Russia has no interest in an FTA with the EU

Trade facilitation/technical issues

- EEC has the necessary competence
- Besides: No strong interference/overruling from Russia to be expected, since such issues do not have a strong geopolitical dimension

→ **EEC appropriate partner of the EU Commission for trade facilitation**

Is the EAEU interesting for foreign investors?

Potential model for foreign investors in the EAEU

- Investment/production in one of the member countries, sale in all five countries
- Example: Investment and production in Belarus (relatively low wages) and sale to RUS and KAZ (strong purchasing power)
- Belarus: Often used argument in the context of FDI attraction

Problem: Persistently high trade barriers in internal trade

Consequence: No incentives for foreign investors, at least in sectors with significant trade barriers

Empirical evidence: So far no systematic analysis; important research topic

→ **Trade barriers in internal trade are likely to strongly limit FDI potential; however, so far a lack of empirical data on the subject**

Conclusions

EAEU in a nutshell

- High level of tariff and non-tariff protection vis-à-vis third countries
- Significant barriers to internal trade; no proper common market
- Contribution of EAEU to regional disintegration in the CIS

→ **Protectionist union with a partly compulsive character; negative assessment**

Closing remarks

- Regional economic integration makes sense, but only if protection is not high and the internal market works smoothly
- EAEU today: Neither of these conditions is fulfilled
- Crucial for the future of the EAEU
- Reduction of protectionism
- Removal of internal trade barriers
- Strengthening of EEC and conclusion of FTAs with large trading partners (so far only one FTA with Vietnam)

→ **EAEU has potential, but it is far from reaching it**

Here, it will be worth mentioning the relation between China and Russia as they are the major player in China-EAEU-EU relations. For China, the New Silk Road (formerly known as Belt and Road Initiative) is unavoidable. At one point, Prime Minister Wen Jiabao proposed creation of the New Silk Road as an idea of bringing closer countries which are along the ancient Silk Road. It also showed an interest of closer cooperation with the countries of CEE, members of the European Union, such as: Poland, Romania or Bulgaria. He also admitted that as China does not have an experience as an investor in CEE countries and expressed hope that the New Silk Road initiative will help China to be more active in those countries' market. As for Russia especially the Balkans region (which include Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Montenegro, Greece, North Macedonia, Romania, Serbia, Slovenia and Eastern part of Turkey) become very important as it touch a number of land areas which will help in the development of Eurasia.

China-EAEU

At present the People's Republic of China is the key foreign trade partner of the Union States in the Asia-Pacific Region. The share of China in goods turnover of the EAEU increased from 15.4% in 2016 up to 16.2% in 2017. During 2017, the goods turnover between the Union and China increased by 30.7% up to USD 102.7 billion. The increase, for the most part, was attributed to growth in the EAEU export volumes by 37.7%, the import, in turn, increased by 25.6%. In 2012, two Memoranda of Cooperation with the Chinese Ministry of Commerce were signed: on the issues of trade and cooperation in the field of application of anti-dumping, countervailing and special safeguard measures. During 2013–2014, owing to regular expert consultations, the parties managed to promptly resolve a number of controversial issues in mutual trade at the initial stage. At the same time, interests of both the manufacturers of the Union's countries and Chinese exporters were considered. In May 2015, the Presidents of the Eurasian Economic Union States adopted a decision on the initiation of negotiations with China for concluding the Agreement on Trade and Economic Cooperation.

China-Eurasia:

With the advent of the Belt and Road Initiative (BRI) as the latest chapter of China's engagement with Eurasia, future conceptions of Eurasia as a geopolitical concept will likely consider China to be as integral a part of Eurasia as Russia has traditionally been. This follows the established precedent of an Asian power playing a significant role in shaping Eurasia as established by the Silk Roads. The Belt and Road Initiative is about improving the physical infrastructure along land corridors that roughly equate to the old Silk Road. These are the belts in the title, and a maritime silk road. Infrastructure corridors encompassing around 60 countries, primarily in Asia and Europe but also including Oceania and South Africa will cost an estimated US\$4–8 trillion.

The projects receive financial support from the Silk Road Fund and Asia Infrastructure Investment bank while they are technically coordinated by the belt and road Summit Forum.

The land corridors include:

- The new Eurasian land bridge which runs from western china to western Russia through Kazakhstan, and includes the Silk Road railways through China's Xinjiang Autonomous Region, Kazakhstan, Russia, Belarus, Poland and Germany.
- The China Mongolia Russia corridor, which will run from Northern China to the Russian Far East. The Russian government-established Russian Direct Investment Fund and China's China Investment Corporation, a Chinese government investment agency, partnered in 2012 to create the Sino-Russian Investment Fund, which concentrates on opportunities in bilateral integration.
- The China–Central Asia–West Asia Corridor, which will run from Western China to Turkey.
- The China–Indochina Peninsula Corridor, which will run from Southern China to Singapore.
- The China–Pakistan Economic Corridor (CPEC) which is also classified as “closely related to the Belt and Road Initiative”, a US\$62 billion collection of infrastructure projects throughout Pakistan which aims to rapidly modernize Pakistan's transportation networks, energy infrastructure, and economy. On 13 November 2016, CPEC became partly operational when Chinese cargo was transported overland to Gwadar port for onward maritime shipment to Africa and West Asia.

Table 7(a): China's inward and outward bound direct investment, 2011–2017. (Unit: US\$ billion).

	Realized FDI	Realized outward bound DI
2011	116.0	74.6
2012	111.7	87.8
2013	117.5	107.8
2014	119.5	123.1
2015	126.2	145.6
2016	126.0	196.1
2017	131.0	120.0

Source: State Bureau of Statistics, Ministry of Commerce, People's Republic of China

Table 7(b)

1	<p>Trans-Siberian Railway, Northern Road” West (N and E EU (Finland, Latvia, Lithuania, Poland, Hungary)) to East (Russia Pacific) Countries crossed: Russia, Belarus or Ukraine Number of gauge changes: 0</p>
2	<p>“Trans-Siberian Railway, Southern Route” West (N and E EU (Finland, Lithuania, Poland, Hungary)) to East (China) Countries crossed: Ukraine, or Belarus, Russia, Kazakhstan, China Number of gauge changes: 1 (Kazakhstan/China)</p>
3	<p>West (SE EU (Hungary, Romania, Bulgaria) through Caucasus and Central Asia to East (China)) Countries crossed: Moldova, Turkey, Georgia, Azerbaijan, Armenia, Turkmenistan, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan, Kazakhstan, China Number of gauge changes: 1 (Kazakhstan/China) Number of ferry crossings: 2 (Caspian and Black Sea)</p>
4	<p>“Southern Silk Road” or “Trans Europe-Asia Route” West (SE EU (Bulgaria) through Iran and Central Asia to East (China)) Countries crossed: Turkey, Iran, Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakhstan, China Number of gauge changes: 2 (Iran/Turkmenistan, Kazakhstan/China)</p>
5	<p>North (N EU (Finland)) through Caucasus and Central Asia to South (Iran) Countries crossed: Russia, Azerbaijan, Iran, Turkmenistan, Kazakhstan, Uzbekistan Number of gauge changes: 1 (Kazakhstan/China) Number of ferry crossings: 1 (Black Sea)</p>
6	<p>West (E EU (Hungary, Poland)) to through Central Asia to East (Russia Pacific Coast)²³ Countries crossed: Ukraine, Moldova, Russia, Kazakhstan Number of gauge changes: 0</p>
7	<p>West (E EU (Hungary and Poland) through Central Asia to East (China)) Countries crossed: Ukraine, Kazakhstan, Uzbekistan, China Number of gauge changes: 1 (Kazakhstan/China)</p>
8	<p>North (N and E EU (Latvia, Poland and Lithuania) through Caucasus to South (Iran)) Countries crossed: Ukraine, Russia, Georgia, Azerbaijan, Iran</p>

	Number of gauge changes: 1 (Azerbaijan/Iran)
9	North (N EU (Finland and Baltic Russia) through Central Asia to South (Central Asia) Countries crossed: Russia, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan

- For one thing, China (and East Asia) and Europe have emerged as the major focuses of global trade flows. Although Cross-Pacific Ocean trade remains strong, cross-Atlantic Ocean trade has been overshadowed by the ever-expanding Eurasia trade powered by the rapid industrialization processes in East and Southeast Asian economies. The shortest distance between Europe and Asia may not be serviced by maritime routes, which have also the additional distance disadvantage caused by the domination of ports on the Atlantic coast of Europe, away from the Mediterranean ports of the old Silk Road era.
- In the past decades, UNESCAP and Asian Development Bank have formulated the plans of Asian Highways and Trans-Asian Railways to upgrade and fill in the gaps of the existing Asian railway networks. UN Economic Commission of Europe in its project of Euro-Asian Transport Links that started in 2002 has also identified nine rails and nine road corridors (EATL corridors) in the 2013 Phase II report. It provides the blueprint of railway and road investments that would create an optimal and feasible network of Eurasian transport links that join the Europe’s own domestic plans of transport expansion.
- At present, even before the completion of many of the major transport investment projects, increases in trade flows in Eurasia have followed these transport corridors with a concentration in the corridors utilizing the best existing transport infrastructure offered by Russia by means of the Trans-Siberian railway lines – the northern and southern routes (see Table 7 (a) and Table (b)).
- Even without massive investments as projected by the Trans-Asian Railways and the EATL corridors, however, Chinese determination to revive the Silk Road trade routes since the launch of the Belt and Road Initiative has promoted China–Europe overland freight trade by railways utilizing existing infrastructure, including some new ones⁷ being constructed and put into operation by other countries, and negotiating facilitating institutional arrangements among countries along the routes. With efforts on the Chinese side, the China Europe freight trains have become increasingly a real alternative to maritime transport.

China’s experiences of Eurasia will play a big role in shaping its approach to the region. BRI provides both an alternative platform for Eurasian integration as well as the framework for China’s vision of global governance. While this again serves to reshape the dominant paradigm of Eurasia as being synonymous with Russia, it is also expressive of China’s challenge beyond Eurasia in that Beijing seeks to create an alternative international order via institutions such as the BRI to bypass the established international institutions.

While the BRI has seen Chinese engagement alter the notion of Eurasia as a geopolitical concept, it also illustrates the continuity of the challenge posed by the Eurasian landmass to the established hegemony. This is due to the initiative’s proposed land routes, which serves to connect Eurasia and to bypass maritime routes as well as to further integrate the region. In keeping with the warnings of Mackinder and Brzezinski, this will challenge the hegemony of the United States due to the lack of a significant American presence in the region outside of Afghanistan as well as its potential invulnerability to a maritime blockade. It is this aspect that illustrates the continuity and the changes of the BRI for the Eurasian landmass.

China in Balkans region

The cornerstone of China's economic expansion into south-eastern Europe has been its purchase of the Greek port of Piraeus, which China has transformed into the second largest port on the Mediterranean. This makes the Western Balkans a key strategic region for investment from China's perspective, as China has a vested interest in seeing infrastructure in the Western Balkans improve so it can transport goods shipped in from Piraeus through the Western Balkans and into the EU's common market of over half a billion consumers. Additionally, an assumed interest of China's is that its investments in the Western Balkans are also a way for it to gain economic footholds in countries that are supposed to eventually become EU member states, some potentially as early as 2025.

Despite this assumed interest, rather than bolstering the EU membership prospects of the countries of the Western Balkans, China's BRI is detrimental to this process. The BRI hampers Western Balkan-EU integration in three primary ways: trapping countries into debt (so-called "debt trap diplomacy"), lowering environmental standards, and perpetuating corruption.

For a better understanding of the Balkans region we can take two countries i.e. Serbia and Macedonia as example.

Chinese presence and investments in Serbia and Macedonia

China Prime Minister Li Keqiang on the eve of the annual meeting in Belgrade in 2014 said: "...The northern route thanks to regular trains between China and Europe could become a new transport and logistics artery extending to Western Europe through Central and Eastern Europe. Based on Greek port of Piraeus and the railway connecting Belgrade and Budapest, the Southern route could be a China Europe land sea express line. It will significantly enhance regional connectivity, boost the economic development of countries along the route, and provide new and convenient access for Chinese exports to Europe and for European goods to enter China, as it goes through an area that involves 32 million people and 340 square kilometres of land..." The China Europe express line, together with regular trains between China and Europe and existing transport and logistics routes, will become an integral, convenient and efficient connectivity network linking Asia with Europe (Tanjug, December 14, 2014). This show how important is the Balkan part of the NSR initiative as a hub in Europe.

In, yet, another meeting in Belgrade an agreement was signed by Serbian, Hungarian and Chinese authorities related to construction of new High Speed Railway (HSR) between Budapest and Belgrade. Agreement was also signed by Macedonian prime minister as an extension of the project from Budapest through Serbia and Macedonia to the Greek border. Greece was planning to upgrade its railway from port of Piraeus to Macedonian border, but as it was mentioned above Greece was not a part of 16+1 group but still as it plays very important role in the Balkan part of the NSR. Li Keqiang in his speech stressed that this project on the Balkans connects 32 million people. According to censuses in the Balkan countries, the project connects 11.5 million people from Greece, 10 million people from Hungary, 8.5 million from Serbia and 2 million people from Macedonia. These countries play an important role in the southern part of the New Silk Road in Europe.

The second part focuses on Serbia and Macedonia as well as on the China's investments in these countries.

Serbia

Serbia already, before first 16+1 meeting in 2012 in Warsaw, had signed a strategic partnership agreement with China in 2009. Signing of the agreement was followed by a lot of joint infrastructural projects, such as building of new bridges in Serbia. One of the most important was building of a bridge on the river Danube in Belgrade Pupinov most popularly known as Pupinov Bridge (Michajlo Pupin Bridge). It costs about 260 million dollars and was financed and built by China Road and Bridge Corporation and financed by Exim Bank from China. The bridge was open by Serbia's prime minister and his China's counterpart Li Keqiang. Another infrastructural project was bridge in the city of Vinca also on Danube river. Third joint infrastructural project in a field of bridge building was bridge on Sava river near the city of Obrenovac. Bridge building was so important in Chinese-Serbian cooperation because of collateral damage and lots of losses in infrastructure in Serbia after NATO bombardment in 1999 during the Kosovo war. Bridges were targets of NATO airstrikes.

During the Chinese prime minister visit, delegations of both countries signed more than 10 memorandums and agreements regarding: infrastructure, telecommunication, and agriculture. The most important was an agreement about financing a new thermal power plant Kostolac from China Exim Bank with a loan of 608.26 million dollars for new thermal block of 350 MW. It has been a first new power plant investment in Serbia in about 30 years. The pit mine Drmno was planned to expand from 9 million tons up to 12 million tons per one year. Another great project is regarding Zelezara Smederevo, the one and only Serbian steel production mill which was purchased by China. China promised to invest in Zelezara more than 50 million dollars. China Environmental Energy Holdings and Shenzhen Energy Group with Serbian company Electric Power Industry are constructing pit mine Radljevo and a new Block in Nikola Tesla B Power Plant in Obrenovac.

Moreover, as a part of the joint Chinese-Serbian projects one should mention the initiative of building a big river port (one of the biggest in Europe) on Danube river in Belgrade and possible plans to build another river ports in Serbia. The most important infrastructural project is a plan of building a new fast railway connection High Speed Train (HST) from Belgrade to Budapest. Balkan HST will travel 2 hours from one capital to another. Contract was signed in 2014. Cost of the project is about 2 billion EUR and the railway should be constructed by China Railway and Construction Corporation. This part of HST project is going on lowland in the South-Eastern Europe, but connection from Belgrade through Nis to Skopje and further to Thessaloniki will be much more difficult because of the mountainous terrain.

In addition to the above, there is other connectivity which is worth mentioning. They are as follows:

- Corridor 4 connecting Germany with Turkey: Berlin-Prague-Bratislava-Gyor-Budapest-Arad-Craiova-Sofia-Istanbul,
- Corridor 5 connecting Italy with Eastern Europe: Venice-Trieste-Ljubljana-Budapest-Uzhhorod -Lviv,
- Corridor 8 connecting Adriatic Sea with Black Sea: Durrës —Tirana— Skopje-Sofia-Plovdiv-Burgas/Varna,
- Corridor 9 connecting Greece with Russia: Aleksandroupolis-Dimitrovgrad-Bucharest-Chisinau-Lyubask-eva-Kiev-Moscow,

- Corridor 10 connecting Austria with Greece: Salzburg-Ljubljana-Zagreb-Belgrade-Nis-Skopje-Veles-Thessaloniki.

None of these EU corridors have been finished and almost nothing has materialised except Rhine–Main–Danube Canal.

It is worth mentioning that Troika memorandum from 2012 ordered Greece to close its international railway service. Greece was forced to stop its international railway communication.

Having this in mind, China is on a very good position helping Balkan countries authorities to improve their own infrastructure. Idea of HST (High Speed Train) from Thessaloniki through Skopje and Belgrade to Budapest will improve the development of the countries' infrastructure and trading possibilities.

Macedonia

China recognised Macedonia as an independent state in a very crucial time of Macedonian modern history, during Greek embargo and what is more important recognised Macedonia under its constitutional name. In September 1994 Chinese embassy was open in the capital of Macedonia, Skopje. But in 1999 Macedonian government granted diplomatic recognition to Taiwan and after that decision Chinese ambassador remained in Skopje just for ten days. At this time preventive peace mission UNPREDEP was in the Republic of Macedonia with an assigned task of monitoring Macedonia's borders with Albania and the troubled southern Serbian province of Kosovo to prevent the unrest in those areas from spreading. But after this decision during security council meeting Chinese statement was: *"..the situation there has settled and it's no need for prolongation of the mandate. The Republic of Macedonia is capable of resolving its matters by itself.."*

But after Macedonian withdrawing from the decision of recognizing Taiwan, Chinese-Macedonian relations were normalized.

One of the most significant aspects of China-Macedonian cooperation is in the field of transport. China's companies are present in Macedonia and most visible they are in the capital of Skopje with double-decker Chinese buses driving through its streets. Someone could ask the question why double-decker buses? After the Second World War, Great Britain donated double-decker buses to Skopje. And at the beginning of the 21 century Macedonian centre-right government purchased double-decker buses from China. The same situation was with the new railway engines and trains. Yet Chinese-Macedonian cooperation is further more than the transport facilities.

Chinese government decided to help to improve conditions and facilities in the field of education. Many schools in the Macedonian capital were situated in the barracks after the disastrous earthquake in the 1963. China helped to build new schools and gyms in different districts of Skopje, equipped them with sport facilities. The agreement was signed during annual meeting 16+1 in Riga. Macedonian Prime Minister Emil Dimitriev met with managers of Huawei who were operating in Central and Eastern Europe. They discussed possible future cooperation in the field of IT sector and cooperation of telecommunication companies. According to memorandum cooperation, 7 million euro donation will be secured for high schools in Macedonia. It includes equipment and technology. Prime Minister Dimitriev after signing memorandum mentioned that:

“...Huawei which is a renowned global brand intends to expand its activities beyond education. We told company officials that the government (of Macedonia) is fully supporting Huawei’s plans to expand their businesses in Macedonia...” Another great and one of the most important projects for the Balkan part of The New Silk Road in Macedonia is a plan to invest in high speed trains, and to build new Macedonian part of the railway Budapest-Belgrade-Skopje-Thessaloniki to the Piraeus port. China Europe Land Sea Express Railway, connecting maritime part of the NSR in Piraeus with an inland part in Central Europe in Budapest.

The most ambitious project is the initiative of building a waterway corridor - channel between Morava River in Serbia and Vardar River in Macedonia. This project will help to improve water transport in South-Eastern Europe. It is a chance to connect Aegean Sea with Danube River through Vardar and Morava River. This is also a chance for Central and South-Eastern Europe to cooperate in the field of waterway river transport (connection of Oder River and Baltic Sea with Danube River and also through Morava –Vardar channel to Aegean Sea).

In short, the integration of economies will enable open market to Invest and sell to bigger markets, gain access which ensures the effective functioning of single market for goods, services, capital and labour to more consumers that enables free movement of students, professionals, labours, tourist, and businesses and pursue an upgrade in competitiveness amongst its national economies.

Trade is an essential source of prosperity. Trade brings people together. These increased personal contacts lead to a better mutual understanding. To more trust and to cultural exchange. Trade can be used to overcome the political and economic divisions in Europe and to create a more stable and prosperous environment. The benefit of trade varies from one place to another. This can in the form of currency regulation and currency control in foreign trade, organization of customs. Education and social organisations, Integration on new political and economic basis, Model supranational union, efficient link between Europe and Asia-Pacific (as in case of China and Eurasia), Coordination of economic and monetary policy, Association of natural, human and financial resources, Improving industrial and technological competitiveness, Macro-economic policy coordination of the participating countries, Creation of institutional and legal frameworks, Consultation with community and business organisations, Creation of analytical centres and institutes, matching social policy, environmental protection, security, harmonisation process of WTO accession and so on.

Where does EU stand?

EU relations with China were established in 1975 and are governed by the 1985 EU-China Trade and Cooperation Agreement. The EU is China’s biggest trading partner, while China is the EU’s largest source of imports and second largest two –way trading partner. Most of this trade is in industrial and manufactured goods. Between 2009 and 2010 alone EU exports to China increased by 38% and China’s exports to the EU increased by 31%. To reflect the depth and breadth of the Strategic Partnership, the EU and China decided in 2010 to upgrade their bilateral relations on foreign affairs, security matters and global challenges such as climate change, the recovery of the global economy, etc. Annual summits and regular political, trade and economic dialogues are held.

EU-EAEU

One of the priorities of the Eurasian Economic Commission is building interaction between the Eurasian Economic Union and the European Union. Relevance of this dialogue is

stipulated by the fact that the EU is the largest trade and economic partner of the EAEU. Following the results of 2017, the EU's share of foreign trade turnover of the EAEU is 46.23%. As of Q1, 2018 — 49.24%. The work in a bilateral format is ongoing with the European States showing interest to cooperation with the Union: the Slovak Republic, the Czech Republic, the Italian Republic, etc. The Commission is actively cooperating with the European business circles, powerful European centres and the expert community. In 2017, cooperation between the EEC and the European Commission was started at a technical level. The commencement of the dialogue was announced by the representative office of the European Commission at the meeting of the Permanent Committee of the OSCE in October 2017 in Vienna.

Setback/challenges

Despite the potential and possibilities the main problem of integration within the EAEU is the dominance of redistributive motives over productive ones. We need to assess the extent of Russian oil and gas transfers to EAEU partners and the impact of tax manoeuvres on their size. It shows that the creation of mechanisms for redistributing profits within the EAEU will allow a positive economic effect to materialise from free trade agreements with non-CIS countries. No country in Eurasia welcomes Russian or Chinese domination. The closer the neighbour, the greater its reservations about undue influence, hegemony, or security issues in these regional projects. Just as Kazakhstan is most fearful of Russian domination, so Mongolia is most wary of Chinese efforts at integration. Russia and China's neighbours want to enhance their prosperity and safeguard their independence, even as they increase their links and dependencies with larger powers through the process of integration. Smaller countries welcome the competition between these projects as a guarantee of their independence and see the EU as a power that can help limit Russia and China and also create a standard to which Russia and China's integration efforts can be held.

EU–EEU cooperation remains hostage to geopolitical differences, particularly the lack of implementation of the Minsk II ceasefire agreement on Ukraine. The EU has made full implementation of Minsk II a condition for cooperation with both Russia and the EEU, as the EEU is largely understood as a political project of Russia to regain influence in the post-Soviet space; and trade talks in particular would work against the sanctions.

Many Europeans consider EU–EEU cooperation to be an involuntary union, imposed for political ends. It would be difficult for the EU to lend legitimacy to the EEU without simultaneously encouraging Moscow's instincts to forcefully expand it.

European and Eurasian Union entrance is not considered to be without cost, for example, expenses related to the adoption of EU and norms and standards by enterprises threaten to domestic producers' market position and reduced autonomy. Thus, the domestic producers face a big market problem and ultimately they are in the verge vanishing.

There is another political problem i.e., immigration. Lot of refugees from Syria and Middle East have come to Germany, Italy, France, Spain etc. With citizens of Member States of European Union being able to relocate freely, there is loss of immigration control that resulted in overcrowding. Similarly, in West Germany because of 1 million refugees coming in, this employment problem also is going to create a lot of issues in EU like Greece.

Importance of England in EU

England being a rich and the net contributor to the budget of the EU contributed a total of 20.0 billion in 2018. However, this amount of money was never actually transferred to the EU. It is best thought of as a theoretical liability. Moreover, the net contributor keeps on changing. No doubt, England's contribution cannot be neglected. As a result, there is always this question – what if it leaves? It will create another problem of EU, there will be budgetary issues. And second thing is economy is not doing well in Europe.

Although EU doesn't require all its members to convert to Euro, they placed emphasis on it and insist on the use of the Single Currency. Unfortunately, the Euro is causing problems all across the EU, including high unemployment rates, slow economic growth, and unsuitable interest rates in the Euro-zone area. It is clear that the UK made the right decision by staying out of the Euro, because they can enjoy independent monetary policy and are not obliged to pursue austerity.

As it comes in the form of Union, it can affect the economic development or economic growth by minimizing bargaining capacity and increasing negotiation costs. Due to single market, privileged gain from another non-member nation is exempted. It increases the negative impacts of the union on its members and develops internal tensions and conflicts.

By removing barriers, establishing coordinated macroeconomic policies and gradually transitioning to a single currency make more difficult to the weaker nation.

It can access much-needed financial resources and cheap energy from Stronger /resourceful nation. This economic inflow helped nations to improve its economic situation and reform its economy. However, because of the common economic space agreement, it will lose its own mechanism for economic policy reforms resulting economic inflation of the nation.

It may be considered as a mechanism for domination, control and influence over other nation states by using the union as a vehicle and instrument. There is the potential for clashes between the Eurasian Union and the Silk Road Belt in Central Asia, as both have similar goals of economic cooperation and integration, although the process and mechanism of implementation are different.

Differences in the stated goals of the organization, interests and objectives of the member states may create gaps resulting in very little success. It can also result into minimising or to completely wipe out the weaker nations of its political, legal, economic, social, academic and cultural value by assimilating with developed or stronger nation. As for example, Western Balkan countries may become poorest country in Europe if overtaken all its political, economic potential by more powerful member countries. It would be a great threat in their Economy and Political Situation even it could be swallowed by powerful country.

Currency integration presupposes management of economies in a similar way, and weaker and smaller economies may get swallowed up by in the process. The stronger economies may have to carry the weight of its member weaker nations. It may also result in poorer countries weighting budget deficits, increase borrowing to boost growth and keep up with other faster growing neighbouring economies.

Fast growing string economies may threaten global domination as it grows rapidly suppressing the EU in economic front where Eurasian Economic Union is stable and likely to expand rapidly whereas European Union is constant and on the verge of collapse.

Cooperation with international Organizations

In the issues of international activity of the Eurasian Economic Union, the EEC also actively interacts with international organizations and institutions. Organizations engaged in the dialogue with the Commission include: the World Trade Organization (WTO), the Shanghai Cooperation Organization (SCO), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the World Customs Organization (WCO), Eurostat, European and Mediterranean Organization for Plant Quarantine and Protection, International Organization for Migration (IOM), the International Aviation Committee (IAC), the International Road Transport Union (IRU), Organization for Co-operation between Railways (OSJD), the International Civil Aviation Organization (ICAO), the International Air Transport Association (IATA), the Secretariat of the International Plant Protection Convention (IPPO), the World Organization for Animal Health (OIE), the International Union of Railways (UIC), Coordinating Council on Trans-Siberian Transportation (CCTT), the World Intellectual Property Organization (WIPO) and others. In 2014, the EEC was granted the status of permanent WIPO observer, in 2016 — the status of IOM observer. Since 2016, the EEC has participated in events related to the second economic basket of the OSCE and was introduced as a guest of honour at the consultations of the organization's Ministers of foreign affairs. In October 2017 the Chairman of the EEC Board, Tigran Sargsyan delivered a statement at the meeting of the Permanent Council of the OSCE at the organization's headquarters in Vienna. The fulfilment of obligations of the EAEU States with regard to the WTO at a supranational level. The key objective of the Commission in this direction is to use experience and best world's practices of international organizations to meet the challenges of the Eurasian Economic Union. The majority of the dialogue routes are based on memoranda of interaction, cooperation and understanding. The EAEU law, as well as the preceding law of the Customs Union and the Common Economic Space, was developed in compliance with regulations and principles of the World Trade Organization. After accession to the WTO of one of the CU and the CES States — the Russian Federation — the Treaty on Functioning of the Customs Union was concluded as part of multilateral trading system stipulating for the guarantee of compliance by the Union with both the basic WTO principles and obligations of the association's separate participating countries. Thus, the Common Customs Tariff of the Customs Union (CCT CU) was brought into compliance with tariff obligations of Russia.

Taking into consideration substantially similar obligations of Kazakhstan and Russia in the WTO (except for tariff concessions), no amendments needed to be introduced to the Treaty on the EAEU after the Republic of Kazakhstan had acceded to the organization. As far as tariff obligations are concerned, as the Kazakhstani obligations are lower to those stipulated by the Russian Federation, a joint decision of the EAEU States was adopted not to integrate the Kazakhstani obligations into the Common Customs Tariff and to provide for exceptions from it for Kazakhstani side. To secure application by Kazakhstan of exceptions from the CCT within the EAEU, the Heads of Member States concluded the Protocol on Certain Issues of Import and Circulation of Goods on the Customs Territory of the Eurasian Economic Union in October 2015. The Protocol stipulates for the possibility for Kazakhstani participants of foreign economic activities to import the goods with the tariff obligations of Kazakhstan therefore being below the CCT for both the WTO and the CCT rates. At the same time, a condition has been stipulated that the goods imported at WTO rates shall be used solely for consumption in the Republic of Kazakhstan and may not freely circulate on the territory of the entire Union. Exceptions from the CCT enabled Kazakhstan to fully perform its obligations in the World Trade Organization until they are reviewed as a result of

negotiations in the WTO. Meanwhile, exceptions from the CCT preserved a higher level of tariff shelter of the Union in its entirety. In 2015, the Union was joined by the Republic of Armenia and the Kyrgyz Republic having a more extended history of WTO membership. Taking into consideration earlier accession of Armenia and Kyrgyzstan to the WTO as compared to Russia or Kazakhstan, their obligations did not fall beyond the scope of basic regime obligations stipulated by the WTO agreements and already recorded in the regulatory framework of the Union. Meanwhile, after accession to the Union, Armenian and Kyrgyz parties started to apply the Common Customs Tariff, which is allowed by the WTO (Article XXIV of the GATT) in case of accession of a member of the organization to the Customs Union. For the purposes of securing compliance by Armenia and Kyrgyzstan with their obligations under the WTO, procedures for review of tariff obligations of the two countries in the WTO were initiated in accordance with Articles XXIV and XXVIII of the GATT.

Decisions on the creation of single negotiation delegations for reviewing tariff obligations were adopted with participation in each of them of the representatives of all the Member States and the Commission.

Currently, the EEC secures compliance of measures taken in the sphere of foreign trade regulation: anti-dumping, countervailing and special safeguard measures, sanitary and phytosanitary requirements, technical regulations and other measures with the WTO rules and regulations. Issues discussed in the WTO and related to the sphere of Union's regulation are considered at the Commission's platform. Thus, analysis of the WTO Agreement for Facilitating Trade Procedures approved by the members of the organization by the end of 2013 and introduced on February 22, 2017, was conducted in the EEC. Its provisions were considered upon improving customs regulation in the Eurasian Economic Union. The work is carried out within the Union for optimizing internal interaction of the Member States and the Commission for certain WTO issues. The Procedure for Interaction between the EAEU States and the Eurasian Economic Commission on the issues of international trade disputes with third countries was adopted. Since 2017, the Commission as agreed with the parties has been preparing draft notifications on the measures of tariff regulation at the EAEU level in compliance with the Guide on Interaction between Authorized Authorities of the Eurasian Economic Union States and the Eurasian Economic Commission on the issues of preparing draft notifications to be submitted to the World Trade Organization. This work secures prompt information exchange between the authorized authorities of the Member States and the Commission as well as uniformity of notifications submission to the WTO by the EAEU States being the WTO members.

Conclusion:

The modern world is characterized by the intensive formation of a polycentric system of international relations, where main actors are Sovereign States and International organizations. The recent development in the international relations proves that the changes in the system of international relations are not complete and lead to future multi-polar world order. It is the three integration projects implemented in Eurasia today that become the most important actors in the multi-polar world: the European Union (the largest economic bloc), The Eurasian Economic Union (the largest geographical bloc) and the "Belt and Road Initiative by China which includes Central Asian states, Russia and Eastern European states, can become a partner for both the EU and EAEU. This would connect the European Union, the EAEU and China, promote protectionists tendencies, stimulate inter-regional cooperation and lead to greater prosperity across the whole Eurasia.

KONTINENTALNO I MEGAKONTINENTALNO UMREŽAVANJE NA MEĐUNARODNOJ SCENI

Sažetak

Tematski kontekst istraživanja sublimiran kroz naslov rada opredijelio je fokus pažnje na propitivanje slijedećih hipotetičkih postavki: da li je kontinentalno i megakontinentalno umrežavanje pretpostavka koja doprinosi sigurnosti ili prepreka za stabilnost na međunarodnoj sceni. Nadalje, unutar kontinentalnog ili megakontinentalnog umrežavanja, odnosno organiziranja postoje li znaci koji upućuju da, osim partnerstva, unutar tih organizacija ima i rivalstva. Slijedom tako formuliranih pitanja izvršena je analiza sadržaja koji rasvjetljuju prethodno navedene hipotetičke postavke, i u skladu sa dostupnim pokazateljima, elaboracija je predstavljena u narednim tematskim podnaslovima. Dakle, u ovom radu fokus je na analizi promjena na međunarodnoj sceni koje se prelamaju kroz međuzavisno djelovanje pojedinih država ili kontinentalnih ili megakontinentalnih organizacija i inicijativa na sveukupne odnose koji impliciraju stanje mira i sigurnosti u svijetu.

Cljučne riječi: međunarodne organizacije, Evropska unija, NATO, Evro-Azija, novi svjetski poredak, međunarodni sistem, međunarodno javno pravo, mir, sigurnost.

Resume

The thematic context of the research sublimated through the title of the paper defined the focus of attention on the questioning of the following hypothetical settings: whether continental and mega continental networking is an assumption that contributes to security or an obstacle to stability on the international scene. Furthermore, within continental or mega continental networking, that is, organizing, are there indications that, apart from partnerships, there are rivalries within these organizations. Following the questions formulated in this way, a content analysis was shed light on the aforementioned hypothetical settings, and in accordance with the available indicators, elaboration is presented in the following thematic subheadings. Therefore, this paper focuses on the analysis of changes in the international arena that are being refracted through the interdependent action of individual states or continental or mega-continental organizations and initiatives on particular parts of continents on the overall relations that imply a state of peace and security in the world

Key words: international organization, European union, NATO, Euro-Asia, New World order, international system, international public, peace, security.

Između mira, sporova i sukoba-kontekst integracija

Bez obzira na proklamovane poruke o idealu mira i potrebe za sigurnosti, nažalost, realnost je isprepletena sporovima, sukobima i sigurnosnim izazovima, pa se njihovo breme manifestira na međunarodnoj sceni. Sporovi i sukobi, ma gdje da se pojave u svijetu, nisu samo stvar "strana u sporu/sukobu", jer uslijed informativno-komunikacijskih veza s kojima raspolaže civilizacija, nemoguće je da ideali mira ili sigurnosni izazovi, opasnosti i prijetnje ne dođu do najšireg kruga javnosti. Nadalje, održavanje lokalne i planetarne biosfere i mogućnost djelovanja sistema od kojeg zavise sve ljudske aktivnosti, naročito, ako se zna da je posljednjih godina znatno porasla zabrinutost zbog opravdane bojazni da će se ključni resursi iscrpiti, da će otrovni otpad ili pojava opasnih virusa pogoditi naše zdravlje. Da može doći, ili već dolazi, do klimatskih promjena koje se manifestiraju sa temperaturnim oscilacijama u pojedinim

dijelovima svijeta, vruća ljeta i razarajući požari u Australiji, zime sa malo snijega u Evropi i razorne oluje i tornada u Sjevernoj Americi i Aziji. Razmjera i složenost ekoloških problema suočavaju čovječanstvo sa rizicima u smislu vjerovatnih opasnosti u budućnosti i nameću pitanja šta će se desiti sa planetom Zemlja. U tom kontekstu, štetni rizici uslijed poremećaja na Suncu, zagađenje vode, radijacija i nekontrolirana eksploatacija resursa (npr. šuma) su jednaki za sve. Opasnosti nisu ograničene niti geografski ni sociološki i presijecaju se nacionalne granice, u svim smjerovima koji poput bumeranga pogađaju i bogate i siromašne, moćne ili manje moćne. Slijedom takvog konteksta proces izgradnje sigurnosti karakteriziraju na širem planu prisutni procesi savremenih integracija, kontinentalno i megakontinentalno u svijetu.

Uticao liberalnog poretka poslužio je kao temelj globalnog mira i stabilnosti od kraja Drugog svjetskog rata uspostavljanjem institucija, kao što su Ujedinjene nacije, Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka. Ujedinjene nacije prepoznaju se kao globalna organizacija sa višestrukim ciljevima. Za ostvarenje takvih ciljeva značajna je aplikacija principa definiranih u članu 2. Povelje OUN da će države članice djelovati na principima „1...suverene jednakosti...; 2. ... u duhu dobre volje ispunjavati obaveze koje su na sebe preuzele u skladu sa ovom Poveljom. 3.rješavati međunarodne sporove miroljubivim sredstvima i na način koji neće ugroziti međunarodni mir, sigurnost i pravdu. 4. suzdržavati od prijetnji ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke neovisnosti bilo koje države, odnosno neće ni na koji način djelovati u suprotnosti sa svrhama Ujedinjenih nacija. 5.... će Ujedinjenim nacijama pružati svaku vrstu pomoći u svim njihovim aktivnostima...., te će se suzdržati od pružanja pomoći bilo kojoj zemlji protiv koje Ujedinjene nacije preduzimaju preventivne ili provedbene aktivnosti....“¹ Bitan kontekst Povelje OUN treba posmatrati i kroz Poglavlje VII član 52., kojim se definira „postojanje regionalnih aranžmana ili agencija koje će se baviti pitanjima vezanim za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti kad je to potrebno za regionalno djelovanje, s tim da su ti aranžmani ili agencije i njihove aktivnosti u skladu sa svrhama i principima Ujedinjenih nacija.“ Nadalje, „članice Ujedinjenih nacija koje stupaju u te aranžmane ili ulaze u te agencije će dati sve od sebe da postignu miroljubivo rješenje domaćih sporova kroz regionalne aranžmane, ili preko regionalnih agencija,...“² Slijedom takvog okvira prepoznaju su regionalne organizacije, kao što su NATO, OSCE, Evropska unija i druge.

Porast broja međunarodnih organizacija³ karakterizirao je posebno drugu polovinu dvadesetog stoljeća. I na početku dvadesetprvog stoljeća prisutna je karakteristika široke difuzije ekonomske, političke i vojne sposobnosti. Primjeri, kao što su ekonomska razvijenost Kine, Japana ili Njemačke, pa Evropske unije u cjelini, ili Turske, a potom demografski potencijal Kine i Indije ili povratak Ruske Federacije upućuju na osnovu da se njihova pojedinačna moć ili u međusobnoj kombinaciji pariraju ili bi mogli to učiniti američkoj hegemoniji. Razumijevanje odnosa tih polova je veoma značajno za stabilnost svijeta i moguće predviđanje budućnosti koja se može očekivati u narednim decenijama. Multipliciranje moći

¹ Povelja OUN objavljena kao prilog **M. Smajić**, *Mirovne operacije Organizacije ujedinjenih nacija*, Federalno ministarstvo odbrane, Sarajevo, 2003, str.178

² **Idem**, str. 189

³ Zanimljiva je komparacija broja međuvladinih organizacija i međunarodnih nevladinih organizacija. Tako je Union of International associations-UIA Godišnjak međunarodnih organizacija za 1956/57 prezentirao da postoji 136 međuvladinih organizacija (IGO) i 980 međunarodnih nevladinih organizacija (INGO). Rapidno povećanje broja bilježi se u izdanju za 2020. godine gdje se broj povećao na 70000 međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija. **Izvor:** UIA Yearbook of International Organizations 1956-1957, UNION OF INT'L ASS'NS, http://www.uia.org/allpubs?combine=&field_pub_year_value=&items_publication, datum pristupa 27.12. 2019. godine

na međunarodnoj sceni naznačava da se sa unipolarnosti ide ka multipolarnom ozračju na međunarodnoj sceni.

A multipolarnost se manifestira većim brojem aktera na međunarodnoj sceni koji sa uticajem i prevagom, čine međunarodnu scenu kompleksnijom i izazovnijom u rješavanju spornih pitanja. Takvo stajalište proizilazi iz opservacije da je u pojedinim područjima prisutan interes i ambicioznost za prevagom, pa zbog toga ima i više mogućnosti nestabilnosti ili neizvjesnosti za okončanje spor(ov)a. Sigurnosni izazovi za međunarodnu sigurnost odraz su međunarodnih previranja, interesa pojedinih moćnih država i njihove namjere za premoć na određenom regionu, ili međusobno u cjelini. Potencijalni regionalni ratovi, ili već aktuelni ratovi ili pobune i revolucije u okviru jedne države, uz prikriveno ili javno podržavanje moćnih država realna su prijetnja miru u svijetu u cjelini,⁴ zbog opasnosti od mogućeg centralnog svjetskog rata, i uništavanja planete uslijed upotrebe nukleranih, hemijskih ili bioloških oružja.

Globalni poremećaj koji povezuje takav jedan prostor Zbignjev Brzezinski naziva Evroazija⁵ i razmatra kao centralno pitanje svjetske sigurnosti uslijed etničkih i vjerskih međudržavih ratova. Nadalje, demografski fakti upućuju da Evroazija uključuje više od 50 % svjetske populacije. U okviru Evroazije Brzezinski je situirao i dvije najrazvijenije ekonomske regije, Zapadnu Evropu i Daleki Istok, te je smatrao da dominacija nad megakontinentom je odraz globalne premoći. U toj liniji nadmetanja za premoć moguće je prepoznati rivalitet između SAD i Kine, ili SAD i Kine u nekoj mjeri saveza sa Rusijom. Stoga, Brzezinski procjenjuje scenarije koji mogu eskalirati i uzročiti eventualne konflikte i ratove, od centralnog između SAD i Rusije ili SAD i Kine ili SAD i Kine i Rusije. Nadalje, uključuje regionalne ratove između Indije i Pakistana ili Izraela i Irana pa do fragmentarnih etničkih ratova, te terorističkih ili informatičkih napada. Intrigantna je sintagma Brzezinskog „Globalni Balkan“, teritorija između Evrope i Dalekog istoka „gusto nastanjenu muslimanskim stanovništvom“⁶ odnosno teritorije između Sueckog kanala do Ksinjianga u Kini, pa do rusko-kazahstanske granice i južnog Afganistana.

Odnosi Rusije i NATO-a uslijed procesa širenja tog saveza, različitostima u pogledima na rješavanje sporova ili konflikta u Siriji, Venecueli ili Ukrajini, ili konflikt interesa u određenim regionima utiču i dalje na strateške napetosti i poduzimanje vojnih aktivnosti, razvoja novih sredstava i opreme i njihovog testiranja. Sirija je, zbog uloge SAD-a i Rusije, bila moguće potencijalno žarište i tačka potencijalnog sukoba te dvije države, ili Rusije i Turske. Američka administracija, kao i turska, izbjegle su konfrontracije sa Moskvom, ali opasnost od slučajnog „sudara“ i naknadne eskalacije ostaje i dalje. Odnos između Rusije i NATO manifestiran je i asertivnim ruskim djelovanjima u Istočnoj Evropi koja mogu uticati na eskalaciju u odnosima između Rusije i SAD. Pored toga, američko-rusko-kineski razvoj u sajber prostoru predstavlja ozbiljne problem za rast nestabilnosti. Navodno rusko hakovanje američkog izbornog sistema predmet je pažnje javnosti ili „blokada“ kineske kompanije Huawei predstavlja potencijalnu

⁴ Sve više u upotrebi se može pronaći i termin „hibridni rat“ koji u svom terminološkom određenju uključuje aktivnosti povezane s informacijskim i medijskim ratovanjem, a ako ta vrsta ratovanja ne polučiti željeni učinak, dolazi do moguće upotrebe oružane sile. U vremenu četvrte industrijske revolucije, kad se informacijsko-komunikacijske tehnike i tehnologije razvijaju radikalnim brzinama, prednost u procesima pokušaja nametanja vlastite volje protivniku pokušava se steći korištenjem tzv. nekinetičkih sredstava odnosno informacijskim i medijskim operacijama. Ono što uključuje hibridni rat jeste u osnovi neka vrsta kombinacija političkih, ekonomskih, tehnoloških do vojnih sredstava i opreme. Ukoliko se to predstavi sa zbivanjima u Siriji, Venecueli, ili u Libiji, pa u prošlosti u drugim regijama hibridni rat jeste i manifestacija geopolitike ključnih aktera na globalnoj pozornici, pa i spekulacija na finansijskim tržištima, masovne komunikacije i uloge društvenim mreža, do zastupljenosti međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija i drugo.

⁵ O tome više: **Zbignjev Brzezinski**, Američki izbor, Globalna dominacija ili globalno vodstvo, Politička kultura-Zagreb, CID-Podgorica, 2004, str.37

⁶ **Idem**, str.38

spiralu eskalacije spora između SAD i Rusije ili SAD i Kine. Potencijalna prijetnja je i mogući vojni sukob između Kine i američkih saveznika u Istočnom i Južnom kineskom moru, možda čak i veća sada pod administracijom predsjednika Trampa nego što je ona to bila pod administracijom predsjednika Obame koja je poslala brodove ka Južnom kineskom moru kako bi osporila kineske pretenzije prema tim oblastima. To se manifestira iz izjava predsjednika Tramp kada je optužio Kinu za „krađu“ izviđačkog drona američke mornarice, dok je zvanični Peking izuzetno „povrijedilo“ nipodaštavanje politike Kine zbog odnosa SAD prema Tajvanu i najava da bi se mogao predsjednik Tramp sresti i sa Dalaj Lamom koga Kina smatra separatistom.

Nadalje, indijsko-pakistanski pogranični spor u Kašmiru je još jedna neuralgična tačka koja može dovesti do eskalacije sukoba u Aziji. Spor traje dugo, povremeno se dogode pogranični ekcesi, pa i zračni napadi kao početkom 2019. godine koji predstavljaju agresivniju vojnu operaciju duž linije razgraničenja. Konfrontacija SAD-a i Sjeverne Koreje bila je jedna od manifestacija sigurnosnih izazova na međunarodnoj sceni. Progresivni svijet bio je zabrinut količinom moći u rukama predsjednika tih dvaju država, tenzije su se postepeno umanjivale, ali nukleus problema je i dalje ostao na istim osnovama.

U prethodnom periodu međunarodne organizacije su prošle svoje uspone i padove, ali ipak postavile pravila za stabilan i koliko-toliko pozitivan osnov za mir i sigurnost u svijetu. Međuzavisnost u saradnji i borbi za očuvanje miru, ali i u aktuelnim ili eventualnim sporovima ili sukobima karakterizira savremenu međunarodnu scenu. Upravo takva korelacija predstavlja i preduvjet koegzistencije na međunarodnoj sceni, ali i prosperiteta međunarodne saradnje. Država, kao subjekt međunarodnih odnosa, bez obzira radi li se o velikoj ili maloj, u okolnostima izoliranja i zatvaranja dugoročno je gubitnik.

Kontinentalna i megakontinentalna koncentracija moći

U kontekstu ekonomske razvijenosti, političkog uticaja, pa i kulturnog, te vojne sile kao faktor odvratanja ili zaštite interesa država, distribucija te moći i bogastva nejednako je zastupljena na međunarodnoj sceni. Posebno je izražena distribucija moći Evrope, Sjeverne Amerike i dijela Azije, te stoga, u tekstu koje slijedi rasvijetlit će se sadržaji koji se odnose na državne i(li) regionalne organizacije i inicijative koji karakteriziraju aktuelnu situaciju u vezi NATO i Evropske unije i evroazijske korelativne komponente, te OSCE. Kao jedinstveni forum za razmatranje političkih, vojnih, ekonomskih, okolišnih i humanih dimenzija sigurnosti, OSCE pod sadašnjim nazivom djeluje od 1995. godine. Ova međunarodna organizacija konstituirana je iz okvira Konferencije za sigurnost i saradnju u Evropi (Conferention for Security and Cooperation in Europe - CSCE).⁷ Sa 56 država članica iz Evrope, Centralne Azije i Sjeverne Amerike, te 11 partnerskih zemalja, OSCE je danas najbrojnija regionalna sigurnosna organizacija.

Načela utvrđena Završnim aktom iz Helsinkija (Helsinki Final Act) osnov su djelovanja OSCE. Ova načela promoviraju izgradnju povjerenja između država, te zaštitu ljudskih prava i sloboda. Na osnovu definiranih načela, OSCE je razvila koncept sveobuhvatne sigurnosti. Ovaj koncept promoviran je Deklaracijom o zajedničkom i sveobuhvatnom modelu sigurnosti

⁷ CSCE je otpočela je sa radom 1973. godine, kao forum za dijalog između država tadašnja dva suprotstavljena vojno - politička bloka. U okviru CSCE usaglašen je i 01.08.1975. godine potpisan Završni akt iz Helsinkija. Ovim dokumentom, države su preuzele obaveze u pogledu političke, vojne, ekonomske i saradnje u oblasti poštivanja ljudskih prava. Na samitu CSCE Budimpešti 1994. godine, naziv CSCE izmijenjen je u OSCE (primjena naziva počela je od 01.01.1995. godine).

Evrope za 21. stoljeće, usvojenom na samitu OSCE u Lisabonu 1996. godine. Koncept podrazumijeva sigurnost kao ukupnost međusobno povezanih činilaca i naglašava njenu nedjeljivost. Implementacijom koncepta sveobuhvatne sigurnosti, OSCE se afirmirala kao jedan od značajnijih elemenata međunarodne sigurnosne strukture.

NATO je najmoćnija megakontinentalna organizacija

Nakon Drugog svjetskog rata uslijedila je podrška SAD-a u obnovi Evrope, i to je predstavljalo odraz jedinstva sigurnosti Evrope i Sjeverne Amerike, pri čemu je kolektivna odbrana bila imperativna svrha. NATO je od početka bio zamišljen kao odbrambeni savez namijenjen odvratanju od Sovjetskog Saveza, da bi se nakon završetka Hladnog rata posvetio novim zadacima. U kontekstu sveukupnih promjena na međunarodnoj političkoj sceni, u posljednjoj deceniji XX stoljeća, kriza⁸ na prostoru bivše SFR Jugoslavije i njena eskalacija imala je znatan odražaj na poziciju i ulogu NATO-a u globalnim kretanjima i sigurnosnim izazovima na pragu trećeg milenija. Ključni aspekti uloge NATO-a su se ogledali u sljedećim karakteristikama: aktivna upotreba političkih i diplomatskih sredstava, postojanju fleksibilnijih i mobilnih višenacionalnih snaga koje usko djeluju i sarađuju sa drugim međunarodnim organizacijama.

Uslijed promjena u sigurnosnom okruženju, NATO je kroz dijalog sa zemljama izvan saveza i međunarodnim organizacijama postao jedan od nosioca kooperativne sigurnosti, što se manifestira i kroz pregled država članica i država koje u partnerskoj relaciji sa NATO-om kreiraju programe saradnje od značaja za međunarodnu sigurnost. Svakako da su važni programi saradnje; kao što su: Partnerstvo za mir, Mediteranski dijalog, te Istanbulska inicijativa.

U dvadesetprvom stoljeću NATO se suočava sa izmjenjenim, ali složenijim strateškim izazovima. Jedan od prepoznatih izazova je Rusija, ne samo sa balističkim raketama ili tenkovima, već hackerskim napadima do informatičkih operacija usmjerenih da destabilizuju zapadne demokratije, što se odnosi na navodnu umješanost u izbore u SAD ili jačanje ultranacionalističkih stranaka u pojedinim evropskim državama. Pored toga, razvijeno oružje će biti sve više i više sofisticirano, tako da će vještačka inteligencija početi da ima mnogo veći uticaj u ratovanju, ali i na međunarodnoj sceni. Osim sigurnosnog izazova koji se odnosi na djelovanje Rusije, postoje i drugi unutarnji faktori u okviru NATO-a. Na takvu opservaciju upućuje osvrt Philip H. Gordone i Jeremy Shapiroo, *How Trump Killed the Atlantic Alliance*⁹ koji apostrofira disonatne poruke koje dovode u pitanje funkcionalnost Saveza ili rivalstvo SAD i EU u okviru NATO. Slijedom takve analize opravdano je pitanje šta bi ostalo od tog saveza u slučaju povlačenja SAD. Posebno, u svjetlu upozorenja i najava predsjednika Trumpa o potrebi povećanja izdvajanja za odbranu. Podjela troškova je već godinama među glavnim temama na samitima NATO, a Tramp nije prvi američki predsjednik koji ju je potencirao. Finansijska izdvajanja 29 članica NATO, koja su bila smanjena po okončanju Hladnog rata, počela su da se povećavaju od 2014. godine, prije nego što je Tramp postao predsjednik SAD. Poslije ruskog pripajanja ukrajinskog poluotoka Krim, članice NATO su izrazile spremnost da povećaju budžete za odbranu tako da do 2024. godine izdvajaju 2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) za troškove odbrane. Prema dostupnim pokazateljima osam članica NATO izdvajaju

⁸ NATO pristupa rješavanju krize na osnovu Vašingtonskog ugovora, član 4. i član 5. Član 4. Vašingtonskog ugovora: "Strane će se konsultirati kad god su, prema mišljenju neke od njih, teritorijalni integritet, politička nezavisnost ili sigurnost bilo koje od strane ugroženi."

Član 5. Vašingtonskog ugovora. "Oružani napad na jednu... smatraće se napadom na sve... svaka od njih... će pomoći tako napadnutu stranu ili strane time što će odmah... preduzeti akciju koju smatra neophodnom, uključujući upotrebu oružanih snaga." Izvor: www.nato

⁹ Philip H. Gordone i Jeremy Shapiroo, *How Trump Killed the Atlantic Alliance and how the Next President Can Restore It*, dostupan na <https://www.foreignaffairs.com/articles/>

nešto preko 2 %, a Sjedinjene Države 3,58 % svog BDP. Stoga je Tramp zatražio da članice NATO ispune obećanje i da troše 2 % BDP. Američki predsjednik je u izjavama išao toliko daleko, pa je testirao vrijednost vojnog saveza kritikujući saveznike za povećanje troškova odbrane u Evropi. Na samitu NATO-a u aprilu 2019. godine u Briselu zatražio je od sveznika da za vojne rashode odvajaju po 2 % svog BDP, a da ih potom podižu do 4 % BDP. Nakon samita je izrazio zadovoljstvo, pa je na Tviter-nalogu napisao: „Veliki uspjeh u NATO. Nakon mog izbora (za predsjednika SAD), države članice alijansi uplaćuju dodatne milijarde dolara“. Drugačija stajališta, prema agencijskim saopćenjima, izrazili su predsjednici pojedinih država članica NATO. Tako je francuski predsjednik Emanuel Makron demantovao Trampove navode da su se članice NATO saglasile da povećaju troškove za odbranu na više od 2% BDP, već samo opredijeljenje da izdvajaju 2% do 2024. godine. Upravo pitanje pritiska na povećanje izdvajanja za odbranu se prepoznaje kao aktuelni odnos između SAD i evropskih država, partnerstvo ili rivalstvo, a što proizilazi i izjave bivšeg italijanskog ambasadora u NATO, Stefano Stefanini da „ukoliko SAD žele da evropljani potroše više za odbranu na kraju tog cilja mora biti i više evropske sposobnosti za doprinos zajedničkoj sigurnosti... odnosno Evropa treba jačati njene industrijske osnove...“¹⁰

Zanimljivim se čini odnos koji se manifestira prema dvije članice NATO, ne samo zbog visine izdvajanja za oblast odbrane, već i drugih aspekata, da li je u pitanju energetska politika, kao dio sigurnosne politike ili nešto i šire. Jedna od njih je Njemačka. Američki predsjednik Tramp je u izjavama isticao Njemačku koja nije u dovoljnoj mjeri povećala finansijske doprinose. Više puta je isticao da Njemačka ne plaća svoj dio, te da bez obzira na simpatije prema Njemačkoj, SAD plaćaju veliki dio troškova za funkcioniranje NATO-a. Agencije su prenijele i zanimljivu poruku njemačkoj kancelarki Angeli Merkel: „Ne znam koliko zaštite mi dobijamo time što štitimo vas“. Da li je to osnovni motiv takvih poruka izdvajanje iz budžeta za odbranu ili projekat „Sjeverni tok 2“. Taj projekt gasovoda bi omogućio isporuku ruskog gasa Njemačkoj i ostalim evropskim zemljama direktno preko Baltičkog mora i, prema tome, zaobilazeći Ukrajinu, koja je do sada bila glavna tranzitna zemlja. Gasovod treba da ide istom rutom kao gasovod Sjeverni tok 1 preko teritorijalnih voda pet država Rusije, Finske, Švedske i Njemačke, i njegovim postavljanjem bi se udvostručio kapacitet isporučenog gasa tim putem. Zadovoljavanje energetske potreba nije samo svrha, već je to pitanje prelamanja ekonomske i političke strane moći i uticaja, pa i zavisnosti. To potvrđuje istupanje predsjednika Tramp na Tweeteru koji je bio više nego kritičan prema tom projektu, objavama: „Nijemci plaćaju milijarde dolara Rusiji, a mi smo budale koje svakog finansiraju“. Pored toga, američka administracija uputila je upozorenje njemačkim kompanijama¹¹ uključenim u taj projekat da rizikuju američke sankcije. Korelacija politike i ekonomije nalazi se u objašnjenjima ambasade SAD u Njemačkoj da pristup američke administracije prema tom projektu ne treba da bude shvaćen kao prijetnja već kao jasna poruka američke politike i prema kompanijama uključenim u taj projekat. SAD su više puta kritikovale taj projekat. Njemačka, koju podržavaju Francuska i Austrija,¹² smatra da će taj projekat omogućiti stabilniju i jeftiniju isporuku gasa.

¹⁰ **Izvor:** „E.U. to increase military spending, but U.S. still isn't happy“ by Steven Erlanger, The New York Times, International edition, 08-09, 2019., str. 4.

¹¹ U projekat je uključen ruski Gasprom i nekoliko evropskih kompanija: njemačke energetske grupe Vinteršal (Wintershall) i Uniper, nizozemsko-britanska grupa Šel (Shell), francuska grupa Enži (Engie) i austrijski OMV.

¹² Iako je Evropska unija kroz Treći energetske paket definisala pitanja koja se odnose na uspostavljanje i upravljanje plinovodima, Njemački parlament – Bundestag je 13.11. 2019. godine usvojio zakon čime je otvorena mogućnost isključenja iz plinovoda država koje nisu članice EU i koji se protežu na teritorij neke od zemalja EU. Tzv. Treći energetske paket, pored ostalog, utvrđuje da kompanije ne mogu biti istovremeno isporučitelji plina u EU i jedini vlasnici plinovoda kroz koji to čine. Od maja 2019. godine taj se zakon primjenjuje i na plinovode koji prolaze morskim dnom i čija se izgradnja završava poslije maja 2019. godine. U odnosu na plinovod „Sjeverni

Druga država članica NATO koja se nalazi pod pritiskom, i na neki način na prekretnici odnosa sa SAD, je Turska. Veze između Turske i SAD-a, koje se obje članice NATO-a, bile su narušene u nekoliko situacija, uključujući američku podršku kurdskim borcima u Siriji koje Turska vidi kao "teroriste", a problem je i što SAD nije izručio Fethullaha Gulena Turskoj koji je optužen za neuspjeli državni udar 2016. godine. Spor između dvije države eskalirao je povodom hapšenja jednog američkog pastora u Turskoj i ostalih diplomatskih pitanja. Potom je američki predsjednik Donald Trump odobrio povećanje tarifa na turski čelik i aluminijum. Reagirala je i Turska, prema principu reciprociteta, udvostručivši carine na pojedine američke proizvode, poput putničkih automobila, alkohola i duhana, kao odgovor na napade Amerike na tursku ekonomiju. Udvostručene su i carine na kozmetičke proizvode, rižu i ugulj. Spor sa SAD doveo je do pada turske lire na rekordno nizak nivo prema dolaru. Nakon što su Sjedinjene Američke Države zaprijetile da će raditi na prekidu učestvovanja Turske u programu Općih carinskih povlastica (GSP), predsjednik Donald Trump je 15.05. 2019. godine zvanično onemogućio pristup Turskoj ovom programu ističući da Turska više nije zemlja u razvoju. Ova odluka je došla usred pojačanih tenzija uslijed određenog broja spornih pitanja između te dvije države. Jedno od tih pitanja je i namjera Turske da izvrši kupovinu ruskih raketnih sistema S-400, što SAD posmatra kao direktnu prijetnju vlastitim snagama, nacionalnoj sigurnosti i interesima.¹³ SAD su nekoliko puta upozorile Tursku, ako nastavi kupnju, na rizike zbog toga, uključujući i sankcije. U vezi takvog pristupa SAD-a prema Turskoj turski predsjednik Recep Tayyip Erdogan je rekao da će Turska i Rusija zajedno proizvoditi odbrambene sisteme S-500, te da nema govora o tome da Turska odstupi od kupovine S-400, jer to je završen posao. SAD smatraju da je dogovor sa Rusijom prijetnja zapadnoj odbrani, te su suspendovale isporuku borbenih aviona F-35 Turskoj, te obuku turskih pilota u SAD-u za upravljanje tim avionima.¹⁴ Uprkos prijetnjama za obustavu isporuke aviona ili drugim sankcijama, sistem S-400 je isporučen u julu Turskoj. Zbog toga, SAD su više puta isticale neku vrste ultimatumu Turskoj da se izjasne da li i dalje ostaju kod namjere kupovine ruskih sredstava, te ukoliko ne odustanu od te namjere bit će podvrgnuti velikim pritiscima i posljedicama. Bez obzira na takve stavove SAD proces isporuke komponenti S-400 je otpočeo i bit će nastavljen i dalje.

Odnosi unutar NATO-a nakon otpočinjanja operacije Turske u dijelu Sirije „Izvor mira“ na površinu su dodatno izbacili disonantnost i odsustvo savezničkog razumijevanja. Pojedine članice reagirale su osuđujućim porukama, pa do uvođenja sankcija na izvoz vojne opreme Turskoj, dotle je bilo i pasivnog odnosa bez reakcija što se može razumjeti i kao prešutna saglasnost.

Bez obzira na prethodne naznake, pa i poruke predsjednik Republike Francuske Emanuela Macron u intervjuu „The Economist“ u novembru 2019. godine, gdje je izrazio skepticizam prema NATO izjavivši da „ono što trenutno doživljavamo je moždana smrt NATO-a.“¹⁵ Prethodni kontekst u vezi Njemačke u korelaciji sa izjavom predsjednika Makrona upućuje na periodična propitivanja stabilnosti evroatlantskih veza.

tok 2“ ruska kompanija Gazprom morala bi ustupiti 50% kapaciteta plinovoda drugim dobavljačima plina u EU što predstavlja neekonomično poslovanje.

¹³ **Izvor:** <https://www.klix.ba/vijesti/svijet/donald-trump-ukinuo-povlasteni-trgovinski-polozaj-turske/190517032> datum pristupa 19.05. 2019. godine

¹⁴ **Izvor:** Hurriyet-Daily News, June 8-9, 2019. str. 3

¹⁵ **Izvor:** <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>, datum pristupa 09.11. 2019. godine

Vrijedi podsjetiti i na slijedeće fakte. I u odnosu na bruto društveni proizvod obuhvaćenih u pokazateljima za države¹⁶, ali i u odnosu na vojne potencijale¹⁷ njih 6 država članica NATO je na listi od prvih 10 država. Upravo taj pokazatelj oslikava potencijale najvećeg vojno-političkog saveza na svijetu i potvrđuje tematski naslov da je NATO najmoćnija međunarodna organizacija. Dodatno, 3 države članice, od njih 5 stalnih članica Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija su članice NATO saveza.

U zaključku, kakav je moguć u ovoj fazi razmatranja, izvjesno je da vrijedi usmjeriti pažnju na poruku koje se odnose na ideale i vrijednosti Evrope i Sjeverne Amerike naznačene su u obraćanju generalnog sekretara NATO Jensa Stoltenberga na Konferenciji o sigurnosti u Minhenu 15.02. 2020. godine. Pored ostalog, Stoltenberg je potvrdio da „SAD više ulažu u evropsku sigurnost, sa više trupa, vježbi i infrastrukture.“ Naznačio je i potrebu „da se dodatno ojača politička dimenzija NATO-a... i da Evropa i Sjeverna Amerika moraju nastaviti da stoje zajedno.“¹⁸ Razlozi za zajedništvo ogledaju se u globalnoj konkurenciji koja se manifestira kako na ekonomskom, vojnom ili tehnološkom aspektu.

Evroazijsko umrežavanje diplomatskih inicijativa znači li mapiranje novog saveza

Razvoj Rusije, Kine i Irana¹⁹ i njihovi međusobni odnosi izazivaju pažnju sa političkog, ekonomskog i vojnog stajališta. Da li tu postoji spirala interesa, vlastita, ili nasuprot nekom trećem ilustriraju to primjeri diplomatskih aktivnosti u okviru Organizacije Šangaj (SCO)²⁰, koju zagovaraju Kina i Rusija.²¹

Važan strateški zahvat Kine predstavlja inicijativa "Pojas i put" kao transportni, infrastrukturni, strateški i promocijski projekat na tragovima staroga Puta svile. U načelu, to je globalni plan povezivanja Kine s Evropom²² i Jugoistočnom Azijom kopnenim i pomorskim pravcima. U početnoj fazi nazvan je Jedan pojas, jedan put, a kasnije u Pojas i put. Vrijedi spomenuti da u kineskoj interpretaciji naziva riječ "pojas" podrazumijeva kopnene pravce, a "put"-pomorske pravce. Inicijativa predsjednika Xijia je dio kineske strategije-vanjska manifestacija kineskih ekonomskih zadataka i globalne vizije. Osim što bi povezala zapadni, slabije razvijeni dio Kine s Evroazijom i Jugom Azije, te potaknula lokalni privredni razvoj, kroz inicijativu Kina uključuje mogućnost međunarodnog širenja svoje valute, kineskog yuana. Inicijativa je ekonomski i geografski najambiciozniji i najveći ekonomski i infrastrukturni

¹⁶ Izvor: <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/> datum pristupa 18.01.2020

¹⁷ Izvor: <https://www.businessinsider.com/most-powerful-militaries-in-the-world-ranked-2019-9> datum pristupa 28.01. 2020. godine

¹⁸ Izvor: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173709.htm datum pristupa 20.02. 2020. godine

¹⁹ Rusija je, nakon što je postignut međunarodni nuklearni sporazum 2015. godine, izrazila spremnost za jačanje veza s Iranom. Prvo što su uradile je zaključeni sporazum o ublažavanju postupaka putovanja između dvije države. Rusija je izrazila zainteresovanost za dijalog sa Iranom o potencijalnoj saradnji u vazduhoplovstvu, brodogradnji, energetici, poljoprivredi i trgovini, metalurgiji, farmaceutskoj i drugim industrijama.

²⁰ Šangajska organizacija za saradnju je međunarodna organizacija osnovana 2001. u Šangaju. Nastala je u današnjem obliku nakon što se istoj Uzbekistan pridružio. Šangajska organizacija za saradnju okuplja azijske države, što je ključni uvjet za članstvo. Članovi su: Kazahstan, Kina, Kirgistan, Rusija, Tadžikistan, Uzbekistan, Indija i Pakistan. Posmatrači, s mogućnosti da uđu u organizaciju su Afganistan, Iran, Bjelorusija i Mongolija, te dijaloški partneri koji dijele ciljeve Šangajske organizacije za saradnju, ali zbog geografskog položaja ne mogu postati članovi. Status partnera u dijalogu imaju Azerbejdžan, Armenija, Kambodža, Nepal, Turska i Šri Lanka. Izvor: <https://www.cfr.org/backgrounder/shanghai-cooperation-organization> datum pristupa 22.05.2019. godine

²¹ U analizi predmetnog tematskog pitanja korištena je osnova rada, M. Smajić, „Nastupa li novi svjetski poredak“ www.academia.edu

²² Inicijativa u Evropi uključuje 16 zemalja srednje i istočne Europe, a marta 2019. godine i Italija je potpisala Memorandum o priključenju, država koja je članica foruma razvijenih ekonomija G7.

poduhvat u historiji čovječanstva. Trenutno nakon pokretanja u inicijativi sudjeluje 68 zemalja koje čine 65 posto svjetske populacije i 40 posto svjetskog BDP-a. Za Kinu je Pojas i put, uz strategiju tehnološkog razvoja, važan instrument politike Vlade Xi Jinpinga, jer Kina u pojedinim državama potiskuje uticaj SAD čime se dovodi u pitanje moć te države. Krajnja zapadna destinacija Pojasa i puta je Evropska unija, iako se pojavljuju najave o većoj uključenosti latinskoameričkih zemalja i Kanade. Realizacijom projekta „pojas i put“ Kina namjerava uspostaviti pristup tržištu evropskih regija svojim tehnologijama uz snažnu političku i promotivnu komponentu. To se osvaruje kreiranjem povoljnih uvjeta i odnosa s državama sudionicama (oblikovanje i uticaj) i jačanje sigurnosne prisutnosti diljem svijeta (projekcija čvrste moći). Zanimljivo je da Kina se principijelno ne „mješa“ u unutarnje poslove drugih zemalja i ne uvjetuje nikakve ideologije ili svjetonazore. Nadalje, budući da su zastupljeni bilateralni sporazumi s Kinom, države nisu ograničene općim uvjetima i pravilima i ne moraju uzimati u obzir interese trećih strana pri zaključenju ugovora s Kinom.

Interesantnim se čini analiza projekta pojas i put sa aspekta kreiranja makro i mikro-pravaca prema Evropi. Kina je širenje na Mediteranu počela kupovinom grčke luke Pirej, koja predstavlja osnovno uporište za istočni Mediteran, te južnu polovicu istočne i jugoistočne Evrope i uspostavljanje kontinentalnog pravca između Grčke i Mađarske. Nadalje, kompanija COSCO kupila je 51 % udjela u terminalu Noatum španske luke Valensija, te u cjelovitosti terminal APM u Luci Zeebrugge u Belgiji. Pored toga, kompanija China Merchant Group je investirala u terminal Luke Klaipeda u Litvaniji. Prema procjenama Financial Times, Kina je u pregovorima s norveškim Kirkenesom na Barentsovu moru, te sa dvije islandske luke. Ukoliko se navedeni pregled postavi na kartu uočljivo je da preko Valensije i Pireja Kina pokriva čitav Mediteran i jug Evrope. Klaipeda u Litvaniji na Sjeveru jest luka koja obrađuje arktičke rute - nov strateški pravac u ekonomskoj ekspanziji Kine. Belgijski se Zeebrugge nalazi u samom prometnom čvorištu evropskog zapada, između Velike Britanije i Nizozemske. Važnost Pojasa i puta je neupitna, jer osim investicija u prometnu infrastrukturu, tu je i obnovljiva energija, visoka tehnologija i digitalizacija, bankarstvo, industrija, poljoprivreda, građevinarstvo, obrazovanje i drugo. Dovedeno u kontekstu prostora Srednje i Jugoistočne Evrope uticaj se reflektira kroz Inicijativu Kina + 16 zemalja Srednje i Istočne Evrope (CEEC).²³

Rusija je nakon turbulentnog perioda disolucije SSSR u fazi ekonomskog oporavka. Iako, relativno ekonomski opterećena brojnim izazovima Rusija je pokazala da je spremna da primjeni vojnu silu, naročito u susjednim zemljama kao što su Gruzija i Ukrajina. Na svjetskoj političkoj pozornici Rusija je bila vrlo aktivna prilikom dogovaranja obustave vatre u Ukrajini, a angažovala se i u Siriji i to je prva vojna intervencija Moskve od 1989. godine. Naime, događajima na međunarodnom ratištu u Siriji, glavnu riječ je vodila međunarodna koalicija sa SAD na čelu. U toj koaliciji značajnu ulogu i doprinos imala je i Turska. Stacioniranjem borbenih aviona u Siriji, smatra se da se Rusija vratila na svjetsku vojnu pozornicu, jer to je prva takva akcija od povlačenja sovjetske vojske iz Afganistana 1989. godine. Bez obzira na stajalište službenog Wašingtona da Rusija time dodatno komplikuje situaciju u Siriji, Rusija je branila to stacioniranje stavom da njena avijacija pomaže sirijskim snagama u borbi protiv terorista organizacije Islamska država.

Situacija je kulminirala i prijetila sukobu Turske i Rusije kada je 24. novembra 2015. godine Turska oborila ruski bombarder tipa Su-24 na granici sa Sirijom. Turska je tvrdila da je ruski avion povrijedio zračni prostor Turske. Bio je to prvi put da jedna država NATO obara ruski vojni avion. Rusija je reagovala oštrim ekonomskim sankcijama protiv Turske i

²³ Zemlje učesnice Inicijative su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Češka, Estonija, Hrvatska, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Rumunija, Sjeverna Makedonija, Slovačka, Slovenija i Srbija.

pojačavanjem svog vojnog prisustva u Siriji. Da li je situacija u Siriji odraz borbe za uticajem ili demonstracija moći u procesu nastanka novog svjetskog poretka. Nije samo Rusija sprječavala vojni poraz Bashara al Asada i pad Damaska u ruke snaga tzv. Islamske države i Leventa (ISIL), već i ruske perspektive u procjenama kreatora kriza. Pored toga, pitanje Ukrajine jeste neodvojivo u tom kontekstu i planova usmjerenih protiv svjetskog poretka, u kome pitanja rata i mira rješavaju SAD i njihovi saveznici²⁴. Dakle, neka vrsta izolacije Rusije, nastala zbog pripajanja Krima Rusiji i sukoba u Istočnoj Ukrajini, angažovanjem u Siriji, Rusija je uspjela da se predstavi Zapadu da sa njom razgovaraju kao sa nekim ko je ravnopravan. Također, time je sukob u Ukrajini i pitanje Krima pripojenog Rusiji dospio u drugi plan. Naime, te 2015, sukob u Ukrajini našao se na prekretnici. U januaru su eskalirale borbe između ukrajinske armije i proruskih separatista u regionu Donjecka i Luganska. Uslijedila je diplomatska inicijativa njemačka kancelarke Angela Merkel, koja je zajedno sa francuskim predsjednikom Olandom, otputovala u Kijev i Moskvu. Njih dvoje prisustvovali su i direktnim razgovorima Vladimira Putina i njegovog ukrajinskog kolege Petra Porošenka 12. februara 2015. godine u Minsku. Rezultat tih razgovora je dogovor nazvan Minsk-2, jer je prvi dogovor o obustavi vatre u Istočnoj Ukrajini od septembra 2014. godine prekršen već poslije nekoliko nedelja. Poslije novog dogovora iz Minska, primirje je „veoma krhko“, jer prema procjenama UN, poslije dogovora Minsk-2 je u Istočnoj Ukrajini ipak ubijeno 3.300 ljudi. Politički proces ispunjavanja dogovora iz Minska, podrazumijevao je da je u Ukrajini do kraja 2015. trebalo da stupi na snagu reforma ustava koja predviđa neku vrstu autonomije za separatistička područja. Dogovori iz Minska kao da polahko odumiru, jer sukob u Istočnoj Ukrajini je zamrznut. Rusija će i dalje pružati podršku separatističkim područjima, što se ilustrira i omogućavanjem državljanstva i putnih isprava za stanovnike tih područja, što predstavlja izazov za NATO i EU u poduzimanju odgovora na takva djelovanja Rusije. I ne samo po tom slučaju, jer široka je lista otvorenih pitanja između NATO i Rusije, ili EU i Rusije.

U vezi Rusije, bitno je skrenuti pažnju i na njenu kapacitiranost u pogledu upostavljene Evroazijske ekonomske unije, koja je formalizirana 2015. godine. Pored Rusije, najznačajnije članice tog regionalnog aranžmana, članice su i Bjelorusija, Armenija, Kazahstan i Kirgistan.²⁴ Rusija, političkim, ekonomskim, demografskim i vojnim kapacitetima, predstavlja osu te unije, te se često unija prepoznaje i kao „Putinova unija“, iako ideja o zajednici se veže za bivšeg predsjednika Kazahstana, Nursultana Nazarbajeva iz devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Bio je to period rješavanja statusa bivših konstitueni Saveza Sovjetskih Socijalističkih republika. Iako države članice implementiraju samostalnu spojnu politiku, Rusija je ključni faktor na polju međunarodnih odnosa. Evroazijska unija uspostavila je institucije koji su u nazivu i kapacitetima slični onim i Evropske unije. Ilustracije radi je Vrhovno vijeće Evroazijske ekonomske unije u komparaciji sa Evropskim vijećem, u kojem su nosioci odlučivanja predsjednici država. Nadalje, egzistira i Međudržavno vijeće Evroazijske unije u kojem su zastupljeni predsjednici vlada država članica. Ekonomska pitanja kreira Evroazijska ekonomska komisija, koja predstavlja poseban organ Unije koji ima sjedište u Moskvi. Evroazijska unija ima kreiran i sud unije sa sjedištem u glavnom gradu Belorusije, Minsku.

Bez pretenzija da se dalje ulazi u analizu kapaciteta i projekcija razvoja Evroazijske unije zadržat ćemo se na stavu, zbog kratkog perioda funkcioniranja od 2015. godine, da je to unija koja će svoju svrsishodnost opravdati ili ne u predstojećem periodu.

²⁴ Srbiji su, iako je u procesu pregovora sa Evroskom unijom potpisivanjem sporazuma o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom unijom, upućene kritike na samitu ministara vanjskih poslova Evropske unije koji je održan u avgustu 2019. godine.

Trougao koji čine Moskva i Peking, pa i Teheran uočljiv je na svjetskoj pozornici na kraju druge decenije XXI stoljeća. Manifestacija interesa evidentna je u međusobnim odnosima, približavanjem, ali i udaljavanjem po određenim pitanjima.

Evropa i Evropska unija

Općepoznato je da je EU uspostavljena sa tri stuba, koji predstavljaju oblasti saradnje zemalja članica. U prvi stub EU - Evropske zajednice, integrirane su Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. Ovaj stub bio je nadnacionalni i uključivao je oblasti u nadležnosti EU. Ove oblasti su: osnovne slobode, prava i zajedničke politike (carina, poljoprivreda, transport, trgovina, konkurencija, ekonomija i monetarni poslovi, socijalna zaštita, zapošljavanje, obrazovanje, kultura, zdravlje, zaštita potrošača, industrija, energija, istraživanje, okoliš i razvoj).

Drugi stub je Zajednička vanjska i sigurnosna politika (Common Foreign and Security Policy - CFSP), i on uključuje vanjsku, sigurnosnu i odbrambenu politiku, humanitarne i zadatke spašavanja, mirovne operacije, NATO obaveze, međunarodnu saradnju i krizni menadžment.

Treći stub predstavljala je policijska i pravosudna saradnja u kaznenim predmetima i borbi protiv kriminala. Oblasti iz drugog i trećeg stuba predmet su međuvladine saradnje zemalja EU.

Pravni sistem EU nije jedinstven za sve stubove. U prvom stubu institucije EU imaju puni pravni kapacitet, dok je pravni sistem u drugom i trećem stubu zasnovan na međunarodnom pravu.

Nakon neprihvatanja Ustava Evrope na referendumima u Nizozemskoj i Francuskoj, na zasjedanju Evropskog vijeća u junu 2007. godine u Briselu, postavljene su smjernice za daljnje djelovanje u nastaloj situaciji. Konsultacije i usaglašavanja su okončana 18. i 19. 10. 2007. godine. To je omogućilo potpisivanje Ugovora u Lisabonu 13.12.2007. godine od strane šefova država ili vlada. Lisabonski ugovor se sastoji od samo nekoliko članova, od kojih su ključna dva, a u kojima su obuhvaćene izmjene i dopune Ugovora o EU i Ugovora o EZ.

Po okončanju procesa ratifikacije, uz zastoje sa referendumom u Irskoj, Lisabonski ugovor je uticao na izmjene u institucionalno-pravnom okviru EU. Izmjene se manifestiraju, između ostalog, u slijedećem:

- legitimitet Evropske unije je izražen u dodatnim ovlaštenjima Evropskog parlamenta i primjenom elemenata posredne i neposredne demokratije;

- osnivačko-autonomni status država je naglašen kroz uvažavanje „nacionalnog identiteta” članica, njihove ustavne strukture i eventualno istupanje iz Evropske unije;

- ljudska prava su bazična vrijednost integracija u EU;

- efikasnost je unaprijeđena sa uvođenjem većinskog odlučivanja umjesto jednoglasnosti u Vijeću;

- predstavljanje, bilo na vanjskom ili unutarnjem nivou, je institucionalno postavljeno sa uvođenjem funkcija predsjednika Evropskog vijeća i Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnost.

Lisabonski ugovor izvršio je izmjene u stubnoj strukturi Unije. Prema arhitekturi Lisabonskog ugovora moguće je ocijeniti da je stubna struktura sa tri svedena na dva stuba. U okviru prvog stuba uključena je pravosudna i policijska saradnja, jer je materija obuhvaćena

trećim stubom prenijeta u cjelosti u Ugovor o funkcioniranju Unije, u sadašnji, komunitarni prvi stub. U drugom stubu je zadržana saradnja u oblasti vanjske politike i sigurnosti. Zastupljeni su i stavovi da je prvi stub komunitarni, a drugi komunitarizirani stub.

Kapaciteti EU mogu se koristiti u UN, NATO i OSCE aktivnostima odgovora na krize. EU je sa UN i OSCE razvila odnose strateškog partnerstva, pri čemu je EU jedan od glavnih donatora agencija, fondova i programa UN iz oblasti humanitarnih poslova i održivog razvoja. Odnosi EU i NATO su specifični, s obzirom da je većina zemalja EU u NATO članstvu. Posebnim sporazumom između EU i NATO iz 2003. godine, poznatim kao Berlin plus, definirana je NATO podrška European Security Defence Policy (ESDP) operacijama.

Zbivanja koja su duži vremenski period privlačila pažnju javnosti jeste proces napuštanja Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske Evropske unije.²⁵ Naravno, tu se polemiziralo da li će napuštanje biti sa sporazumom ili bez sporazuma (mekhi ili tvrdi BREXIT), te moguće implikacije tih opcija.

Proces političke turbulencije u napuštanju UK Velike Britanije i Sjeverne Irske Evropske unije manifestiran je unutarnjom podrškom u okviru Velike Britanije za pripremljeni sporazum ili u okviru Evropske unije različitim porukama ka domicilnoj javnosti radi „smirivanja“ napetosti o posljedicam BREXIT-a. Proces pregovaranja trajao je dvije godine, i nakon što je Sporazum dobio podršku članica EU, zapelo je na podršci Parlamenta Velike Britanije. Premijerka, sada već bivša, Theresa May imala je nemoguću misiju uskađivanja potpuno suprotstavljenih i isključivih stavova između političkih partija koje participiraju u Parlamentu. Pojedini članovi kabineta premijerke May iz Konzervativne stranke odstupali su sa pozicija ministara ili su članovi te stranke uskraćivali podršku prilikom glasanja o Sporazumu. Uglavnom, iskristalizirala su se dva bloka, jedan koji se zalagao za neki dogovor sa EU (soft Brexit) ili za tzv. Hard Brexit, napuštanje EU bez dogovora. Blokovi su se suprotstavljali različitim strategijama, koje su se manifestirale na način da mekši Brexit isključuje novi referendum na kojem bi Brexit bio doveden u pitanje, dok tvrdi Brexit, ili po svaku cijenu, jer nepostizanje dogovora ne predstavlja katastrofu i da odnose sa EU treba kreirati po pravilima Svjetske trgovinske organizacije. Neka pitanja na kojima se tražena rješenja su zaštitni mehanizam za granicu između dvije Irske, Irske i Sjeverne Irske. Također, tu se pitanja sprečavanja migracija i dolazak radne snage, nadležnost sudova EU, te zadržavanje mogućnosti povlaštenog statusa roba i usluga na evropsko tržištu. Moto za Brexit bio je ključni faktor koji je opredijelio glasače u Velikoj Britaniji na vanrednim izborima održanim u decembru 2019. godine. Pobjeda Konzervativne partije i Boris Jonsona otvorila je vrata Boris Jonsonu da je proces napuštanja Velike Britanije izvršen 31.01. 2019. godine. Nakon vanrednih izbora u decembru 2019. godine, otvorile su se stare dileme u vezi statusa Škotske i Sjeverne Irske u okviru Ujedinjenog Kraljevstva. Osnovane ili ne, bit će zanimljivo pratiti političke konotacije koje su promovirale i pobjedničke političke opcije u Škotskoj i Sjevernoj Irskoj u vezi njihovog statusa u Ujedinjenom Kraljevstvu i odnosa prema Evropskoj uniji.

Bez pretenzija da su dublje analiziraju implikacije Brexita, bilo političke ili ekonomske, jer su one već nastupile, nameće se pitanje da li su kreatori procjenjivali takve posljedice ili tim procesom predupređuje nagovještaje neke druge ekonomske krize ili daje naznaku drugih modela odnosa na međunarodnoj sceni, odnosno poretka efikasnom ili „ranjivom“ Evropskom unijom. Ili je u pitanju izrada planova za novi svjetski poredak, koje uključuju promjene u

²⁵ Za izlazak iz EU većina stanovništva je iz Engleske i Walesa, dok iz Škotske i Sjeverne Irske da se ostane u EU. Najavljuje se da će Škotska ponovno održati referendum o nezavisnosti, dok se procjenjuje da će Sjeverna Irska se ujediniti s Republikom Irskom. To je samo jedan scenarij koji se može dogoditi i uticat će na daljnje odnose u EU i na cijeli svijet.

odnosima Evrope sa SAD, i koliko je na sceni transatlantska antipatija da izgradnjom jake Evrope može se postići ravnoteža sa Sjedinjenim Državama.

Još jedan aspekt koji je podstaknuo raspravu o kapacitetima Evropske unije je stajalište Francuske, u pogledu podrške za priključenje EU zemalja Zapadnog Balkana. Otvorena su pitanja da li je protivljenje Francuske, uz podršku drugih bliskih članica EU, za naredne korake u priključenju EU Republike Sjeverne Makedonije, Albanije i Crne Gore, a potom i Srbije predstavljaju samo političku manifestaciju za podršku najavama Francuske o potrebnim reformama za prijem novih članica Evropske unije. Dilema je prisutna da li je u pitanju aspiracija Francuske za izraženijom ulogom, leaderskom, u okviru Evropske unije ili je zatvaranje kapije uslijed predodžbi prema strukturi stanovništva u navedenim zemljama. U narednom periodu dilema će biti rasvijetljena. U intervju „The Economist“ predsjednik Macron je potvrdio ili najavio takvo djelovanje ističući, da je „apsurdno“ otvaranje EU novim članicama prije reforme pristupnih procedura. Nadalje, izrazio je stav da Evropa „treba početi razmišljati i ponašati se ne samo kao ekonomska grupacija, čiji je glavni projekt širenje tržišta, već i kao strateška sila. To bi trebalo započeti povratkom „vojnog suvereniteta“ i ponovnim otvaranjem dijaloga sa Rusijom, uprkos sumnjama Poljske i drugih zemalja koje su nekada bile pod sovjetskom dominacijom. Ako to ne učinite, kaže Macron, bila bi „velika greška.“²⁶ Da li je tom porukom francuski predsjednik Emanuel Makron podsjetio se ideje predsjednika Charle De Goola o viziji Evrope od Atlantika do Urala, odnosno najavio koncept Evrope od Lisabona do Vladivostoka ostaje dilema u vezi raspleta tih događaja u budućnosti.

Ka zaključku

Šta se može uočiti i zaključiti iz prethodnih razmatranja? Elaboracijom tematskog konteksta u ovom radu proizilazi da je međunarodna saradnja, bilateralno ili multilateralno, jedna od konstitueni koja potvrđuje međuzavisnost djelovanja država ili organizacija na međunarodnoj sceni. Ono što karakterizira prezentirane regionalne aranžmane, kontinentalno ili megakontinentalno, jeste njihova snaga i kapacitiranost.

Kroz pojedine sadržaje naznačeni su elementi partnerstva, ali i rivaliteta, što upućuje na multipolarnost odnosa na međunarodnoj sceni. Aplikacijom i dosljednom primjenom članova Povelje Ujedinjenih nacija regionalne organizacije, kontinentalno ili megakontinentalno umrežene, mogu biti mehanizam odnosno pretpostavka koji doprinosi i utiče na sigurnost u svijetu.

Međutim, praktična manifestacija rivaliteta, pa i suprotstavljenosti kontinentalnih ili megakontinentalnih organizacija, ali i unutar tih organizacija daju osnov na potencijalne rizike i prijetnje stabilnosti na međunarodnoj sceni.

Iako su prezentirani regionalni aranžmani na evropskom kontinentu ili umrežavanje evropskog sa Sjevernom Amerikom ili dijelom Azije, postavlja se pitanje šta je sa državama koje su izvan prezentiranih organizacija, odnosno aranžmana ili šta je sa preostalim kontinentima na planeti Zemlja.

Dilema je, hoće li ti odnosi ići silaznom linijom u budućnosti ili će sile razuma prevladati moći pojedinih državnika i svijet mijenjati i sačuvati za svjetliju budućnost čovječanstva.

²⁶ **Izvor:** <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>, datum pristupa 09.11. 2019. godine

Bibliografija:

Zbignjev Brzezinski, Američki izbor, Globalna dominacija ili globalno vodstvo, Politička kultura-Zagreb, CID-Podgorica, 2004

Vukadinović Radovan, Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998

M. Smajić, Mirovne operacije Organizacije ujedinjenih nacija, Federalno ministarstvo odbrane, Sarajevo, 2003,

Philip H. Gordone i Jeremy Shapiro, *How Trump Killed the Atlantic Alliance and how the Next President Can Restore It*

Internet izvori:

<http://www.un.org>

http://www.uia.org/allpubs?combine=&field_pub_year_value=&items_publication

www.nato

www.foreignaffairs.com

<http://europa.eu.int>

<http://www.osce>

www.klix.ba

www.economist.com

www.worldometers.info

www.businessinsider.com

ЕВРОПСКА УНИЈА - ИНТЕГРАЦИОНИСТИЧКА РЕАЛНОСТ БиХ У КОНТЕКСТУ ИЗМИРЕЊА И ТРАЈНОГ МИРА НА БАЛКАНУ

Апстракт

Научна и друштвена оправданост, у избору оваквог наслова, у суштини је мир као највиша општељудска вредност. Да га имамо у пракси, то би значило да на свету нема ни вербалних сукоба, да се сви спорови решавају мирним средствима и да смо на путу мирних интеграција на простору на коме се налазимо а то је Европа за БиХ. Не мање важан задатак је и да се утврде основна логичка правила правног мишљења која се сада примењују у праву ЕУ да евентуалне нерешене последице хашке заоставштине не буду камен спотицања у интеграционистичкој политици и новој стратегији укључивања земаља Западног Балкана у Европску унију до 2025-те године. На основу оваквог просторног, временског и дисциплинарног одређења произашлог из предмета истраживања, доступне литературе и личног искуства у изучавању најуспешније интеграционистичке политике Европе, недвосмислено долазимо до закључка да је место Босне и Херцеговини у Европској унији.

Кључне речи; универзални мир, међународно право, светски мир, Европска унија, измирење међу народима, Балкан

Abstract

Scientific and social justification, in choosing such a title, in essence is world peace as the tallest of the magenta value. If we had it in practice, it would mean that there are no armed conflicts in the world, that all disputes are resolved by peaceful means and that we are on the road to integration hea to Europa not so, and human rights, and many other international legal issues, become the universal temptation for peace. This is especially important for us in the Balkans. Reconciliation among the peoples and newly formed countries of the Western Balkans should have instigated or Lavovsky to contribute to the Hague Tribunal. No less important task is to determine the fundamental logical rule of legal opinion that is now being implemented in the EU's right to make sure that the war is unresolved, The Hague's heritage is a stumbling block in integrationistic politics and a new strategy for the inclusion of countries Western Balkans to the European Union by 2025 years. Based on this space, time and disciplinary determination stemming from the objects of research, available literature and personal experience in learning of its own practical defence before the UN court, it stems from a general goal that is in the function of peace building and Commitment to peaceful life in the Balkans

Keywords: world Peace, universal peace, international justice, reconciliation among Peoples, EU law, Balkans.

УВОД

Како је предмет овога рада изградња мира, између осталог и кроз предиктивну анализу једног Оквирног мировног споразума за БиХ у коме је у Анексу 4 и Устав БиХ, нужна је дистинкција односно повлачење граничне линије између класичног и савременог међународног права која јесте прудужетак уобичајене разлике између унутрашњег и међународног права. Сигурност свакој држави гарантује унутрашњи правни поредак као скуп правила који уређује односе између државе и њених поданика

али и отвара могућност да се односи одвијају и ван државних граница, следствено томе се делом уређују, ентитетским односима са другим државама које могу имати обостране интересе али и ти интереси могу доводити неретко у питање стабилност дотичне државе у овом случају БиХ. Међутим лавовски део ових односа се одвијају између држава и међународних организација у модерно доба глобализма и невладиних организација као субјеката међународног права, по посебним правилима у контексту прогресивног развоја међународног права. Скуп свих тих правила представља један специфичан нормативни поредак, који регулише савремене односе у међународној заједници а санкционисано је од стране државе и међународних организација. Истина још увек постоје бројни спорни случајеви који изазивају недоумице и подозрења у теорији и пракси савременог међународног права, који доктринарно произлазе из хендикепа да међународно право нема класичну законодавну власт која би га строго прописивала, државе не могу бити изведене пред међународне судове без свог претходног пристанка а нема ни централне власти која би благовремено и делотворно примењивала санкције после сваке повреде међународног права. Овај хендикеп савремено међународно право надоместује прогресивним развојем међународног права, савременом кодификацијом што је и иначе сагласно члану 13. Повеље УН отворило могућност Генералној скупштини УН, на овом плану, да с једне стране генерално отвори позитиван процес стварања конвенција легислативног карактера, а са друге стране и усвајањем резолуција – декларација, учини битан помак у даљем развоју изградње мира, измирења међу народима, државама, као и неретко регионалним организацијама.

Како је класично међународно право, међу првима дефинисало право на сувереност, неретко у бројним примерима је јасно да га је различито тумачила већина држава, нпр. право на једнакост, право на опстанак, право на међународни саобраћај и право на поштовање које, наравно, укључује и одговарајуће обавезе и одговорност,. Најзначајнија декларација, која представља у извесном смислу прекретницу, инспирацију и увод у остале савремене резолуције, јесте Декларација о начелима међународног права, о пријатељским односима и сарадњи држава у складу с Повељом УН (усвојена једногласно под бројем 2625/XXV)¹ а која обухвата право на суверену једнакост, додајући раније познатим и право на самоопредељење, забрану претње силом и у том склопу начело неинтервенције и мирног решавања међународних спорова, као и дужност свих држава да међусобно сарађују као и начело савесног испуњавања преузетих обавеза, рекао бих и измирења нарочито суседа након сукоба и евентуалних регионалних ратова какви су били 90-тих на Балкану. Ако се унутрашњи спорови суседа дуго не решавају као што је случај са БиХ у најмању руку могу добити један амбивалентан однос због раскорака између несумњиве обавезе држава да своје спорове решавају мирним начинима, с једне стране, и слободе избора начина решавања, с друге стране који може довести до тога да конкретан спор остане нерешив без присуства међународне заједнице, као што је то случај са Косовом и Метохијом и БиХ, а до скоро и Северном Македонијом.

Следствено томе, анализа и обрада међународно-правних аспеката превасходно манифестованих у току босанско-херцеговачке кризе која је ескалирала из нерешене југословенске кризе, као и косово-метохијске кризе, може се научно – валидно вршити једино на бази отворених питања постојећег стања међународног права, као таквог уз транспарентно улагање напора за максимално остављање по страни субјективних приступа, инспирисаних посебним интересима страна које су последњу деценију двадесетог века обележиле пуним кругом од коалиционих партнера преко политичких

¹ Marek Krystina, *Reflectio on contemporary Law*, Geneve, 1977.c.378.

сукоба зараћених страна, кривичних и геноцидних последица до поновног партнерства и суживота. Они су прагматичној међународној заједници послужили у изналажењу модела који би био примењив и за друге регионе на југоистоку Европе и шире, претворили су се током времена у један слојени комплекс отворених питања који обухвата велики део савремених система међународног права. Ради се заправо о значајном савременом моделу којим се и даље мења природа практичних правних ситуација каква је и отпочела Бриселским споразумом између Београда и Приштине на КиМ. Трагање за сврсисходним моделом који је реално примењив није ништа друго до селективна примена међународноправних норми, разврстаних путем класификације и систематизације и то тако, да заправо дејтонски модел решавања кризе на Балкану би несумњиво био,

пригодљив, у смислу садржаја, на поједине области у правноматеријалном смислу у циљу олакшавања регулације и имплементације међународног права директно у међународним односима, могао би послужити односном постизању крајње сврхе – општег мирног интереса у организованој међународној заједници. Тиме би се знатно допринело у пракси обавезности мирног решавања међународних спорова и усавршило већ сада више постојећих начина за решавање међународних спорова. Отуда Дејтон колоквијално важи данас више него обични међународни уговор.

Стога је неопходно и едукативно радити на глобалном развоју компоненти мира и у оквиру њих посебно на политичкој компоненти коју чине пре свега пријатељска политичка сарадња приступања мирном решавању спорова, развијање културе и етике мира, пуно поштовање међународног права, универзално, солидарно и правично отклањање свих корена и узрока свих потенцијалних жаришта сукоба, како унутар БиХ тако и у целом региону Западног Балка .

2. Искључиви национални циљеви националних елита на Балкану у системима са могућим узроцима нарушавања мира

У зависности од домена посматрања, истраживања, историјске и садржајне

дубине у савремено доба допринос је дат и у виду приказа резултата примене предиктивне аналитике у домену измирења, толеранције, контаката са другом страном, са којом се у ближој прошлости изгубио контакт за комуникацијом без које нема ни друштвеног доприноса овог предметног истраживања. Сви ови елементи су евидентно погубљени у протеклим братоубилачким ратовима 90-тих година. За бившу Југославију, су научни ауторитети међу просвећеним народима Европе, често истицали да је она „полиетничка заједница“,³¹ а у таквим системима и у Првој и у Другој Југославији је било лако остварити и споља и изнутра завађање народа, даље развити мржњу међу етницитетима и неконтролисани хаос због искључивости свих националних циљева од стране водећих националних елита.³² И премда се ту радило о национализмима разних боја и интензитета међу свим народима у бившој заједничкој држави, доминантан је био и остао српско-хрватски сукоб, који је био иницијална капсела и потенцијална опасност за тектонске поремећаје и угрожавање општег мира и суживота у једној држави али и шире у региону. „Историја читаве средње и југоисточне Европе, од када се појављује модерни национализам, па до данас, показује да неприхватање либерално-демократских политичких институција отежава решавање националног питања , а нерешавање националног питања отежава прихватање тих институција, „³³ Крајем прошлога века овај сукоб је нарастао до сукоба националних идеологија који је више него сви остали антагонизми и национални сукоби, којих је

било веома много, имао једно специфично гориво које је било у функцији, више него код свих других окренутости ка опседнутости властитом моћи у нашој бившој заједничкој држави. И док се послератна Европа успешно одупирала догмама и стереотипима национализма и тако успела остварити негацију тоталитаризма, фашизма и нацизма и БиХ је макар недоследно покушавала и сузбијање национализма, истина непотпуно и не увек јасно ни прецизно али засигурно више него већина земаља у свету. Зарадила је епитет ауторитарне републике.

У таквим условима интернационализација југословенске кризе са нараслим нерешеним националним питањима је и започела са изјавама и декларацијама ЕЗ у којима се изражава забринутост за укупно стање односа у Југославији. Година 1991. била је изузетно значајна за Европску заједницу која је очекивала почеток њеног функционисања као Европске уније, тако да јој је југословенска криза дошла као мотив и изазов у њеној новој улози у међународним односима. Зато јој је било значајно да се на Брионима 7.јула прихвати Декларација Европске заједнице као платформа за преговоре о будућности Југославије као државе,³ без обзира на

3 Алекса Ђилас, Српско питање, Политика, Београд,1991,ст.178

стварне домаћаје такве дипломатске иницијативе. Следећи корак Европске заједнице била је нова Декларација о Југославији под звучним насловом „Елементи за глобално решење југословенске кризе,, усвојена на министарском састанку у Бриселу 27. августа 1991. године. Ова Декларација је значајна по томе што представља правни основ за сазивање Конференције о Југославији и за успостављање Арбитражне комисије која ће се показати као врло значајна институција у даљем решавању југословенске кризе, као веома ненаклоњена решавању српског питања, које ће до данас остати нерешено и кључно у трагању за међународно-правном природом праведног решавања проблема на Балкану, које неће нарушавати мир у региону. Међународно право се не бави дефиницијом појма државе нити се бави државном организацијом, нити суштинским обележјима државе па самим тим ни пословном делатном способношћу државе за успоставу мира. Но, то не значи да је организација државе и њено функционисање изостало као предмет бављења у изучавању многих правних дисциплина. Напротив. Кроз читаву историју се изучавају разлике између историјских типова државе, скупова институција које је репрезентују, територијалне јединице, које су у модерно доба јавно-правног карактера, средство владавине силом, дакле репресијом. Интелектуална збрка настаје из околности да се држава схвата на три веома различита начина: идеалистички, функционално и организационо. Идеалистички приступ је најочигледнији у делима Хегела, немачког филозофа, оснивача модерног идеализма. Хегел је схватао државу као етичку заједницу засновану на међусобним симпатијама тзв. „универзални алтруизам,, . Међутим мањкавост овог приступа је у томе што је производи хиперпродукцију некритичког величања државе а пошто је дефинише на етичким основама изостаје и критичка дистанца између установа које су саставни део државних разлога за опстојност и оних које су мање значајне, а и даље се уздижу до обожавања као да су незамењиве. Декларација о Југославији је обилувала управо овим приступом и била је контрапродуктивна у условима приближавања ратног стања у земљи, нарочито у БиХ.

Функционалистички приступ држави полази од основне улоге односно сврхе државних установа. Али како се државне установе непрекидно мењају, то онда значи да свака државна установа, у измењеном карактеру власти, постварује поредак и идентификује основни циљ а то је стабилност. Такав приступ су прихватили марксисти

и нарочито у савремено доба, њихови сукцесори социјалдемократи који су државу пре свега видели као механизам за ублажавање друштвених сукоба, чиме се додатно обезбеђује победа и дугорочни опстанак капиталистичког система као идеологије која понајпре брани приватну својину, развија приватну иницијативу и апсолутни приоритет даје личним интересима. Трагови овог приступа су били присутни у Декларацији али времена за стабилност је било све мање

Организациони приступ одређује државу као апарат власти у најширем значењу, као скуп институција које су очигледно јавне, самим тим што су колективно организовање друштвеног живота и што се финансирају на јавни терет грађана.⁴ У овој дефиницији коју Слободан Јовановић допуњује ставом да у државној организацији нема ничег сталног па стим у вези отвара и круцијално питање, како се онда може тврдити да су историјске организације државе разни облици једне исте ствари. „Зар није тачније рећи да свака нова државна организација представља сасвим друкчију врсту заједнице него она пре ње. И одмах следи одговор који мање више понављају теоретичари државе и права, а који полази од карактера државе која има своје непроменљиве елементе који остају исти испод највеће разноврсности њених организација. Свака држава по Јовановићевом убеђењу садржи:„ (1)известан број људи, који су у њој сједињени, (2) извесно земљиште на коме су ти људи настањени, (3) извесну власт која тим људима заповеда.

³ Миљуш Брано, Истраживање политичког тржишта, Београд, 2012, ст 181

⁴ Јовановић Слободан, Држава, Геца Кон, Београд, 1936. с.22 и37

Ни земљиште, ни људи сами по себи нису правне чињенице, ни један од та два елемента државе не може сам по себи бити предмет правног преиспитивања. Али ако се обрати пажња, видеће се да се правна теорија не бави самим тим људима и самим тим земљиштем, него се бави правним прописима који се на њих односе. Она проучава природу онога права које припада држави над њеним земљиштем, правне начине на које се границе мењају, размењују, договором уступају једне за друге итд. Држава је и политичка и социолошка асоцијација која временом успоставља и суверену надлежност у оквиру одређених територијалних граница у савремено доба и у тако сложеним околностима ипак врши и власт кроз скуп сталних институција које су очигледно јавне пошто су одговорне за колективну организацију живота заједнице и тако се и финансирају. Немачки социолог Макс Вебер дефинисао је државу на основу монопола који има над „легитимним насиљем„. Она је дакле веома широка асоцијација која обухвата све установе и све чланове заједнице. Отуда је јасно да су многи аутори покушавали да дају потпуне дефиниције овог савременог појма. Међу њима, издвојићемо поставку коју је дао Јурај Андраши, који сматра да се за државу, у смислу међународног права, захтева : „(1) одређено подручје, (2) људство, (3) организација независна о другој држави и (4) способност владања по одредбама међународног права. Али и да у истом смислу постоји читав низ прецеденса дипломатске праксе и јудикатуре, који омогућују спознају о томе, када по међународном обичајном праву настаје држава,,⁵

⁵ Јурај Андраши, Међународно право, Загреб, #& г. стр.24

Као што видимо, међународно право сагледава државу у контексту односа према другим државама, као равноправне, правно једнаке актере међународних односа. Отуда бисмо могли питање потпуно поједноставити и приподобити савременом међународном праву са становишта упитаности: који су то најнужнији услови које мора да испуни нека организована људска заједница да би се могла сматрати као држава субјектом савременог међународног права. Неподељено је мишљење савремене доктрине да су то: (1) утврђена, неспорна територија државе, (2) перманентно становништво и (3) суверена власт над устаљеним становништвом и на неспорно признатој територији. Конвенција о правима и дужностима држава прихваћена у Монтевидеу дефинише државу уз још један додатни услов: Држава као личност међународног права мора поседовати следеће квалификације: (1) перманентно становништво, (2) утврђену територију, (3) владу и (4) капацитет да уђе у односе са другим државама. Неспорно је дакле да Република Српска нема услове да оствари овај четврти услов па је сама претња да ће изаћи из БиХ данас испразна политикантска игра која поткопава ионако мали напредак поверења међуентитетског и друштвеног дефицита рада на измирењу међу народима након деведесетих прошлога века. При томе имамо на уму државу која као вечни ентитет траје неограничено, а влада је привремена као средство помоћу кога државна власт делује, приликом доношења и спровођења државне политике. Тако произлази из просуђивања већине експерата за међународно право, да државе у потпуности испуњавају захтеве у погледу пуног мађународноправног субјективитета. Зато их многи означавају као основни субјекти међународног права. Зависно од критеријума, многи аутори различито класификују субјекте међународног права, па их деле према трајности – на трајне (напред смо ту истакли државе), према апстрактности на већинске (или огромна већина) и универзалне (човечанство), затим према обиму или количини субјективитета – на оне који имају пуни субјективитет (државе) и оне који имају непотпуни, недостатни међународноправни субјективитет (квазидржаве, квазимеђународне организације, ентитете суи генерис, међународне организације), према томе да ли поседују сопствену територију – на територијалне (државе и други територијални ентитети) и нетериторијалне (међународне организације, мултинационалне компаније, квазимеђународне организације). Међутим већина експерата се слаже у једноставнијој класификацији на државе и међународне организације и остале. Отуда се недвосмислено може закључити да је у овом случају моделатор који је била Европска заједница са тенденцијом да заживи као политичка унија, односно регионална међународна организација у правном смислу, била неспремна да посао из Декларације заврши на миран начин. Стога је рат у Југославији био пренесен у надлежност Савета безбедности а брига око закључивања примирја и трагања за решењима, на ниво Европске уније тако да је према већини експерата у овој анализи, за само четири године у ЕУ донесено 75 декларација од стране Савета и 40 резолуција Европског парламента. 39. Оправдано се може поставити питање међународно-правног основа за ангажовање Европске заједнице у југословенској кризи, с обзиром да Југославија није била чланица ове регионалне међународне организације али ни подељеност која је владала у Европи када је избила криза у Југославији није могла бити превладана кроз механизам одлучивања у Европској заједници. Наиме, у то време велике кризе на Балкану Европска политичка сарадња у оквиру ЕЗ није била институционализована, на нивоу да је била оспособљена да доноси политичке одлуке о политичком деловању. Тек

Уговором у Мастрихту који је закључен када је рат у Хрватској већ практично био завршен успостављен је механизам за доношење таквих одлука.

Ипак је до пуног ангажовања ЕЗ дошло уз сагласност тадашњег државног врха СФРЈ, оличеног у Председништву и уз пристанак Савезног извршног већа (Владе) и руководства федералних јединица са свим последицама које из овог прихватања произилазе. Ово искуство нам је значајно за уочавање узрочно – последичних грешака у савремено доба, обзиром су неке од њих последица ранијих грешака, а понављају се у најновијој кризи након одлуке Уставног суда БиХ о пољопривредном земљишту која умањује легитимитет и суверенитет саме БиХ.

Овај пример подсећа на пример са намером нарушавања мира из наше скорије прошлости у коме није било невиних у срљању у ратно стање деведесетих прошлога века. Наиме, тада је један процес произишао из тежње за доградњом државоправности и суверености, који је резултирао приближавањем ставова СДА и ХДЗ у покушајима на локалном нивоу да се већ нормирана сувереност (Амандмани из 1990. године на Устав БиХ из 1974.) појача једним додатком у тексту Устава БиХ, а други процес је приближавао ставове СДС и ХДЗ у покушајима, такође на локалном нивоу, да се, с обзиром на национални састав становништва, подела власти претвори у поделу територија над којима ће одређене странке остварити потпуну контролу. Паралелно са овим политичким конфликтима настали су и сукоби у окружењу, чији је БиХ у формално-правном смислу, као федерална јединица била саставни део па се он по принципу спојених судова, уз описани спољни фактор, као оружани конфликт пренео на БиХ, јер су националне елите кроз странке већ образовале конфликтне групе, којима није требало много нових аргумената како би сукоб интереса наставиле другим средствима и претвориле га у сукоб зараћених страна, заправо етнички рат, који ни данас није немогућ уз неке додатне услове.

Сама есенција са становишта међународног права јесте једна конструкција осамостаљивања Босне и Херцеговине, након сецесије Хрватске и Словеније. Она је у БиХ изведена на премиси грађанског референдума, у супротности са Уставом БиХ, која је прихваћена као легитимна када је водила реализацији одредбе из Општих принципа Карингтонових папира, који Југославију квалификује као државу у распаду, уместо које треба да настане шест независних држава а та иста премиса није прихваћена као основ општег решења југословенске кризе због које је и основана Конференција о Југославији. Зато се исход грађанског референдума чије је само спровођење, такође изведено супротно Уставу БиХ, узима као чињеница која установљава националну државу Босну и Херцеговину, али се ова квалификација не изриче експлицитно него је садржана у ставу Комисије да „српско становништво у Босни и Херцеговини и Хрватској има сва права која припадају мањинама по међународном праву и на основу одредаба Нацрта конвенције поднете 4. новембра 1991. године.

Дакле, мањинску заштиту Комисија је изводила из 1. императивних норми међународног права по којима су државе дужне да обезбеде поштовање права мањина и 2. одредаба главе II Нацрта конвенције од 4. новембра 1991. године, коју су прихватиле Босна и Херцеговина и Хрватска.

Како ова премиса није могла издржати било какву критичку анализу настала је општа интелектуална збрка и у тумачењу стварних узрока непријатељстава али и покушаја мирног решавања ратне кризе, који су били неуспешни чак и они који су били на трагу критике Карингтонових папира, и ти неуспешни покушаји и јесу најбоља критика амбивалентног полазишта Комисије јер је за измирење било неопходно и након рата полазити од основног принципа конститутивности три равноправна народа

у Босни и Херцеговини. А конститутивност народа у вишенационалној држави је темељна премиса у изградњи суверености државе.

Сувереност, са становишта савременог међународног права, представља право државе на независност од спољнег мешања у њене унутрашње послове. Оно у најширем смислу представља спиралу интереса државе, који у савременој констелацији односа неби смели да буду супротни општем интересу међународне заједнице. Отуда већина држава сматра да им та права суверености припадају као члановима међународне заједнице. Зато је и не мало изненађење када се у пракси суоче са другачијом реалности у којој се суверена ентитетска права и данас недвојбено крше на примерима поништавања законске одлуке о пољопривредном земљишту Републике Српске која је стављена ван снаге одлуком Уставног суда БиХ (уз помоћ страних судија) Имамо право да у име грађана тражимо решења уколико постојећа нису у складу са Уставом БиХ. Мирно решавање тих питања ће бити и научна вредност и ваљаност доприноса истинског измирења и поновног заједничког истинског суживота трију конститутивних народа у БиХ и њене одрживости као сложене заједнице.

Савремена БиХ је пуна изазова у историјском, социолошком, политиколошком, правном, економском, безбедоносном и сваком другом смислу који су истовремено и извори нестабилности БиХ и најеклатантнији пример како се међународна заједница залаже за територијални интегритет и суверенитет једне земље. Куда данас иде БиХ? Има ли она јасно формулисани и јединствени програм или јединствене циљеве усклађене са властитом двоентитетском структуром, са актуелном и будућом улогом у Европској унији. Шта су њени ближи циљеви и како превазићи поделе које суштински произилазе из Дејтонског уговора, односно Анекса 4 тог уговора, који је и њен Устав. Може ли БиХ без дубљих уставних реформи остварити ближе и даље циљеве којима теже и друге балканске државе на чијем зачељу БиХ није искључиво властитом заслугом што онда имплицира и спољашње изворе нестабилности БиХ. Овим питањима треба свакако додати кључно питање измирења која се претварају у ратно хушкашку реторику приликом сваког изрицања пресуде на ад хок суду у Хагу који негативно утичу на измирење међу народима и стварају тензије ширих унутрашњих и спољних извора нестабилности, која одмажу и у трагању добросуседских односа на Балкану преко потребним и савременој БиХ али и академској расправи о доследности борбе за суверенитет и територијални интегритет. Невесела је стварност у погледу територијалног интегритета и суверености БиХ. У њој су бројни унутрашњи извори нестабилности. Подаци Светске банке показују да је број сиромашних повећан ове године 20% у односу на претходну годину. Према домаћим ентитетским проценама босанско – херцеговачка стварност је још суморнија: оне говоре да око 80% грађана БиХ живи на граници сиромаштва. Више од 300.000 породица живи без икаквих примања јер су то „породице у којима нико не ради“.¹²⁴ Незапослено је пола милиона људи и то представља рекорд у региону. Од 400.000 запослених 100.000 ради у јавној управи, што додатно усложњава проблем, обзиром да су то нешто веће зараде које поправљају иначе лош просек месечних примања од око 800 км, који је и иначе мањи у односу на децембар 2017 године. 6

У (данак у крви) као такође значајном фактору исламизације али са судом и ангажованим закључцима о њој који је у различитим историографијама претежно субјективан и често је зависио од религијске и националне припадности аутора који су га изводили, до узрока и повода Првог светског рата односно *casus belli* – како су Централне силе сматрале убиство Франца Фердинанда 28. јуна 1914. године у Сарајеву од стране Гаврила Принципа, појаве ЗАВНОБИХ-а у Другом светском рату, узрока и повода последњег етничког и верског рата у БиХ, геноцида на делу територије БиХ

над делом становнштва, ратног злочина с тим у вези на све три зараћене стране, урушавању Сарајева, Маркалама и томе слично.

6 Подаци Агенције за статистику БиХ, извештај за 2018.г

Ипак и поред великих разлика у анализи многобројних историјских догађаја и процеса постоји и темељна аналогија између савремених решења модерне БиХ, заступљене појавом ЗАВНОБИХ-а и касније федералне јединице као Републике БиХ, која ће се након етничког и верског рата преструктуисати у европеизирану БиХ, Дејтонско-Париским уговором конституисаном од два ентитета, касније арбитражом и једног дистрикта и некада средњевековне бановине и краљевине Босне која је дошла на свет племенских територија, ширила се на њихов рачун и укључивала их у себе. Та темељна аналогија претпоставала разумевање великог двојства на примеру БиХ, а без ког нема реалистичког поимања модерног друштва уопште, поготово не светског друштва нити савременог процеса глобализације. А он сам, као процес, носи у себи највеће двојство суштине и форме, немерљиво увећавајући и стваралачку деструктивну страну овог великог двојства. Два су кључна страха која урушавају сарадњу политичких елита у БиХ: 1. Страх од сецесије Срба код Бошњака и 2. Страх од мајоризације од Бошњака код Хрвата.

Природу савремених решења босанско-херцеговачког друштва ваља ускладити са отклањањем унутрашњих и спољашњих фактора нестабилности, а то је могуће једино високо уздижући цивилизацијеске критеријуме на могућности распрострањања економске добробити насупрот енормног ширења регионалног сиромаштва, обогаћивању насупрот поништавању култура, мултинационалности, мултикултуралности и мултиконфесионалности, насупрот сукобу цивилизација и усконационалне самодовољности и зачаурености, глобалној демократији са начелом једнакости за све државе насупрот ауторитативној светској држави са начелом једнакости резервисаној само за уски круг најмоћнијих држава, поузданом миру насупрот могућностима обнове ратова. Поделе из разних разлога, неретко из националистичких или религијских, неке политичке снаге гурају у поистовећивање само са средњовековном босанском државом, друге са БиХ под османском окупацијом, неке опет са БиХ под аустроугарском окупацијом, неке са БиХ за време НДХ, друге са БиХ за време Броза а неке искључиво са дејтонском БиХ. А цела историја БиХ је њена реалност. Али проблем на нивоу БиХ тек онда настаје јер на нивоу БиХ владајуће националне елите, чији су национи уграђени у Устав БиХ, бивају легитимисани сталним завађањем народа да би онда бранио свако од њих свој национални интерес, не искреним отклањањем напред набројаних унутрашњих и спољашњих фактора нестабилности БиХ, односно нису способне демократизацијом изборног процеса, имплементирати их и конституисати неауторитативну, легитимну и легалну власт на основама пуне демократије на нивоу БиХ као државе која ће преузети пуну одговорност за интеграције у Европску унију. Главни узроци ове популистичке неспремности политичких, националних елита леже уистину у поделама у структури друштва и стереотипима које једни о другима имају Срби, Хрвати и Бошњаци. Ово је на веома зоран начин показало истраживање доцента загребачког Факултета политичких наука др. Боже Скока пре 10г, под насловом „Шта Хрвати, Бошњаци и Срби мисле једни о другима, а шта о БиХ.⁷ На питање како оцењују једни друге занимљиво је уочити да ни једна од међусобних оцена није ни тројка а посебно пада у очи да је чак 50 одсто бошњачких испитаника навело да не воли Србе због тога што су агресивни и насилни.

С друге стране само 14 одсто хрватских испитаника сматра да су Срби агресивни и насилни. БиХ је за 30 одсто испитаника „подељена држава без будућности, а за

већину анкетираних између 30 и 40 година старости, БиХ је држава која „живи на апаратима међународне заједнице,.. За умну и одговорну политику индикативно је да Бошњаци и Срби као две највеће националне групе у БиХ најлошије мисле једни о другима и што се њихово међусобно поверење не смањује ни 25-так година након потписивања Дејтонско-Париског мировног споразума. Напротив на десетине хиљада и једних и других напуштају БиХ. . Посебно је значајно да нема сагласности националних заједница о узроцима и кривцима за рат. Наиме, Бошњаци и у нешто мањој мери, Хрвати оптужују Србе за почетак рата у БиХ, а Срби за крвопрплиће оптужују Бошљаке и нешто мање Хрвате.

7 Skoko Božo, Istraživanje Instituta Fakulteta političkih nauka, Zagreb, 2010. g.

Оно што је најтрагичније јесте спознаја да ће се ови стереотипи преносити на следеће генерације без критичког сагледавања пуне истине о узроцима рата и распада заједничке земље, јер је недопустиво висок проценат од чак тридесет одсто испитаника из све три нације који сматра да је БиХ неодржива и неперспективна држава. Све то доводи у питање територијални интегритет земље изнутра. Упоредна анализа наставних садржаја у средњошколским уџбеницима, дипломским радовима и магистарским и докторским тезама на високошколским установама недвосмислено додатно потврђује да је тај раскорак потенцијално у будућности још могуће и већи јер се на том плану међуентитетског усаглашавања наставних планова и програма апсолутно ништа не ради. Овде је битно запазити да БиХ нема јединственог програма у овој области, усклађеног са двоентитетском структуром, јасном улогом у актуелној и будућој позицији у ЕУ која произилази из Споразума о стабилизацији и придруживању.

Отуда стално треба имати на уму да је БиХ заправо чедо овако схваћене избалансиране двојне глобализације чији је уставотворац веома необичне уставне слике, из угла међународног права, формално била преговарчка страна за заустављање етничког рата зараћених страна у БиХ. Тиме не само што потврђујемо опште прихваћено мишљење да је сама природа савременог решења босанско-херцеговачког питања споља наметнута, наметањем мира, дакле капитулантским уговором, капитулирала су сва три национална програма, него је и сама садржина Анекса 4. Дејтонско-Париског уговора постала највишим правним актом, снагом уставног дисконтинуитета. Зато ћу овде ни мало случајно и ни мало без разлога цитирати познатог научника Емила Диркема да су сва примирја наметнута силом увек привремена и не смирује духове, него умножавају унутрашњи и спољашњи фактор нестабилности БиХ и понајвише угрожавају територијални интегритет.

Уосталом, наметање решења, строго егзактичко-правном методом анализирано, увек је кроз историју било саставни део оних бременитих хегемонизмом наметнутих решења, која су трајно оптеретила перспективу демократског развоја БиХ. Тако, након пада средњевековне босанске државе, она је од 1463. године била практично војно-административна област Османско-Турске власти, да би је упорном дипломатском акцијом, уз подршку Немачке и Велике Британије, одлуком Берлинског конгреса, Аустро-Угарска монархија, добила као право – да окупира, како би након анексије 1908. године она и формално – правно постала хабзбуршка покрајина, потом је након распада Аустро – Угарске монархије 1918. године ушла у састав Државе СХС, да би као саствани део Државе СХС ушла и у Краљевство СХС, где је образована и Земаљска влада за БиХ, на политичко-територијалној целини БиХ, која је разбијена на управна

подручја тек шестојануарском диктатуром 1929. године, али је и тада и читаво време између два светска рата, хегемонију у БиХ имала политика српског великодржавља, а у периоду фашистичке окупације у БиХ је наметнуто у основи једно фашисоидно-хегемонистичко решење, великохрватског тоталитаризма, НДХ типа.

Иако са становишта савремених решења босанско-херцеговачког питања и оснивача заседање ЗАВНОБИХ-а од 1943. године након ранијег утицаја босанско – херцеговачке мислеће омладине, посебно на разоткривању стварне потребе и природе савременог решења босанско-херцеговачког питања, која је имала Прво, Друго и Треће отворено писмо босанско – херцеговачке студентске омладине, објављена 1937., 1938. и 1939. године, по својој правној, историјској и политичкој аргументацији представљају непроцењив и непревазиђен документ до најсавременијих решења босанско-херцеговачког питања, који ће тек оснивањем ЗАВНОБИХ-а, не само дати прави допринос афирмацији федералног статуса БиХ, него је Босни враћена њена историјско-политичка индивидуалност и елементи за државотворну творевину, као историјски идентитет, након 480 година, ипак ће се све наде, а посебно оне донесене у Декларацији о правима грађана БиХ, на другом заседању ЗАВНОБИХ-а 30. јуна у Санском Мосту, којим се грађанима гарантују сва политичка и грађанска права, бити изнаверена. Стварни разлог изневерних нада, демократских и грађанских садржаја у раздобљу 1945-1990, у једнопартијском систему је била једина партија СКЈ као политички хегемон, који се истина разликовао од осталих комунистичких партија источно-европског лагера по уставним реформама од којих је најзначајнија за истраживање она из 1974. године и увођења дефакто конфедерализма у Југославији.

Од 1990-1992. године у периоду транзиције и партнерства и касније политичких сукоба и рата зараћених страна, бошњачка СДА, српски СДС и хрватски ХДЗ су упорно тежили за хегемонијом у БиХ и у свим фазама територијализације власти, наметали су хегемонистичка решења, преласком од комунистичког ка националном колективизму. А последњи рат зараћених страна је показао управо то, да хегемонија угроржава и разара БиХ у самом њеном бићу конститутивности (о којој су у отвореном писму босанско-херцеговачке студентске омладине, мислећи људи далеко од војне базе у Охају, безмало пола столећа раније, писали управо супротно од оног што је тамо наметано тј. да БиХ није ни српска ни хрватска ни муслиманска, него и српска и хрватска и муслиманска) а потом да су њени носиоци и основни политички кривци и покретачи рата и носиоци дезинтеграције БиХ, једнако као и носиоци селективне правде у наметању неприродних решења, носиоци и нецивизацијске деструкције. Ту лежи основни неспоразум са националним интересима САД и Клинтонове доктрине о одговорности.

Зато дубље изучавање примера једне мале земље на Балкану, поготово у контексту поука из етничког и грађанског рата, отвара темељно питање типова хегемоније и могућности примерене концептуализације смисла консензуалне или либералне хегемоније која изражава не само партикуларне интересе суперсила већ и шире интересе светске заједнице, која би евентуално могла да уважава значајну меру мултиполарности света. Нема места Додиковска алтернатива инаћења и никаквог концепта осим слуганског додворавања тренутно јачем било да је то САД, Русија или Србија. Концепт мора бити заједништво и одржив развој у интересу свих народа у БиХ.

у недостатку властите стратегије која самим тим постаје значајан спољашњи фактор нестабилности БиХ. Тренирање глобалне, агресивне милитантне строгаће се сада сели у друге регионалне крајеве а простор западног Балкана препушта националним стратегијама политичких елита које нису у стању услед подељених националних интереса ни око чега да се договоре. Националне елите са филигранском

прецизношћу препознају тај празан простор и додатно се радикализују оживљавајући нереалне националне програме који су деведесетих година прошлога века потпуно поражени. Сада они поново тако оснажени чак дојучерашњим левичарима, своја практична деловања, не мењајући програме својих странака постају удруженим снагама, унутрашњи фактори нестабилности БиХ а да тога нису до краја свесни јер сви заступају националне интересе на недовршеној територијализацији власти. Стога се отвара кључно питање како је могуће двадесет и пет године након Дејтонско-Париског споразума, под теретом најкомпликованијих институционалних структура и гаранцијама за њихово очување, са замрзнутим процесом реформи Устава, и након последњих избора, оживљавањем идеје о трећем ентитету од стране босанских Хрвата и недовољно промишљеном, помало авантуристичком подршком од стране босанских Срба, покренути процесе у БиХ са мртве тачке са циљем елиминације и унутрашњих и спољашњих фактора нестабилности БиХ. Одговор је можда у самој природи Дејтонско-Париског споразума који је успоставио нови модел државног уређења – супрадржавни, а његови потписници и гаранти су и Србија и Хрватска. Како је и Европска унија јединствен систем који своје надлежности спроводи путем два основна нивоа управљања тј. супранационалне и интернационалне (међувладине) институционалне структуре, то ове две земље које су значајно одмакле изградњом добросуседских односа на путу у Европску унију, имају и обавезу да потврде и ојачају своју позитивну улогу у БиХ. Институционални оквир за почетак може да буде Регионални савет за сарадњу који је произишао из Пакта за стабилност у југоисточној Европи. Али врло брзо би обзиром на досадашња искуства (РСС) било могуће формирање прекограничног министарског савета сачињеног од експерата – представника са извршном одговорношћу из сваке од ове три државе, што би, у случају БиХ, произлазило из државних или ентитетских одговорности, у зависности од најактуелнијих и виталних интереса свију у региону а то би на најконкретнији начин унапредило регионалну сарадњу. Након неуспешног процеса Бриселског споразума Београда и Приштине, са ЕУ као посредником, било би изузетно важно у Региону, да САД заједно са Русијом преузму иницијативу и наново релаксирају и балансирају напету ситуацију, која није била безизлазнија након уласка Хрватске у Европску унију 1. јула 2013. године а тиме и амбивалентан однос према БиХ који је недопустив. Србија и Хрватска већ одржавају специјалне везе са својим матичним народима, спорзума који су на различите начине реализовани су донели низ позитивних резултата, посебно у областима образовања, енергетике и економије али је сада дошао тренутак када би ти најпозитивнији процеси могли бити од користи за јачање плана међународне заједнице за коначно измирење изменом свог даљег присуства у БиХ, који није био нарочито успешан у лику високог представника ОХР-а. Једино тако би се могла унапредити регионална сарадња у Дејтонско-Париском троуглу који би релаксирао унутрашње напетости, недовољно успешним радом институција БиХ, којима народ у БиХ спрема јавни отказ, а унапредио би се економски развој, регионална трговина, домаће и стране инвестиције, унапредила би се борба против организованог криминала, сарадња у области безбедности и дипломатије, јаче укључивање у европске токове у области образовања и научно-технолошког истраживања а парламентарна сарадња би у региону била битно унапређена као „крвни приоритет,, овакве добросуседске политике на делу.

3. Добросуседски односи БиХ-императив за измирење народа на Балкану

Добросуседски односи су део међународних односа, схваћених као „збирни назив састављен од посебних дисциплина”,⁸ али и лавовски део једне од најпрепознатљивијих практичних активности државе и спољне политике, на измирењу народа. која своју артикулацију изнази преваходно доношењем одлука с елементом иностраности са једним основним циљем да што је могуће повољније по своју земљу изгради добре односе са другим државама, првенствено суседима. У наше време, након транзиције ова област је недовољно анализирана и изучена. Добросуседство се ни у бившој Југославији није посебно изучавало као субстрат или бар није било довољно адекватно и самостално проучавано, чак и када је за оне хладноратовске услове бивша СФРЈ доживљавала звездане тренутке светске, несврстане спољне политике.

Отуда овај својеврсан и амбициозан задатак подразумева једно ново, у сваком случају младо настојање да се приступи прикупљању, излагању, систематизовању и као коначном циљу тумачењу које омогућује боље разумевање одређених реалности еластично, још увек обазриво, износећи јавности, због недовољне временске дистанце судове о добросуседским односима на Западном Балкану.

У методолошком смислу, наравно, морамо поставити и одређене ограде у смислу да добросуседство са посебним освртом на БиХ, у овом делу нужно проширујемо делом и на Црну Гору и то у одређеним оквирима (економским, правним, историјским) а сва дистинкција коју смо недостатно и можда сувише неодређено учинили према међународним односима, подразумева да их заправо

8 Quincy Wright, *The Study of International Relations*, New York, 1855, p.78

(истражујемо и анализирамо у ужем и специфичном смислу) истражујемо, дакле законитости политичких односа, који се не могу замислити без појмова држава, власт, мир, неутралност, регионална политика и слично а са буђењем народа на литијама оно већ јесте феномен јер се та манифестација неслагања са Законом о слободи вероисповести у Црној Гори дешава на миран начин. При томе није уопште упитно да је једнако важно питање односа са свим суседима и то не само због старе изреке да „спољна политика почиње на границама,“ него пре свега због страхобалног искуства из деведесетих година што се она тамо и завршавала са политичким одлукама нових суседа да се одцепе и не живе у заједничкој држави са Србијом. Можда би социологија међудржавне заједнице могла у коначном дати одговор на ово питање, које свакако није неважно, но ми се њимеу овом раду нећемо бавити, напросто због тога што на релацији међународни односи и спољна политика, предмет измирења међу народима постаје изоштренији и јаснији, када дајемо одговоре на питање зашто државе поступају тако како се оне и определе а спољна политика настоји пронаћи онај пут којим је најцелисходније поћи да би се у конкретним условима постојеће међународне заједнице властитој држави прибавио што трајнији и повољнији положај и користи разних врста. (Када нисте изоловани онда се појављују и први примери такве спољне политике којој је циљ остварење не само властитих интереса, него и интереса међународне заједнице, тако да данас Београд има подршку за ангажовање у БиХ, што је било незамисливо деценију или две раније. (Палмер пита шта говорите Додику) Београд данас ту своју позицију не користи на ефектан начин, него нажалост популистички са акцентом на бригу за само српски народ иако искрено подржава суверену и целовиту БиХ у међународно признатим границама али уставне и друге реформе препушта договору политичких елита у БиХ. Раније када се та фразеологија

употребљавала иза кулиса је рађено нешто друго и то нажалост није било тако давно и због тога су избијали крупни неспоразуми и нема још увек нужног поверења међу нама, нити искреног извињења .

Међународни односи који нас занимају у увој новозадатој теми измирења и избора пута ЕУ или ЕАУ су односи који постоје истовремено са новоуспостављеним државама. Било је након распада бивше државе на многим странама трауматично доживљавано да ни држава није вечна категорија али су новоуспостављени облици државне власти били очигледни докази да је то тако. Трајност садржаја успостављања добрих односа и облика односа којима се бавимо у потреби измирења народа детерминисана је постојањем суверених држава и њихових најбитнијих карактеристика пре свега мирне стабилности и реалности да се налазимо у Европи ..

Истовремено, у последњој деценији двадесетог века дошло је до драстичних промена у међународним односима, посебно на европском континенту. Ове промене имале су, пратећи тему нашега рада, три основна позитивна елемента: прво, у основи је превазиђен хладноратовски период, друго, падом Берлинског зида превазиђена је и блоковска конфронтација, и треће, источноевропске земље су се појавиле у међународним односима у здравој такмичарској утакмици да у миру конкуришу у интеграционистичким процесима уласка у ЕУ са својим аутентичним интересима већ потврђеним на демократски начин. Политички и економски систем развијен на западу са парламентарном демократијом, тржишном економијом, вишепартијским системом, показао се као мотивисанији, виталнији и на крају успешнији у односу на друге моделе политичког уређења државе и друштва. Показало се да позиција иза гвоздене завесе или нека хуманија позиција уређења државе и друштва не значе много као стартна позиција у транзицијском периоду за оне који су полазили од властитих интереса а били су у ситуацији да у највећој мери утичу на развој савремених међународних односа. Уз то транзитологија показује да уз све историјске и националне специфичности некадашњих социјалистичких земаља постоје универзалне вредности које су данас прихваћене већински и на Истоку и на Западу када је реч о поштовању људских права и државног достојанства, вишестраначкој демократији, правној држави, владавини права и тржишној економији.

Поред осталог овакви процеси и различити временски искораци у политичким интеграцијама могу се тумачити самом суштином дефинисања науке о међународним односима која је и једна грана науке о политици па је непрестани задатак међународних као и добросуседских односа праћење и проматрање промена. А како „политика није само наука него и уметност,“ како је то још Бизмарк тврдио пред немачким Рајхстагом, преобладајуће се и такви процеси односе на уметност владања и контролисањем друштва приликом доношења и извршавања колективно донесених важних и значајних одлука за више држава. Битно је не испуштати из вида појам односи, јер се ту заиста ради о односима између политичких јединица које су достигле највиши степен аутономије. Тај степен аутономије је такав да се више не може на ту аутономију гледати као на унутрашњу аутономију. То је аутономија која се прелијева и остварује и у међународним односима и не гарантује је само уставни поредак него и међународни уговори.

Отуда пројекат добросуседских односа БиХ представља у вредносном смислу важан регионални изазов који у себи инкорпорира упознавање и анализу услова како правних и економских тако историјских, политичких, социолошких и других у врло конкретном и одређеном подручју, које наравно, остаје са бројним везама и даље срасло са транспарентним збивањима и променама у међународним односима. Из овога произлази логичан закључак да сви суседи БиХ и нови и стари имају идентичан интерес – улазак у међународне интеграције –економске, технолошке, а у крајњој

линији и политичке. Наша опседнутост у скоријој историји, геополитичким комбинацијама са елементима ината и с тим у вези, оптерећени лажним митовима и сценаријима уласка у непостојеће конфедерације панславизма у којима је наш простор сагледаван и анализиран изван реалног простора и времена, довела је не само до доношења ирационалних политичких одлука, већ нас је предодредила у правцу изолационизма, ксенофобије и удаљавања од 1990-2000 године од европских интеграција. Конкретан израз овакве изолованости представљало је удаљавање БиХ, сада у блокади из готово свих релевантних међународних организација, прекид са водећим земљама Запада, санкције једном члану Председништва од САД које ће пратити и ЕУ у најскорије време. које су нас доживљале као бахаћење и инаћење, као и одсуство било каквог смисленог и планског односа са већином држава насталим на простору бивше СФРЈ. Отежавајући проблеми који никако не могу бити изговор за споре политичке и економске реформе у БиХ, јесу тешка и до данас још увек нерешена питања која се односе на проблеме ентитетске сарадње и такмичења, у научном и економском препороду потом усвајањем Уставне реформе са изменама које ће унапредити владавину права. Пошто су ова питања интернационализована, границе унутрашње аутономије ентитета, Дејтонски гледано би временом била неважна, ако се не подгрева идеја сецесије и егзита РС из БиХ о којој смо напред теоријски поставили реалан оквир, бивају веома релативизоване као што постаје и велика међузависност између унутрашње и спољне политике. Отуда данас на међународни положај суверене БиХ-е битно утичу потпуно нови фактори:

- Глобализација која је донела велике промене у међународној констелацији односа на које је БиХ одговорила са концептом приоритета у вођењу спољне политике ослоњене на пет главних стубова у Бриселу, Вашингтону, Москви, Анкари и Пекингу. Реалан живот у мултиполарном свету је одредио тих пет стубова: ЕУ, САД, Русију, Турску и Кину. БиХ, овога пута није закаснила у препознавању и прилагођавању својих националних интереса у новонасталој структури међународног система усвајањем Програма реформи БиХ који је био у блокади..
- геополитичко окружење које је већинско учлањено у НАТО пакт, који премда битно реформисан ипак је остао војни савез у коме јесте БиХ али је на путу којег не треба да се плаши јер је и Србија на том путу одлуком о Партнерству за мир и војне неутралности до коначне демократске референдумске одлуке када за то дође време и
- велики искорак у европским интеграцијама који ће зенит доживети гласањем ЕП за резолуцију о европским интеграцијама и ратификацијом ССП-а 2020 _те године.

Да ли би, у овим измењеним условима, у којима су се и други фактори у међународним односима, такође мењали, нпр Турска геополитичка позиција је доживела можда још већу метаморфозу и отварање према свету, које је неминовно донело њен увећани регионални и глобални утицај, тако да је данас већина доживљава како, као европску, тако и азијску, балканску, кавказску, средњеисточну али и медитеранску државу, БиХ као модерна држава у региону, могла Турску, економски окренути још више према себи и Балкану. Одговор на ову несумњиву потребу се, поред бројних других питања налази у превасходно економским разлозима (уговор о трговини месом) због којих је Турска економија 17-та у свету (по пољопривредној производњи чак 8-ма земља на свету) са бруто домаћим производом од 465,6 милијарди еура. Милиони еура се већ усмеравају на Западни Балкан, претежно у телекомуникацију, транспортну инфраструктуру, са логистиком у банкарском сектору.(изградњи аутопута прстена Сарајево–Београд–Сарајево).

-Све земље Западног Балкана имају демократски изабрана државна руководства која су прокламовала исти политички циљ – укључивање у ЕУ. Како се приближавање том циљу буде извесније остваривало тако ће реално пропорционално бити искључени

могући конфликти и сукоби међу новоформираним државама.

- Реално све земље Западног Балкана имају и даље наглашену потребу суочавања са прошлошћу, иако и даље греше јер се до краја не одричу осуђених протагониста ратних злочина (Готовина,Харадинеј,Карађић) па је у том погледу неопходна хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније.. При томе је посебно специфичан положај најважнијег суседа Србије, Босне и Херцеговине, којој смо посветили посебну пажњу јер се тај однос заснива и на међународном уговору – Дејтонско-Париском споразуму, чији је Србија гарант, заједно са Хрватском, али са којом Србија има и односе на централизованом нивоу и у виду посебних односа са једним од ентитета- Републиком Српском у виду тзв. Споразума о специјалним везама који се недовољно користи за политичку реализацију измирења међу народима, посебно са Бошњацима којих има и у Србији и БиХ. Све више се овај модел и од суседа и грађана суседних земаља препознаје и појединачно као властити спољнополитички интерес и заједнички интерес.

- Већина суседа су већ постали чланице НАТО-а (Мађарска, Бугарска, Румунија, ЦГ, Хрватска и Албанија) или већ имају споразуме који регулишу присуство НАТО снага на њиховој територији (БиХ и Македонија) а на посредан начин НАТО се налази и у Србији (КиМ), што упућује на недвосмислен политички закључак да се ради о општој орјентацији ка европским и евро-атланским интеграцијама као међународно-политичком и економском оквиру који омогућује најуспешније решавање транзицијских проблема који су такође заједнички проблеми региона.

- Погрешно је мишљење да ЕУ и САД имају конкурентске и смењиве цикличне интересе на Балкану. Истина, карактер присуства и међусобних односа великих сила на Балкану као и читавој југоисточној Европи је битно измењен након биполарних међународних односа али САД и ЕУ и даље имају комплементарне интересе у којима је ЕУ више заинтересована за интеграционистичке процесе и стабилност региона али су догађаји, на које смо се напред подсетили, управо на примеру БиХ, из претходних деценија, показали да само уз деловање САД и НАТО-а је било могуће одлучујуће утицати на ситуацију на југоистоку Европе. Ту скупо научену лекцију, никако не треба заборавити исто као што не треба заборавити да и данашња Русија има интересе да утиче на ситуацију на Балкану, али има још већи властити интерес и приоритет спољне политике у развијању односа са ЕУ и САД, како у решавању проблема у борби против међународног тероризма, тако и бројних економских развојних проблема, енергетских проблема који нису решени нарочито у последње време.

Све напред набројано само представља реалност међународних и добросуседских односа коју наука о међународним односима нотира, анализира и систематизује као општу карактеристику и претвара их у сушаствени облик даљих настојања кроз плуралност носилаца (јединица) тих конкретних односа. Међународни добросуседски односи неби могли постојати са садржајима и облицима какви су испољени као део стварности, када неби било више носилаца тих различитих, неретко и паралелних интереса и односа. Ни у билатералним односима, само две јединице неби биле довољне да се створи онај неопходни механизам за добросуседство који је данас потребно да постоји како би дошло до измирења народа и држава на Балкану Уз ову плуралност јединица, такође неминовно иде и децентрализованост структуре, која је важна карактеристика међународне стварности, које се наравно саображавају у односима измедју јединица, па зато наука о међународним односима о тој карактеристици мора континуирано водити рачуна. Иако унутар држава има претежно односа који почивају на релативно самосталним и независним носиоцима силе и власти, ипак је стање ствари унутар државе неретко битно друкчије него у теорији. Држава, наиме већ дуго (и за сада) представља једну једину и највишу интеграцију данашњег друштва, а

међународни односи се не стварају , не трају, не мењају унутар држава, него између њих. Јединице између којих ти односи постоје, узете све заједно, уобичајено (такође веома дуго) називамо међународном заједницом. Зато у дефиницијама међународних односа и њиховом лоцирању на ниже, суседске односе, неминовно и у тој дисциплини налазимо појам међународне заједнице као централни појам. Некада је Матес писао да „сваки студиј међународних односа мора започети студијем међународне заједнице,, и да „међународна заједница као целина и целокупност односа који је чине мора према томе да буде полазна тачка изучавања науке која се бави међународним односима,,⁹ Данас, међутим све је више аутора који се баве регионалним међународним организацијама које се такође баве односима између неких јединица (субјеката међународних односа, држава, група) и уопште се не поставља питање да ли тај однос постоји – јер је јасно из односа сарадње да постоји нпр. као политички и економски доминантан партнер. ЕУ моћно уређује своје односе са групама мањих земаља, које припадају одређеном субрегиону.¹⁰ Исто тако близу смо истине када кажемо да је тај однос интерактиван и реверзибилан јер изучавањем обликовања регионалног приступа без кога данас неби било добросуседских односа на Западном Балкану можемо закључити да су ти процеси били производ и интереса Европске уније.¹¹ Нажалост данас више није од интереса за Европску унију проширење на оне земље Западног Балкана које имају своје суверене проблеме са територијом, ентитетима, својинским односима који проистичу из Устава, нерегулисане и неусуглашене ентитетске уставе са уставом централне државе, каква је нпр. Босна и Херцеговина, али је зато од суштинске, животне важности потреба БиХ да се што пре придружи Европској унији. Због тога су од изузетне важности научни скупови на којима интелектуална елита треба да отвори расправу на ову најзначајнију тему за БиХ

9 Mates Leo, Neki problemi nauke o medjunarodnim odnosima, Medjunarodni problemi,1,1963.str.11 i 19.
10 Lopandić Duško, Kronja Jasminka, Regionalne inicijative i multilateralna saradnja, Beograd,2010,str.225. (primeri države ASEAN-a, Arapske zemlje Zaliva,Kariba ili članice Srednjoevropske zone slobodne trgovine)
11 Kovač Oskar, Regionalni pristup Evropske unije, Београд, Међународни Преглед, бр1051/06,c.1-4

Једина валидна полазна тачка добросуседских односа може бити само и н т е р е с. Одмах се поставља и питање да ли је у питању интерес јединица (држава, група држава) који би захтевали постојање иницијативе једне међународне регионалне заједнице која такође има иманентан интерес такве суседске сарадње или је тај интерес могуће остваривати свако за себе понаособ а да крајњи резултат буде опет идентичан – добросуседство.. Ако је одговор потврдан, онда се ради о постојању колективних интереса, без обзира како ми ту заједницу називали –југоисточном Европом, Западним Балканом или неким трећим именом. У том случају постоји и н т е р е с држава за сарадњом на одређеним питањима како би се остварио колективни интерес Балкана за придруживањем ЕУ.. То је био и реално плодан простор за иницијативе као „регионалан приступ,, или „мини Шенген,, као последица тога што је ЕУ у неколико докумената Савета Европе и Комисије још од 1996. године тражио од појединачних земаља Западног Балкана унапређење и међусобних односа као услов регулисања појединачних билатералних односа са ЕУ. Отуда ова иницијатива ЕУ, садржи и политичке захтеве, од чијих остварења је зависно и даљи напредак и развој сарадње са ЕУ, али је утирао пут и добросуседској сарадњи у мери којој је темпо ових захтева био оствариван. То су били неминовни први кораци: међусобног признање свих држава

насталих на простору бивше Југославије, сарадња са Међународним трибуналом за ратне злочине и конструктиван приступ споразуму са осталим републикама бивше СФРЈ у погледу питања сукцесије. Знано се од почетка да поред потпуне примене Дејтонско-Париског споразума, искључиво успешан развој регионалне, добросудске сарадње новонасталих држава представља гарант дуготрајне стабилности и безбедности а то онда значи и измирења и одрживог мира, који је и за БиХ реално, једина алтернатива али која се данас може остварити колективним напором свих држава Западног Балкана јер је то и њихов појединачни интерес.

4. Проширење као нови квалитет интеграције у ЕУ не доводи уопште у питање територијални интегритет појединих држава и вредносно убрзава процес помирења

Европска унија је сложена међународна регионална организација која је настајала постепено након Другог светског рата а процес проширења, односно придруживања Европској унији још није завршен. БиХ је свакако заинтересована за проширење и њена спољнополитичка стратегија је неизмењена .

У позадини стварања европске интеграције је учествовао и Савет Европе, организација која је сукцесор Европског покрета, невладине организације која је још од свог конгреса у Хагу 1948.године установила принцип да је област културе и демократских слобода оно што уједињава западну Европу, ако овоме додамо да овај процес интеграције у Западној Европи представља нови квалитет у историји имплементације интеграционистичке идеје. По први пут се проширење, односно процес обједињавања држава врши мирним путем, вољом одоздо према горе – мирним путем а не освајањем одозго, стварањем империја. Овај пут или начин интегрисања доноси просперитет свим учесницима проширења и истинска је прекретница у којој државе променама и реформама врше властити преображај без губљења идентитета а путем сарадње ипак се удружују без наметања воље било које силе. А како нема наметања воље, нема ни политике силе. Када нема политике силе нема ни равнотеже снага-биполаризма. Могућа је само економска равнотежа и помоћ кроз солидарно избегавање опасне ситуације израбљивања слабије стране. Али ово отвара и питање неформалних путева када је реч о управљању Европском унијом. Он се наине добрано уклопио у идеју интеграције која подразумева функционалну диференцијацију и децентрализацију, тако да је прихваћен као значајан елемент политичке структуре саме заједнице. Под „ европским регионализмом,, можемо подразумевати процес територијалне аутономизације, који се одвија на више нивоа: унутрадржавном (суб-националном), међурегионалном (интер-националном) и европском (суб-националном).У вези са тим, регионализација се схвата институционално као стварање новог, средњег нивоа власти у државној територијалној организацији са новим институцијама које могу широко варирати у погледу органа, одговорности и овлашћења, али које се увек не налазе изнад постојећих локалних институција¹² Регионализација тако постаје један успешан модел интегрисања који постварује напоре унутар БиХ и њене унутрашње структуре

функционалне интеграције Европе овако схваћене, која је започела 1951.године својом еволуцијом до стварања политичке уније 1991.године и Лисабонског уговора 2009.године, као надоместка и замене за устав, показује у савременом добу успешан начин превасилажења сегментације Европе, која је произвела бројне ратове од којих су два светска, испољила озбиљно упозорење на опасности декаденције европске

цивилизације у њеном епицентру. После пада комунизма и појаве транзицијских система логичан је процес укључивања и Источне Европе у еволутивне промене како би се избегло реуспостављање равнотеже снага што је неминовна појава система односа националних држава.

Оно што највише занима све земље Западног Балкана па самим тим и БиХ јесте даља политика проширења Европске уније и нови модел проширења на следећих пет година. Она се делом може наслутити анализом критерија из прошлости . Пријемом Бугарске и Румуније 1. јануара 2007. године апетити су порасли јер Европска унија је већ једном начинила један од најодважнијих корака у својој више од пола века дугој историји. Као да се тим чином сасвим отвара могућност и за Босну и Херцеговину која има проблем тумачења властитог Устава у ситуацији када је Уставни суд донио одлуку гласањем 7:2 да се укине Закон РС којим се пољопривредно земљиште књижи на Ентитет Републике Српске. Наоко једно рутинско правно питање прераста у кључно стратешко политичко питање односа власничке структуре двају ентитета ФБиХ : РС и њеном омјеру из Дејтона , односно Анекса 4 Општег оквирног мировног споразума у омјеру 51 : 49 одсто.

12 Брано Миљуш, Најуспешнија интеграционистичка политика Европе, Београд, 2015,с63

Као да се приближио тренутак да лидери европских влада препознају историјско време и шансу која им се пружа да кандидатима за Споразум за стабилизацију и придруживање помогну да реше своје проблеме и тако их уведу као земље које желе пријем иако не испуњавају услов и признају да због тога нису чланице ЕУ. Остатак земаља западног Балкана највише занима проширење у светлу „промене тенденције,, прецизније уз појачано везивање за јединствену спољну и безбедоносну политику. И раније су преговори о проширењу отварали бројна и тешка питања. У случају пријема Велике Британије, Данске и Ирске реч је била о државама суседа чија је привреда компатибилна (Прво проширење, 1973.г) са организацијом националних економија које припадају заједничком економском простору али је де Голова Француска тада била за конфедералну европску заједницу јаким и суверених европских држава и за самосталну спољну и одбрамбену политику независну од САД. Међународна позиција Грчке (други уговор о приступању 1981.г) донео је у односу на прво проширење један спецификум Наиме, Грчка је превасходно поприлично удаљена од држава Европске уније. Уз то пошто је сиромашна медитеранска држава њена привреда је била економски некомпатибилна са привредама тадашње „Европске деветорице,, . Али њен геостратешки положај у време хладног рата препоручио ју је за чланство у НАТО пакту чији члан је и постала већ 1952. године превасходно због геостратешког интереса САД и контроле Западног Балкана. Стога је споразум о придруживању Грчке са ЕЕЗ започео врло рано 1962. године а чланица Савета Европе је постала када је ова значајна институција и основана 1949. године. Споразум о придруживању са ЕЕЗ стављен је ван снаге 1967. године доласком Војне хунте на власт у Грчкој, да би тек 1974. године са падом војног режима, овај споразум био обновљен. Овај тежак период у историји Грчке оставио је трагове упитаности у вредности демократских институција и владавине права у овој земљи. Али је пријем Грчке у Европску заједницу 1981. године , био и преседан који је разбио предрасуде о предодређености земаља Западног Балкана да остане европско предворје. Тренутак истине и наплате недостатности у Другом проширењу ће доћи тек са дужничком кризом. Треће проширење извршено је пријемом

Шпаније и Португала (трећи уговор о приступању 1986. године). И овим трећим као и претходним другим уговором о приступању Европска заједница је у други план ставила економске факторе интеграције. Довољно је за илустрацију овог критерија као окидача за убрзање пријема подсетити да је Португал упркос напред установљеног демократског дефицита још 1949. године ипак постао један од дванаест држава оснивача НАТО пакта, захваљујући управо свом геостратешком положају, који је омогућавао контролу пролаза Гибралтарским мореузом као и зону пловидбе Медитераном. Ова основа као преодминантна препорука за проширење сасвим је видљива и у случају Шпаније која је још за време владавине фашистичког диктатора Франка имала са САД билатерални споразум којим је дато право коришћења шпанских база за смјештај стратешких нуклеарних подморница САД. Капацитет и продуктивност привреда Шпаније и Португала био је објективно мјерено критеријумом проширења, као уосталом и у претходном примеру Грчке, далеко испод нивоа европских држава Европске заједнице, па ипак је постигнут прогрес. Зашто преседан неби била и БиХ Не без разлога напред смо навели између трећег и четвртог проширења и уговор из Мастрихта, који долази са крајем хладног рата, распадом комунистичког блока и рушењем Берлинског зида, који отвара и егзистенцијално питање и даљу надградњу концепта Европске уније. Ипак и поред бројних других питања и проблема Европа дванаесторице остварила је и четврти талас проширења. Нове чланице Европске уније постале су Шведска, Финска и Аустрија. (Четврти уговор о проширењу, 1995. године) Правни основ донесен раније од Европског савета и који се чланом 49 Уговора о Европској унији односио на поштовање принципа слободе, демократије, остварења људских права и функционисања правне државе, допуњен је 1993. године тзв. Копенхашким критеријумима. Ови критерији допуњавају и комплетирају задовољавање и политичких, економских и правно-административних услова за чланство у ЕУ: 1. политички критерији подразумевају постојање стабилних институција којима се гарантује демократија и владавина права, поштовање људских и мањинских права, 2. економски критерији инсистирају на постојању функционалне тржишне привреде способне да издржи конкуренцију на тржишту ЕУ и 3. правни критерији се огледају у способности државе да преузме и поштује обавезе које проистичу из чланства у ЕУ, укључујући и циљеве политичке, економске и монетарне уније (усвајање правних тековина ЕУ и постојање административних и правосудних капацитета за њихово спровођење и примену).¹³ Овим примером проширења (Четврти уговор о проширењу, 1995. године) поново је као преодминантан враћен економски критериј за проширење јер су Шведска, Аустрија и Финска пре тога пуне двадесет и две године биле део европског економског простора. Безбедоносни аспект је с правом скрајнут јер безбедоносних искушења није ни било пошто је безбедоносни критериј као пример из ранијих случајева,

овога пута изостављен као фактични разлог јер су Аустрија, Шведска и Финска неутралне земље. Пето проширење је поново везано за „промену тенденције,, односно појачано везивање за спољно-политичку и безбедонсну политику. (Уговор о проширењу на земље Источне и централне Европе, 2004. године). Тако се број чланова Европске уније, заправо тада повећао на 25 чланица. ¹³¹ Овај уговор је имао дисперзивни карактер. С једне стране, главни циљ је био с обзиром на дотадашње социјалистичко политичко устројство, стварање и изградња политичких и привредних система у складу са начелима правне државе кроз копенхашке и мадридске критерије а са друге стране изградња и поштовање основних људских права и слобода човека и грађанина. То практично значи да је политика проширења стављена у функцију најуспешнијих европских политика остваривања политичких, економских, трговинских и безбедоносних интереса најразвијенијих европских држава.¹³ И на крају

иако не мање важан елемент овог уговора представља хармонизација законодавства са правом Европске уније, као један од предуслова за пријем у чланство у Европску унију. Кроз пето проширење 2004. године у Европску унију ушли су Кипар и Малта и осам источноевропских држава: Мађарска, Пољска и Чешка које су и у чланство НАТО-а ушле још за време интервенције на СРЈ 1999. године а осталих пет, Словенија, Словачка, Естонија, Литванија и Летонија су се 2004. године придружиле истовремено евроатлантској

13 Брано Миљуш, Истраживање политичког тржишта, Београд, 2012г.с77132 Миљуш Брано, Хармонизација законодавства Србије са правом ЕУ,Београд, 2015.г. с 25

интеграцији. Тада су у чланство НАТО савеза позване и примљене и Румунија и Бугарска које су међутим у Европску унију ушле 2007. године у светлу напред поменуте тенденције убрзаног проширења чак и ако нису испуњени сви напред набројани критерији. Ова тенденција је углавном мотивисана одређењем ЕУ да блокира руски утицај на буре барута како се колоквијално зове овај регион. Оно што се практично види у реализацији европске политике јесте координирајућа успешна политика Европске уније која је допринела закључку да је она и једна од најуспешнијих европских политика у савремено доба

Закључак

Западни Балкан је геополитичка кованица која за ЕУ представља новопризнате земље, бивше републике СФРЈ минус Хрватска, Словенија и плус Албанија. ЕУ је свим земљама Западног Балкана крајем деведесетих година прошлога века понудила у оквиру проширења и помоћ око стабилизације и придруживање као заједнички пројекат и политички циљ. Колико год процес стабилизације и придруживања био са становишта балканских земаља сложен и тежак процес, са становишта ЕУ он и даље представља процес проширења али и шанса за измирење међу народима и новоформираним државама. Наиме, поједностављено речено Европска унија је свим земљама Западног Балкана понудила заједнички циљ, а тај циљ крајем деведесетих година није више био само стабилизација региона него и перспектива приступања структурама Европске уније, кроз процесе измирења и решавања нагомиланих проблема из прошлости. У том смислу сам процес стабилизације и придруживања од многих аналитичара је оцењен као плод радикалне промене приступа Европске уније и представља стратешки оквир за односе између ЕУ и држава Западног Балкана у будућности. Овде треба бити крајње реалан и објективно сагледати чињеницу да је регионална сарадња међу земљама западног Балкана изузетно напредовала за последњих десет година. Нажалост Босна и Херцеговина није успела да оствари и свој кандидатски статус. Уместо тога недавно је добила Мишљење ЕУ које зорно одсликава у чему БиХ заостаје и које реформе су неопходне да би се добио кандидатски статус. Усвајањем предлога Реформи БиХ од Председништва БиХ колико год политичка ситуација у БиХ изгледала контравезна и конфузна створили су се услови за бржи напредак ка интеграцији и придруживању ЕУ. Нажалост и тај убрзани пут је трновит са блокадама за неучествовање у доношењу одлука у заједничким институцијама БиХ. Колико год то изгледало парадоксално тек разговор о тако важној теми учешћа супервизије у Уставном суду и ОХР-у отвориће пут за убрзано придруживање БиХ Европској унији.

INTEGRACIJE I DEZINTEGRACIJE U EVROPI KRAJEM XX I POČETKOM XXI VEKA

Apstrakt

Kategorijalni pojmovi i pojave, integracija i dezintegracija, su dva bitna pojma kada se razmatraju procesi i odnosi saradnje i sukoba u međunarodnoj zajednici, počev od odnosa u političkoj, ekonomskoj, trgovinskoj, poljoprivrednoj, i u drugim sferama društvenih odnosa. Suštinski, pojave integracije i dezintegracije, deterministički su uslovljeni političkim prilikama i odnosima i od istih zavisi i stepen odnosa u drugim društvenim sferama. Primer su odnosi u nastanku i razvoju Evropske unije, pa sve do procesa u poljoprivredi, održivom razvoju, bezbednosti proizvodnje hrane, na globalnim i regionalnim okvirima, trgovinskoj razmeni izmedju jedne ili više država sa Evropskom unijom, kao npr, Republike Srbije i EU.

Ključne reči: integracija, dezintegracija, održivi razvoj, bezbednost proizvodnje hrane, Evropska unija, Republika Srbija, trgovinski odnosi.

Pojmovno određenje integracija i dezintegracija

U naučnom fondu termin integracija ima više značenja. Obzirom na temu ovog rada, mi ćemo naša shvatanja usmeriti na dva nivoa (pored mnogih drugih), šire i uže shvatanja. S jedne strane, šire uzev, integracija se shvata kao jedan višestran društveni odnos i proces, primer je kada se raspravlja o integrisanosti jednog društva, generalno posmatrano. U drugom slučaju, integracijom se označava jedan specifičan vid društvene integracije (politicke, ekonomske, nacionalne, etničke, i sl.). Integracija kao opšti društveni proces se odlikuje svesnim povezivanjem pojedinaca, kolektiviteta i zajednica u funkcionalne jedinstvene društvene celine, koje se formiraju radi realizacije određenih ljudskih potreba i postizanja specifičnih društvenih ciljeva, pri čemu se ljudi i zajednice ne odriču dotada važećih vrednosti i normi.

Suprotan pojam integracijama je pojam dezintegracije, za koji je suštinska odredba, raspad jedne društvene celine na manje podceline ili delove, koji su nekad bili funkcionalno objedinjeni i medjuzavisni, u nekim delatnostima. Klasičan primer integracije i integrativnih procesa je nastanak i razvoj Evropske unije krajem XX i početkom XXI veka, a opet, s` druge strane, primer dezintegracije, dezintegracionih procesa su razbijanja SSSR, SFRJ, Republike Srbije, Irakal Libije, Sirije, i dr.

¹ Institut za srpsku kulturu Priština- Leposavić

² Evropski univerzitet Brčko, Brčko

³ Fakultet za poslovno pravo i biznis, Beograd

Ukoliko analiziramo vreme od posle 1945 godine, zapadnoevropski obodni prostor, obeležen je porastom regionalnih organizacija⁴ u svetu a posebno u Evropi. Pojavom socijalističkih zemalja u međunarodnoj zajednici, izrastanjem SAD u vodeću silu kapitalističkog sveta, u osnovi je promenjeno i mesto Evrope u međunarodnoj zajednici. Obnova Evrope klasičnim metodama bila je nezamisliva misija. Daleko od ratnih poprišta, sa velikim ekonomskim kapacitetima, SAD su veoma brzo adaptirale svoju industrijsku strukturu tehnološkom napretku. Ni jedna od zapadno-evropskih zemalja nije bila sposobna sama prevazići svoje ekonomske probleme a još manje da se suoči sa dinamikom i efikasnošću industrijske moći SAD. U tim uslovima vodeće političke sile Zapadne Evrope jedini izlaz su videle u koncepciji, konceptu i modelu evropskog jedinstva, ostvarivanog postepeno, kroz procese integracija i otklanjanja suprotnosti između evropskih država⁵.

U razvoju evropskih integracija, Evropska Unija predstavlja naslednika tri međunarodne ekonomske organizacije: (1) Evropske zajednice za uglj i čelik osnovane 1951. godine na osnovu Ugovora iz Pariza o saradnji u oblasti industrija za proizvodnju uglja i čelika, (2) Evropske Ekonomske Zajednice osnovane 1957. godine na osnovu Ugovora u Rimu o osnivanju Carinske Unije (čije je formiranje završeno 1968. godine, dve godine pre predviđenog roka) i (3) Evropske Zajednice formirane 1967. godine spajanjem institucija Evropske Ekonomske Zajednice, Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju u jedinstvenu (regionalnu ekonomsku) organizaciju. Na osnovu Ugovora iz Maastrichta iz 1991. godine Evropska Zajednica je 1993. godine transformisana u Evropsku Uniju. Razvoj evropske integracije se može podeliti na šest osnovnih faza: (1) Stvaranje i razvoj (od 1951. do 1968. godine), (2) Konsolidacija i prvo proširenje (od 1969. do 1973. godine), (3) Period zastoja (u literaturi se koristi termin: “Evroskleroza” – od 1974. do 1984. godine), (4) Evroaktivizam koji se završio osnivanjem Jedinstvenog evropskog tržišta (od 1985. do 1992. godine), (5) Osnivanje Evropske Ekonomske i Monetarne Unije (od 1993. godine – proces nije završen) i (6) Proširenje Evropske Unije na Istok Evrope (od 2004. godine). Za realizaciju procesa evropskih integracija Evropska Unija ima odgovarajuće mehanizme-institucije sa prerogativima zakonodavne, izvršne, nadzorne i sudske vlasti.

Ideja održivog razvoja kao bitan činilac integrativnih procesa

Krajem XX veka, kako u globalnim, tako i u regionalnim razmerama, tako i na prostoru EU i zemalja Zapadnog Balkana, postaje sve aktuelnija ideja održivog razvoja, ponikla iz brige

⁴ Regionalne ustanove, organizacije, Povelja UN je posmatrala kao jedno od sredstava u okviru mehanizma Ujedinjenih nacija. Ideje osnivača UN o supremaciji univerzalnog poretka nisu u potpunosti primenjene u praksi posle II svetskog rata. Naime, umesto pružanja podrške univerzalnom poretku, doslo je do formiranja velikog broja regionalnih organizacija u svim delovima sveta. Većina autora smatra da regionalne organizacije nisu imale iste uzroke nastanka, niti iste ciljeve i da su one bile izraz slabosti univerzalnog poretka UN i posledica njegove nedovoljne efikasnosti. Na političke i socijalne zahteve jednog novog sveta, velike sile nisu reagovale na odgovarajući način, nego su pokušale da svetske probleme postave na bazi odnosa Istok – Zapad i rešenja u tim okvirima. Koncept i model regionalizma, čiji je cilj bio stvaranje zatvorenih pa i antagonističkih grupa ili blokova ili stvaranje neke veštačke ravnoteže imala je malo izgleda na uspeh, a što pokazuje i politička i ekonomska i vojna praksa tokom prošlog veka, kao i početak XXI veka.

⁵ U razvoju Evropskih integracija (*Evropska Unija*) korišćena su tri teorijska modela: (1) federalizam (kao teorijski model regionalne integracije), (2) međuvladina saradnja (kao teorijski model regionalne integracije) i (3) (neo) funkcionalizam (kao teorijski model regionalne integracije).

zbog prekomerne eksploatacije prirodnih resursa i zagađivanja životne sredine. Održivi razvoj se definiše kao razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjih generacija bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da podmire njihove sopstvene potrebe. U centru pažnje koncepcije, koncepta i modela održivog razvoja su primarni čimilac ljudi i njihovo blagostanje, kako u sadašnjosti, tako i u bliskoj budućnosti. Koncept održivog razvoja je jedan od osnovnih koncepata, kome pripada centralno mesto u razmatranju dugoročne perspektive i opstanka civilizacije na planeti Zemlji. Održivost ili održivi razvoj suštinski je preduslov, ali i krajnji cilj integrativnih procesa na našoj planeti. Problemi održivosti razmatrani su još u delima klasične ekonomske nauke u cilju sagledavanja perspektiva razvoja ljudskog društva. Tako su, Adam Smit i David Rikardo, a posebno Maltus, pokušavali da nadju odgovore na pitanja vezana za prirodne resurse i njihove kapacitete i ograničenja (posebno poljoprivrednog zemljišta), demografski rast, opadajuće prinose u proizvodnji, itd. Ali, već 60-ih, a posebno 70-ih godina 20. veka počele su se shvatati zablude neoklasičnog razvojnog optimizma.

Naime, ozbiljna opomena da dosadašnji ekonomski razvoj čovečanstva nije integrativan proces niti održiv, dolazi od ekonomskih teoretičara, koji su ukazali na značajne ekonomske implikacije Zakona termodinamike. Zato se pred čovečanstvo postavljalo i postavlja imperativno pitanje: Da li tempo zagađivanja sredine može da bude usklađen sa mogućnošću obnavljanja ravnoteže u prirodi? Prvo ozbiljno javno upozorenje na mogućnost dezintegrativnih procesa u ovom segmentu odn. globalnog ugrožavanja životne sredine došlo je od strane tzv. Rimskog kluba 1972. godine. U prvom izveštaju ovog kluba pod nazivom "Granice rasta", ozbiljno se upozorava na opasnost narušavanja ekološke ravnoteže zbog prekomerne i nekontrolisane eksploatacije mineralnih i energetskih resursa. Prva Konferencija UN o životnoj sredini, održana je u Stokholmu 1972. godine. Na ovoj konferenciji ukazano je na nužnost praćenja stanja kvaliteta životne sredine i na posledice zagađivanja po ljudsko zdravlje, prirodu, materijalna i kulturna dobra i biljni i životinjski svet. Tokom 1974. godine u drugom izveštaju Rimskog kluba pojavila se knjiga "Čovečanstvo na raskršću", u kojoj se ukazuje na probleme održavanja ravnoteže ekosistema, koje čovek uporno i sistematski narušava. Deset godina kasnije na konferenciji u Stokholmu promovisan je koncept "Samo jedna Zemlja" (Only One Earth), Konferencija UN u Najrobiju takođe je zagovarala koncept održivog razvoja (Sustainable development). Na konferenciji UN u Stokholmu 1972. godine inicirano je osnivanje Programa UN za životnu sredinu (UNEP), a zatim je usledilo osnivanje nacionalnih agencija za životnu sredinu. Generalna skupština UN 1983. godine donela je Rezoluciju o formiranju svetske komisije za životnu sredinu i razvoj (World Commission on Environment and Development, WCED). Ova komisija nazvana Brundetlandova po imenu predsedavajućeg 1987. godine publikovala je izveštaj "Naša zajednička budućnost" (Our Common Future), gde je ukazano na posledice koje po životnu sredinu može imati nekontrolisani demografski rast kao jedan od dezintegrativnih procesa u globalnom smislu, kao i na potrebu definisanja koncepta održivog razvoja, a u funkcionalno-integrativnom kontekstu. Na konferenciji u Bergenu (Norveška), koja je održana u maju 1990. godine doneta je deklaracija kojom je proklamovan koncept održivog razvoja. Uočavajući opasnost od potencijalnih promena klime Svetska meteorološka organizacija (WMO) i Program UN za životnu sredinu (UNEP), 1988. godine su ustanovili Međudržavni panel o klimatskim promenama (IPCC), koji je sa svoje tri radne grupe imao za cilj da sakupi sve relevantne naučne, tehničke i društveno-ekonomske informacije vezane za antropogene promene klime (Milanović, 2008).

Nov naučni pristup integrativnom konceptu održivog razvoja je suštinski institucionalizovan na Konferenciji UN o životnoj sredini i razvoju (UNCED), koja je održana u Rio de Žaneiru 1992 godine. Postignuta je saglasnost o formiranju Komisije za održivi razvoj, koja je 10 godina kasnije organizovala Svetski samit o održivom razvoju u Johaneshburgu, (Rio +10), gde

je reafirmisan značaj održivog razvoja za svet u celini. Na ovom samitu došla je do izražaja i šira definicija održivog razvoja, koja pored ekološkog aspekta ističe važnost i ekonomskog i socijalnog aspekta. U julu 2012. godine u Brazilu je održana treća Konferencija UN posvećena održivom razvoju, posebno apostrofirajući održivi razvoj, odnosno zelenu ekonomiju i smanjenje siromaštva u kontekstu zaštite životne sredine. Naime, svi do sada održani samiti, konferencije, kao i razne druge aktivnosti ekoloških pokreta, nevladinih organizacija, nisu dali adekvatne odgovore na sve veće dezintegrativne procese i probleme zagađenja životne sredine i posledice. Zato je 2012. godine u Brazilu, uz učešće velikog broja šefova država i vlada, nevladinih organizacija i raznih pokreta, na skupu poznatijem kao Rio+20 pred stručnu i naučnu javnost posebno upozoreno na katastrofalne posledice nekontrolisanog iscrpljivanja resursa, na zaustavljanje narastajućeg siromaštva i organizovani pristup zaštiti životne sredine.

Bezbednost hrane u skladu sa legislativom EU

U dosadašnjem razvoju ljudskog društva glavni cilj je bio ostvariti što veći obim poljoprivredne proizvodnje i po tom osnovu što bolje ekonomske efekte, ne vodeći dovoljno računa o bezbedonosnom aspektu proizvodnje hrane. Međutim, zadnjih decenija u naučnim i stručnim krugovima sve više prevladava, a u praksi se primenjuje koncept održivog razvoja u kome je bezbednost hrane najznačajnija. Ovaj koncept nameće potrebu u promovisanju aspekata zaštite zdravlja životinja, a time veterinarske delatnosti uopšte, a sve u cilju zaštite zdravlja ljudi. Svet se nikada ranije nije suočio sa tako ozbiljnim problemom u vezi sa hranom, koje nema dovoljno, ili je ima dovoljno, ali se ne sme koristiti. Deset posto populacije razvijenih zemalja oboli godišnje od bolesti vezanih za ishranu. U poslednje dve decenije prehrambena industrija u svetu suočila se sa značajnim problemima vezanim za BSE, genetski modifikovane organizme (GMO), za prisustvo dioksina, rezidua sredstava za zaštitu bilja i veterinarskih lekova. Međunarodna zajednica je rešenje za ove probleme našla u primeni novih tehnologija, poboljšanju informisanosti potrošača, definisanju i primeni međunarodnih standarda i uvođenju sistema sledljivosti (traceability-informacija u lancu proizvodnje i distribucije hrane, ISO 8402, 1994, EC/178/2002, Us Bioterrorism Act, 2004), kao osnovnom uslovu za stvaranje mogućnosti za naknadno brzo utvrđivanje porekla proizvoda, grešaka u proizvodnji, lokaciju i povlačenje artikala uz minimalne finansijske gubitke. Sistem brze razmene informacija RASFF koji se odnosi na hranu za ljude i životinje zasnovan je na regulativi Evropskog parlamenta i Saveta evropske komisije, u kojoj su izloženi osnovni principi i pretpostavke za zakone o hrani. Na ovoj pravnoj osnovi formirano je telo za bezbednost hrane, kao i procedure u ovoj oblasti. Informacije koje se razmenjuju među državama su razvrstane u tri nivoa, pri čemu je neophodno sačuvati ravnotežu između javnosti i zaštite komercijalnih interesa, pa se na sajtu ne objavljuju imena proizvođača i kompanija, osim u slučajevima kada zaštita zdravlja ljudi to zahteva. Osnovni uslov je postojanje adekvatne dokumentacije, pa je obeležavanje životinja (1,4 miliona u 2005/06, godini) prvi veliki zahvat u ovom smislu u Srbiji. Počev od 01.01.2006. na tržištu EU i STO primena standarda o bezbednosti hrane, u prvom redu HACCP postala je obavezna, tako da preduzeća koja nemaju sertifikate o poslovanju u skladu sa ovim standardima ne mogu da plasiraju svoju robu van granica Srbije. Zakonom o veterini, osim što je definisana uloga veterinarske službe, utvrđena je i zakonska obaveza svih proizvođača hrane animalnog porekla da implementiraju ove standarde. Strategija o bezbednosti hrane i Zakon o hrani deo su mera harmonizacije pravnih akata koje su deo integracionih zahteva EU za sticanje uslova za potpisivanje Sporazuma o asocijaciji i pridruživanju sa EU (u ovaj korpus spadaju i Zakon o hrani, Zakon o hrani za životinje, Zakon o poljoprivredi, Zakon o Agenciji za fitosanitarne, veterinarske i sanitarne laboratorije, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o organskoj proizvodnji i organskim proizvodima). Zakon o hrani je drugi ključni zakonski akt, koji u sebi sadrži „Opšti zakon o hrani“, a kojim se definišu procedure koje uređuju oblast bezbednosti hrane. Definišu se načela bezbednosti hrane od njive do trpeze, zaštita interesa

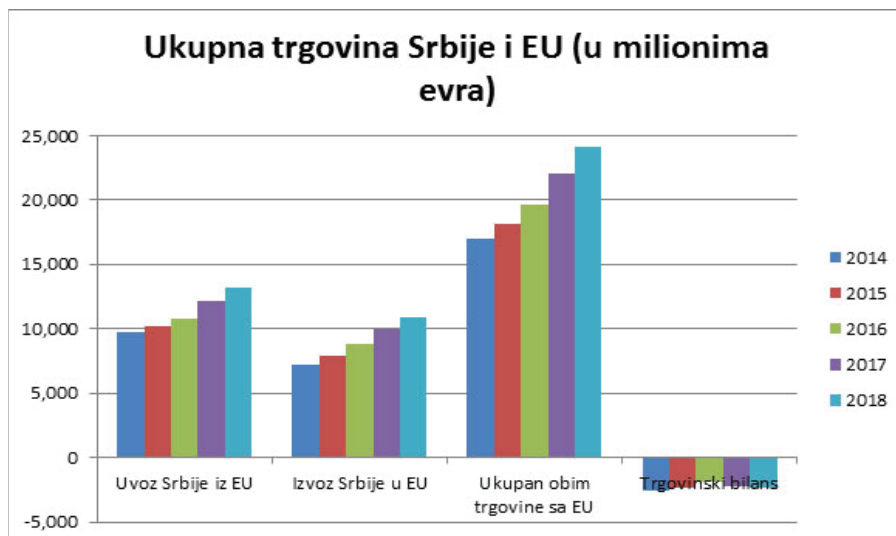
potrošača, analiza rizika, predostrožnosti, odgovornosti, sledljivosti, transparentnosti. Primena zakona je obavezna u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane i hrane za životinje, osim u primarnoj proizvodnji za sopstvene potrebe. Precizno se definišu odgovornosti svih učesnika u lancu i to posebno za bezbednost (proizvođač), za analizu rizika i komunikaciju (nacionalno telo za bezbednost hrane), a za upravljanje rizicima (nadležna ministarstva). Definiše se službena kontrola i programi monitoringa na osnovu procene rizika (obuhvata životinje, biljke, hranu, subjekte, procese, materijale, aktivnosti, zapise, programe, planove i dr.). Ukupne zakonske promene, koje su delimično nabrojane, imaju u krajnjoj meri za cilj opštu dobrobit troškova - maksimalnu zaštitu zdravlja ljudi i životinja, ali i uvođenje civilizacijskih standarda kroz brigu o dobrobiti životinja i zaštiti životne sredine, čuvajući profitabilnost proizvodnje.

Timovi stručnjaka od multidisciplinarnog značaja bave se intenzivnim istraživanjima iz ove oblasti, iz kojih proističu analize rizika, kontrola i preporuke monitoringa mnogih bolesti, a posebno transmisivnih spongiformnih encefalopatija (TSE), od kojih i Bovine spongiformne encefalopatije (BSE) poznate kao „Lude krave“. U našoj zemlji do danas bolest nije registrovana, ali zbog intenzivnog uvoza priplodnih junica iz zemalja rizičnih na BSE, nametnula se potreba za hitnom ugradnjom dvostepenog mehanizma kontrole (pasivni i aktivni nadzor), kako bi se ova bolest otkrila i stavila pod nadzor (Radojičić Biljana, 2009). Bovina spongiformna encefalopatija je danas u zemljama EU pod kontrolom i u zatišju, potrebno je da ovu bolest prate treće zemlje koje su imale i imaju nadalje uvoz iz rizičnih zemalja na BSE. Naša zemlja i druge zemlje Zapadnog Balkana (WBC) do danas nisu registrovale ni jedan klinički manifestan slučaj, kao ni monitoringom dijagnostike. Bolest je strogo kontrolisana, ali ne znači da nije prisutna. Zato se u poznavanju biologije i patologije životinja namenjenih za ishranu ljudi, tzv. korisnih i proizvodnih životinja, postavlja posebno pitanje kako obezbediti dovoljne količine zdravstveno bezbedne hrane animalnog porekla. Broj zoonoza koje se prenose hranom je veliki, skoro da se i ne mogu iskoreniti, jer su im prouzrokovaci iznutra, ali često i spoljni konatamini. Međunarodne organizacije (globalni interes), ali i regionalne, pre svega na lokalnom i nacionalnom nivou, usaglašavaju mere sa visokim standardima, zasnovanim na jasnom, naučnom i profesionalnom uticaju od javnog značaja. Neke od globalnih organizacija kao što je Food Agriculture Organization (FAO), World Health Organization (WHO), Office International Epizootic (OIE), intenzivno saraduju na razjašnjenju epidemiološkog rizika od BSE (Radojičić Biljana, 2009). Ove organizacije trasiraju pravce i strategije, razvijaju pozitivne aspekte i procedure, primenjuju i kontrolišu legislativu, a samim tim sprečavaju negativne uticaje, u cilju očuvanja održivosti eksploatacije određene vrste i prirode uopšte. Cilj je doprinosu profitu (zdravstveno-bezbednoj namirnici), odnosno materijalnom blagostanju. Ima više akcija koje je potrebno blagovremeno i usklađeno sprovesti, a koje se baziraju na medicinskom aspektu veterinarske profesije. Svakako je značajan njihov uticaj na sveopšti prosperitet, kako ekonomski, tako i zdravstveno - bezbedni. HACCP koncept (Hazard Analysis and Critical Control Points) je jedan od njih. Koncept je nastao još iz vremena ranih sedamdesetih u SAD pod nazivom HAZOPS (Hazard and Operability Studies), a još ranijih šezdesetih prošlog veka, u saradnji sa Natick laboratorijom vojske SAD i NASA (u cilju higijensko-toksikološke ispravnosti hrane) ranih devedesetih godina zvaničnim dokumentima Codex Alimentarius u okviru FAO, BSA (British Food and Safety Act) SAD-USDA (United St. Dep. Of Agri) i Direktivom 93/43 EU (Radovanović, Grujić, 2002). HACCP dobija obavezujuću normativno-pravnu podršku u procesima proizvodnje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Oni koji imaju sertifikovan sistem kvaliteta hrane imaju i lakši zadatak da implementuju HACCP, a oni drugi, treba da počnu da ga uvode ili da paralelno dograđuju sopstvene sisteme kvaliteta na principima HACCP, kako bi bili konkurentni na tržištima SAD, Kanade i zemalja EU (Rantsios, 1999). A sve u funkciji,

generalno uzev, integrativnih procesa i procedura u različitim oblastima, funkcionalno sa aspekta zaštite zdravlja ljudi i njihovog okruženja.

Integrativni trgovinski procesi Republike Srbije i Evropske unije na primerima

Tabela 1: Ukupna trgovina Srbija – EU⁶



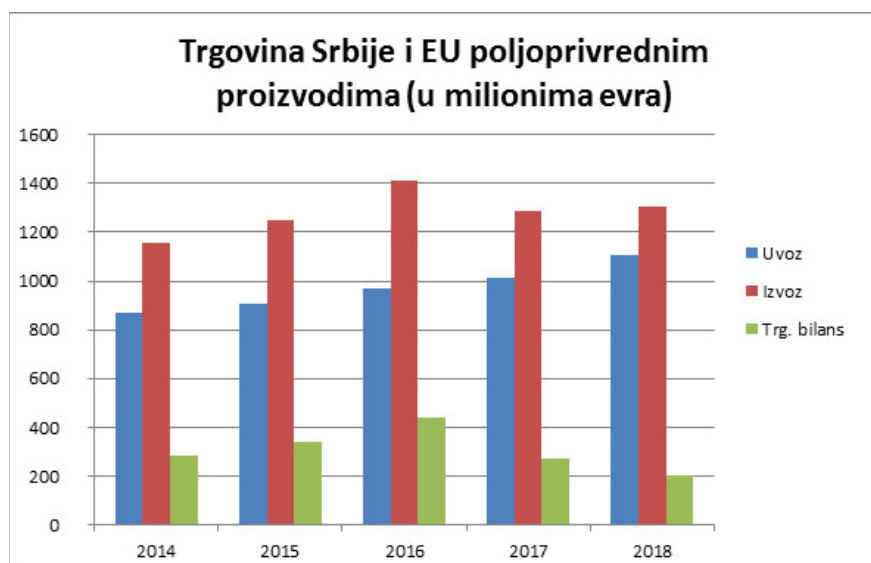
Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije

⁶ <https://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/trgovina/trgovina-srbije-i-eu-poljoprivrednim-proizvodima/>, pristupljeno 02.03.2020. u 14.45.časova

Tabela 2: Ukupna trgovina Srbija – EU u milionima evra⁷

Godina	2014	2015	2016	2017	2018
Ukupna trgovina	1150	1250	1400	1300	1300
Uvoz	850	900	950	1000	1100
Izvoz	300	350	450	300	200
Trg. bilans	-550	-550	-500	-700	-900

Tabela.3. Trgovina Srbije i EU poljoprivrednim proizvodima⁸



Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

⁷ Isto.

⁸ Isto.

Tabela 4. Trgovina Republike Srbije u EU u mil. evra.⁹

Iz navedenih podataka u nekoliko prethodnih tabela, uočava se da trgovinski odnosi Republike Srbije i Evropske unije imaju konstantan porast. Posebno je značajno, kada se posmatra trgovinski bilans u vezi sa uvozom i izvozom poljoprivrednih proizvoda, da je u uzlaznoj liniji, sem što je u 2018 godini smanjen na 201,00 milion evra.

Zaključak

Generalno uzev, integrativni i dezintegrativni procesi uvek su bili značajni i aktuelni, kako na globalnom nivou, tako i na regionalnom nivou ili nivoima između 2 ili 3 zemlje, i slično. Oba procesa, uvek su vidljiva i zavise od mnogih spoljnih i unutrašnjih činilaca, interesa i ciljeva raznovrsnih subjekata u međunarodnoj zajednici. Republika Srbija nije izuzetak, jer i kod nje su i jedan i drugi proces prisutni. Republika Srbija unazad nekoliko godina ima značajne benefite od ekonomske i trgovinske integracije sa EU. Moramo uvek imati u vidu da je Evropska unija tradicionalno naš značajan trgovinski partner. Izvoz naših proizvoda iz Srbije u Evropsku Uniju je utrostručen, tako da imamo porast sa 3,2 milijarde u 2009. godini na 10,9 milijardi u 2018. godini. Pokrivenost uvoza izvozom je poboljšana za Srbiju u trgovini sa EU (2018 godine 82% odsto uvoza iz Evropske Unije bilo je pokriveno izvozom naših proizvoda na tržište EU).

Literatura

- Mijajlović Jasmina (2013): Indikatori održivog razvoja govedarske proizvodnje na području Rasinskog okruga. Doktorska disertacija. Bačka Topola: Fakultet za biofarming.
- Milanović M. (2008): Prirodni resursi-ekonomija, ekologija, upravljanje. Beograd: Institut za ekonomiku poljoprivrede.
- Petrović N. (2007): Ekološki menadžment. Beograd: Fakultet organizacionih nauka.

⁹ Isto.

Radovanović R., Grujić R. (2002): Analiza rizika i kritične kontrolne tačke (HACCP)- mogućnost ili obaveza u procesima proizvodnje prehrambenih proizvoda. Hrana i ishrana. Beograd: Društvo za ishranu Srbije.

Radojičić B. (2

005): Analysis risk and prevalence of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) in Serbia by clinical examination in cattle. 13. Congresso Internazionale dela Fe.Me.S.P.Rum. 1-3 settembre, Bary, Italy, Volume degli Abstract, p 116-117.

Radojičić B. (2009): Bezbednost hrane u vezi sa legislativom EU. Zbornik radova Bezbednost u postmodernom ambijentu, Vol. 4, 195-207.

Rantsios A.T. (1999): Safety and quality of meat and products. Tehnologija mesa, 40, 1-2.

Vučinić M., Radenković B., Janković L., Teodorović R. (1999): Zakonska regulativa o zaštiti dobrobiti domaćih životinja u intenzivnim sistemima gajenja u evropskim zemljama. Zbornik radova Prvog simpozijuma iz oblasti veterinarske nauke i prakse. Zlatibor, 23-27.11.1999, 141-147.

Internet

1. www.ec.europa.eu/rapex
2. <https://eur.opa.rs/srbija-i-evropska-unija/trgovina/trgovina-srbije-i-eu-poljoprivrednim-proizvodima>
3. www.epa.gov – U.S. Environmental Protection Agency homepage.
4. www.globalwarming.org – Global Warming homepage.
5. www.iso.com – ISO homepage.
6. www.iso.org – International Organization for Standardisation homepage.
7. www.odrzivi.razvoj.sr.gov.yu – Aleksić, I., Povezanost životne sredine i socijalnih aspekata održivog razvoja
8. www.unep.org – United Nations Environment Programme environment for development.
9. www.unfpa.org – UNEPA:United Nations Population Fund homepage.
10. www.worldwatch.org – Worldwatch Institute homepage.

EVROPA, BALKAN I SRBI

Apstrakt

Oduvijek je Balkan bio područje postojanja krutih podjela i stalnih napetosti, sukoba i ratova između različitih etničkih grupa, kultura i religija. Pa, i danas je Balkan poprište tih istih često nepomirljivih napetosti, sukoba i ratovanja, i najčešće zbog geopolitičkih i geostrateških interesa velikih i moćnih sila. Iako je dio Evrope, Balkan je od nje odvojen, jer ga Evropa stalno, na različite načine, od sebe i tjera. Tako je i sa Srbima kao balkanskim narodom prema kojem Evropa ima i dalje stigmatizovani odnos. U evropskom narativu Srbi su demonizovani i satanizovani. Najčešći stereotip koji o Srbima vlada na Zapadu je da su Srbi prgav, svojeglav i neposlušan narod, sa religijom koja liči na jeres. Za Evropu Srbi pripadaju drugoj civilizaciji, izvan evropske matice. Ovakav mizantropski odnos prema Srbima je bio snažno prisutan i u posljednjem ratu na Balkanu, a prisutan je i nakon njega.

Ključne riječi: Balkan, Evropa, NATO, Srbi, stereotipi

EUROPE, BALKANS AND SERBS

Abstract

The Balkans has always been an area of rigid divisions and constant tensions, conflicts and wars between different ethnic groups, cultures and religions. Even today, the Balkans is an area of these same often irreconcilable tensions, conflicts and wars, and mostly because of the geopolitical and geostrategic interests of the great and powerful powers. Although part of Europe, the Balkans are separate from it, because Europe constantly, in different ways, drives it away. This is also the case with the Serbs as a Balkan nation, to whom Europe is further stigmatized. In the European narrative, Serbs were demonized and satanized. The most common stereotype that prevails on Serbs in the West is that Serbs are a filthy, headstrong and disobedient people, with a heresy-like religion. For Europe, Serbs belong to a different civilization, outside of Europe. This misanthropic attitude towards the Serbs was strongly present in the last war in the Balkans, and it persisted after it.

Keywords: Balkans, Europe, NATO, Serbs, stereotypes

Uvod

Balkan se prije Evrope nalazio u civilizovanom periodu razvoja. Pa, ipak, Evropa ga doživljava predcivilizovanim i necivilizovanim područjem.

Istorijski posmatrano, korijeni savremene Evrope - ili, kako se to kaže, *Zapada* – evropske i Zapadne kulture i civilizacije, upravo se nalaze na balkanskom području, u staroj Grčkoj i njenoj kulturi i civilizaciji.

I pored toga, termini i pojmovi kao što su *Evropa* i *Balkan* ne samo da izazivaju različite asocijacije, nego služe i kao različiti kvalifikativi. Tako se za Evropu ti kvalifikativi povezuju sa *civilizovanošću*, *razvijenošću* i *uređenošću*, a za Balkan – „necivilizovanošću“, „ne

¹ redovni profesor, Univerzitet u Banjoj Luci, Fakultet političkih nauka

razvijenošću“ i „ne uređenošću“. Iako se geografski Balkan nalazi u Evropi, ipak je teško reći da ga Evropa u kulturno-političkom smislu prihvata. A, to se odnosi i na neke njene narode, posebno Srbe.

Balkanski sindrom

Oko naziva, pojma i razumijevanja „prirode“ Balkana vode se brojne rasprave, tako da se može reći da je to jedna velika diskurzivna enigma.

Naziv „*Balkan*“ nije sasvim precizno određen. Smatra se da ova riječ vodi svoje porijeklo iz turskog jezika i da je označavala „šumovite planine“. Takođe, smatra se da riječ *Balkan* vodi svoje porijeklo ne samo iz turskog, nego i perzijskog lingvističkog miljea i da se pod njim podrazumijeva „visoka kuća“ ili „planina“. Od XVIII vijeka „evropski putnici koristili su za veći deo ove oblasti naziv `evropska Turska`. Za pojam *Balkan* se ističe da ga je prvi put pomenuo talijanski diplomata i pisac Filip Kalimah (Philippus Chalimachus) u XV vijeku kao oznaku koja znači „šumovita planina“ ili „gora“, a koja potiče iz Turske; geografski pojam *Balkansko polustrvo* je u zvaničnu upotrebu uveo njemački geograf August Cojne (Johann August Zeune) 1808. godine (Степић, 2019: 31).

Na Zapadu se Balkan još uvijek doživljava kao „nešto sasvim drugo“, „strano“, „divlje“, „primitivno“, „nekulturno“, „ne civilizovano“, „ne mirno“.

Tako se i riječ *balkanizacija* veoma često koristi kao oznaka za „primitivizam“, „necivilizovanost“, „usitnjenost“, „rasparčanost“ i nešto što je „nemirno“. Ovaj izraz se često upotrebljava kao oznaka za svjetsku fragmentiranost (Ферурић, 2012: 434).

Zbog postojanja različitih etničkih grupa i njihovih različitih kultura i religija, Balkan je postao nemirno i nestabilno „bure baruta“.

Na Zapadu se Balkan doživljava i kao nekakav bauk - „jedan bauk kruži kulturom Zapada – bauk Balkana. Sve sile ušle su u sveti savez da bi isterale tu avet: političari i novinari, konzervativni naučnici i radikalni intelektualci, moralisti svih vrsta, rodova i oblika. Postoji li ijedna suparnička grupa koju njeni protivnici nisu ocrnili kao `Balkan` ili optužili za `balkanizaciju`? Koji od optuženih nije uzvratio žigošući taj čin kao `balkanizam`. Sam termin *balkanizacija* „je označavala ne samo usitnjavanje velikih i snažnih političkih jedinica, već je postala sinonim za povratak plemenskom, zaostalom, primitivnom i varvarskom“. Međutim, „Balkan ima moćnu ontologiju koja zaslužuje ozbiljno i kompleksno proučavanje, a to je ontologija stalne i duboke promene“. Ipak, odnos prema Balkanu je još uvijek prožet strereotipima. „Zamrznuta slika Balkana, određena opštim parametrima iz doba oko Prvog svetskog rata, reprodukovana je gotovo bez ikakvih varijacija tokom sledećih nekoliko decenija i funkcioniše kao zaseban diskurs“. I, upravo, taj diskurs govori o „arhaičnosti“, „nazadnosti“, „neprikladnom i nepredvidljivom ponašanju, tribalizmu“ (Todorova, 1999: 15, 316, 317).

Kao negativna ontologija, Balkan je opisivao kao „nesigurna teritorija“, „simbol nasilja i nestabilnosti“, te „hendikep heterogeniteta“.

Zato se neki zalažu za imperijalnu upravu koju treba Balkanu nametnuti, jer je on nesposobno područje da uspostavi sopstvenu upravu. Ističe se da je za političke institucije na Balkanu karakteristično da nisu demokratske te da balkanske države nemaju razvijeno civilno društvo kao što je to slučaj na Zapadu. Osim toga, modernizacijski procesi na Balkanu su često, kako ističe Alina Mungiu-Pipidi (Alina Mungiu-Pippidi), završavali u obliku „simuliranih promjena“ koje su groteskne i besmislene. „Vlade se pretvaraju da vladaju, građani se pretvaraju da slušaju, dok, u praksi, neformalna ekonomija cvjeta, porezi se prikupljaju samo djelimično, politike, bez obzira da li su dobre ili loše, se rijetko sprovode, a neformalni poredak uravnotežuje formalni, čineći statistike slabim instrumentom za opisivanje društva. Čini se da takve zemlje (...) ne razvijaju moderne birokratije. Njihovi seljaci se ne pretvaraju u građane,

već ostaju zavisni od lokalnih moćnika. Njihove politike ostaju ograničene na mreže klijenata i ne otvaraju se ka cijelom društvu. Grabljivci kontrolišu njihove ekonomije, ne samo uzimanjem lavovskog dijela resursa već i, u procesu ličnog bogaćenja, stvaraju ogromno siromaštvo za ostatak društva. Postoje prividi demokratije i tržišta, ali su oni varljivi, ostajući, većim dijelom, forma bez sadržaja“ (Marčić, 2012: 73).

Od perioda uspostavljanja Berlinskog mira 1878. godine pa do danas, balkanski narodi i balkanske države, postaju predmetom međunarodnog interesa i, istovremeno, područjem vojnih, političkih i ekonomskih sukoba.

Rumunski intelektualac Mihaj Eminescu (Mihai Eminescu) u svom političkom spisu „*Istočno pitanje*“ (1880) lucidno primjećuje da se Balkansko poluostrvo otvara prema istoku Evrope nekim težnjama toliko suprostavljenim da nam je nemoguće sagledati nešto samodovoljno, nezavisno, sa jasnim ciljem. Naprotiv, prisiljeni smo da prihvatimo da se radi o spoljnim uticajima pogubnim za sve narode poluostrva. Etnografija nas sve jasnije ubjeđuje da nijedan, baš nijedan od ovih elemenata (bugarski, albanski, grčki, turski, srpski) nije dovoljno brojčano izražen svaki za sebe da bi mogao sa uspjehom da ostvari prevlast nad ostalima, tako da sasvim odgovara duhovna usporedba grofa Androšija, po kojoj je bitka između dva ovakva naroda, nalik bici dva lava koja se međusobno proždiru tako da ni od jednog ni rep ne ostane. Nagon za dominacijom izaziva napetost i pokreće, a gdje sve to može da odvede, nikako nije teško pogoditi. I, umjesto da svi dođu do zajedničkog dogovora koji bi se poštovao, oni se dijele po državama, razvijaju težnje za nadmoći, želju za razbaštinjenjem drugog, dovodeći do stalnih trvenja. Istorijski su određeni da zajednički žive, skupa izginu u svađi i boju, radi beznačajnih komada zemlje kao i radi prevlasti ovog ili onog jezika. A ishod je dobro znan: pretvoriće se, u rukama svojih moćnih komšija, u tuđe ruke, pa se mir nikada neće moći uspostaviti, dok jednom svi skupa ne padnu pod tuđinsku vlast. Balkansko poluostrvo će postati scena suparničkih borbi za lažnu nadmoć, podjednaku za sve. Trenutne pobjede jednih, smjenjuju trenutne pobjede drugih, a u ovim grčevitim trzajima neko treći će profitirati (Eminescu, 2000).

Čak ni nakon jednog stoljeća i tri decenije od kako je napisan navedeni tekst, stvari se na Balkanu nisu bitno promijenile, jer balkanski narodi kao da nisu u stanju da uče lekcije iz prošlosti.

Za Balkan je karakteristično postojanje rigidnih podjela pa, prema tome, i postojanje stalnih napetosti i sukoba etničkih grupa, kultura religija ili, kako bi to Huntington (Samuel P. Huntington) rekao - „*sukoba civilizacija*“. Balkan je „ponovo poprište strateških tenzija i ratovanja za tuđe interese, ratovanja između postojećih moćnih političkih interesa jako udaljenih od Zagreba, Sarajeva i Prištine“ (Engdahl, 2003: 9).

Narodi na Balkanu su kao statisti u geopolitičkoj istoriji – njih se ništa i ne pita, jer oni ni o čemu i ne odlučuju. Oni su samo pasivni posmatrači i režirani statisti istorijskih događaja; oni su – *saistorijski*.

Tako se pokazuje da se istorija na Balkanu neprestalno ponavlja, ali oni koji u njemu žive ne izvlače nikakve pouke. Duboko „podijeljeni“ i „razdijeljeni“, balkanski narodi kao da nisu sposobni za međuetničku saradnju i zajednički život.

Na taj način se Balkan u potpunosti može posmatrati i kroz prizmu velikih civilizacijskih podjela i cijepanja. Jer, na Balkanu su isprepletene linije podjele Istočnog i Zapadnog rimskog carstva; preko Balkana se odvijao snažan sukob vizantijskih i njemačko-rimskih vladara u srednjem vijeku, a raskol hrišćanske crkve na katoličanstvo i pravoslavlje je bliske slovenske narode stavio u dubok civilizacijski jaz i sukob. Na balkanskom prostoru je izbio vjekovni sukob hrišćana i muslimana, čije se posljedice još uvijek osjećaju i danas. Na relativno skučenom balkanskom prostoru našao se veći broj naroda koji se, sa svojim vojskama, intenzivno kreću. Pa, i put na Istok i na Zapad se odvijao preko balkanskog teritorija što je sprečavalo i ugrožavalo integracije i asimilacije (Lakićević, 2002: 32-33).

I danas je Balkan „razapet“ između tradicionalnog i modernog, između različitih, često nepomirljivih etničkih grupa, religija, kultura i civilizacijskih tokova koji dovode u pitanje mirnu koegzistenciju.

Balkan se razvijao i još uvijek razvija u okviru rigidnih paradigmi mržnje i netrpeljivosti, parohijalizma, etnonacionalizma i teritorijalizma koji su kočili i onemogućavali razvoj demokratskih procesa. Paradigma Balkana je Bosna i Hercegovina, primjer „nepomirljivih podjela, zemlja-amblem etničke mržnje i netrpeljivosti“ (Vlaisavljević, 2013: 226).

Ne možemo a da se ne osvrnemo na gledišta jednog od najboljih poznavalaca „ontologije“ Balkana izražene kroz emociju mržnje, a to je – Ivo Andrić.

U svom poznatom djelu, *Znakovi pored puta*, Andrić kaže: „Čovjeka ubijaju često i mržnjom. U jednom širem ili užem krugu ljudi mržnja se gaji, održava, širi, jača i usredsređuje toliko i dotle dok se ne stvore sredstva i ne pronađu ruke koje će stvar okončati i ubistvo izvršiti“ (Андрић, 1976: 160). U *Travničkoj hronici* Andrić piše: „Kako je moguće... da se ova zemlja smiri i sredi i da primi bar onoliko civilizacije koliko njeni najbliži susjedi imaju, kad je narod u njoj podvojen kao nigdje u Evropi? Četiri vjere žive na ovom uskom, brdovitom i oskudnom komadiću zemlje. Svaka od njih je isključiva i strogo odvojena od ostalih. Svi živite pod jednim nebom i od iste zemlje, ali svaka od četiri grupe ima središte svoga duhovnog života daleko, u tuđem svijetu, u Rimu, u Moskvi, u Carigradu, Meki, Jerusalimu ili sam bog zna gdje, samo ne ondje gdje se rađa i umire. I svaka od njih smatra da su njeno dobro i njena korist uslovljeni štetom i nazatkom svake tri ostale vjere, a da njihov napredak može biti samo na njenu štetu. I svaka od njih je od netrpeljivosti načinila najveću vrlinu i svaka očekuje spasenje odnekud spolja, i svaka iz protivnog pravca“ (Andrić, 2004: 296-297).

Konačno, u pismu iz 1920. godine o netrpeljivosti, netoleranciji, nerazumijevanju i mržnji u Bosni Andriću piše prijatelj objašnjavajući ovu pojavu na slijedeći ilustrativan način: „Bosna je divna zemlja, zanimljiva, nimalo obična zemlja i po svojoj prirodi i po svojim ljudima. I kao što se pod zemljom u Bosni nalaze rudna blaga, tako i bosanski čovjek krije nesumnjivo u sebi mnogu moralnu vrijednost koja se kod njegovih sunarodnika u drugim jugoslovenskim zemljama rjeđe nalazi. Ali vidiš, ima nešto što bi ljudi iz Bosne, bar ljudi tvoje vrste, morali da uvide, da ne gube nikad iz vida: Bosna je zemlja mržnje i straha... Pa ipak, činjenica je: da u Bosni i Hercegovini ima više ljudi koji su spremni da u nastupima nesvjesne mržnje, raznim povodima i pod raznim izgovorima, ubijaju ili budu ubijeni, nego u drugim po ljudstvu i prostranstvu mnogo većim slovenskim ili neslovenskim zemljama. Ja znam da mržnja, kao i gnjev, ima svoju funkciju u razvitku društva, jer mržnja daje snagu, a gnjev izaziva pokret... Ali ovo što sam gledao u Bosni, to je nešto drugo. To je mržnja, ali ne kao neki takav momenat u toku društvenog razvitka i neminovan dio jednog istorijskog procesa, nego mržnja koja nastupa kao samostalna snaga, koja sama u sebi nalazi svoju svrhu. Mržnja koja diže čovjeka protiv čovjeka i zatim podjednako baca u bijedu i nesreću ili goni pod zemlju oba protivnika; mržnja koja kao rak u organizmu troši i izjeda sve oko sebe, da na kraju i sama ugine, jer takva mržnja, kao plamen, nema stalnog lika ni sopstvenog života; ona je prosto oruđe nagona za uništenjem ili samouništenjem, samo kao takva i postoji, i samo dotle dok svoj zadatak potpunog uništenja ne izvrši. Da, Bosna je zemlja mržnje. To je Bosna. I po čudnom kontrastu, koji u stvari nije tako ni čudan, i možda bi se pažljivijom analizom dao lako objasniti, može se isto tako kazati da je malo zemalja u kojima ima toliko tvrde vjere, uzvišene čvrstine karaktera, toliko nježnosti i ljubavnog žara, toliko dubine osjećanja, privrženosti i nepokolebljive odanosti, toliko žeđi za pravdom. Ali ispod svega toga kriju se u neprozirnim dubinama oluje mržnje, čitavi uragani sapetih, zbijenih mržnji koje sazrijevaju i čekaju svoj čas. Između vaših ljubavi i vaše mržnje odnos je isti kao između vaših visokih planina i hiljadu puta većih i težih nevidljivih geoloških naslaga na kojima one počivaju. I tako, vi ste osuđeni da živite na dubokim slojevima eksploziva koji se s vremena na vrijeme pali upravo iskrama

tih vaših ljubavi i vaše ognjene i svirepe osjećajnosti. Možda je vaša najveća nesreća baš u tome što i ne slutite koliko mržnje ima u vašim ljubavima i zanosima, tradicijama i pobožnostima... U nekoj Mopasanovoj pripovjeci ima jedan dionizijski opis proljeća koji se završava riječima da bi u takve dane po svim uglovima trebalo izlijepiti oglase: 'Građanine francuski, proljeće je, čuvaj se ljubavi!' Možda bi u Bosni trebalo opominjati čovjeka da se na svakom koraku, u svakoj misli i svakom, i najuzvišenijem, osjećanju čuva mržnje, urođene, nesvjesne, endemične mržnje. Jer toj zaostaloj i ubogoj zemlji, u kojoj žive zbijeno četiri razne vjere, trebalo bi četiri puta više ljubavi, međusobnog razumijevanja i snošljivosti nego drugim zemljama. A u Bosni je, naprotiv, nerazumijevanje, koje povremeno prelazi u otvorenu mržnju, gotovo opšta karakteristika stanovnika. Između raznih vjera jazovi su tako duboki da samo mržnja uspijeva ponekad da ih pređe... Bojim se da nije sasvim tako. (Ja sam, čini mi se, za ovo nekoliko mjeseci dobro vidio stvarne međusobne odnose među ljudima raznih vjera i raznih narodnosti u Sarajevu!) Štampaće se i govoriće se svuda i svakom prilikom: 'Brat je mio, koje vjere bio', ili 'Ne pita se ko se kako krsti, neg čija mu krvca grije prsi', 'Tuđe poštuj, a svojim se diči', 'Integralno narodno jedinstvo ne poznaje vjerskih ni plemenskih razlika'. Ali oduvijek je u bosankim građanskim krugovima bilo dosta lažne građanske učtivosti, mudrog varanja sebe i drugih zvučnim riječima i praznim ceremonijalom. To prikriva kako-tako mržnju, ali je ne uklanja i ne sprečava u rastezanju. Bojim se da i pod pokrovom svih savremenih maksima mogu u tim krugovima da drijemaju stari nagoni i kainovski planovi, i da će živjeti dok god ne budu potpuno izmijenjene osnove materijalnog i duhovnog života u Bosni. A kad će doći to vrijeme, i ko će imati snage da to izvede? Jednom će doći, ja u to vjerujem, ali ovo što sam vidio u Bosni ne ukazuje na to da se tim putem već sada ide. Naprotiv... Ko u Sarajevu provodi noć budan u krevetu, taj može da čuje glasove sarajevske noći. Teško i sigurno izbija sat na katoličkoj katedrali: dva poslije ponoći. Prođe više od jednog minuta (tačno sedamdeset i pet sekundi, brojao sam) i tek tada se javi nešto slabijim ali prodornim zvukom sat sa pravoslavne crkve, i on iskucava svoja dva sata poslije ponoći. Malo za njim iskuca promuklim, dalekim glasom sahat-kula kod Begove džamije, i to iskuca jedanaest sati, avetinjskih turskih sati, po čudnom računanju dalekih tuđih krajeva svijeta! Jevreji nemaju svoga sata koji iskucava, ali bog jedini zna koliko je sada sati kod njih, koliko po sefardskom a koliko po eškenaskom računanju. Tako i noću, dok sve spava, u brojanju pustih sati gluvog doba bdi razlika koja dijeli ove pospale ljude koji se budni raduju i žaloste, goste i poste prema četiri razna, među sobom zavađana kalendara, i sve svoje želje i molitve šalju jednom nebu na četiri razna crkvena jezika. A ta razlika je, nekad vidljivo i otvoreno, nekad nevidljivo i podmuklo, uvijek slična mržnji, često potpuno istovjetna sa njom. Tu specifičnu bosansku mržnju trebalo bi proučavati i pobijati kao opaku i duboko ukorijenjenu bolest. I ja vjerujem da bi strani naučnici dolazili u Bosnu da proučavaju mržnju, kao što proučavaju lepru, samo kad bi mržnja bila isto tako priznat, izdvojen i klasificiran predmet proučavanja kao što je lepra... A u zemlji kao što je sadašnja Bosna, onaj koji ne umije ili, što je još više i teže, onaj koji svjesno neće da mrzi, uvijek je pomalo tuđin i izrod, a često mučenik. To važi i za vas, rođene Bosance, a pogotovu za čovjeka došljaka. - I tako sam ja jedne od tih jesenjskih noći, slušajući čudna dozivanja tih raznovrsnih i raznoglasnih sarajevskih tornjeva, zaključio da ne mogu ostati u svojoj drugoj domovini Bosni, da ne treba u njoj da ostanem. Ja nisam toliko naivan da tražim u svijetu varoš u kojoj nema mržnje. Ne, meni treba samo mjesto u kome ću moći živjeti i raditi. Ovdje to ne bih mogao" (Andrić, 1965: 219-226).

Veoma izražene i mnogobrojne probleme sa kojima se susreće Balkan treba tražiti u prošlosti, ali i u sadašnjosti.

Balkansko područje je gusto naseljen prostor sa preko 50 miliona ljudi; na Balkanu odavno postoje pravoslavlje, islam i katoličanstvo koji često završavaju u međuetničkom i međureligijskom konfliktu; Balkan se nalazio pod Otomanskom i Austrougarskom vlašću, kao i pod uticajem Rusije; na Balkanu su se sukobile i ideologije komunizma, fašizma, nacizma i

nacionalizma, ideologije koje su stvorene u Evropi; na Balkanu su kasno formirane nacije i države, stalno su se prekrajale granice, ratovalo se protiv stranih okupatora i sve je to doprinosilo i ekonomskoj zaostalosti (Kurjak, 2000: 142-143).

O Balkanu je lako govoriti u geografskom smislu, ali ne i u političkom i geopolitičkom smislu u okviru kojeg se ontologija Balkana određuje i doživljava na negativan način. Evropski supremizam nije jedini, ali je jedan od razloga zbog kojeg je Balkan nerazvijen.

Pa, i danas je evropski odnos prema Balkanu obojen negativnim narativima. Evropa još uvijek smatra da je Balkan neko „drugo područje“ na kojem se istorija zaustavila i ne ide naprijed. Evropa ne razumije Balkan. Ali, ni Balkan ne razumije Evropu.

Pa, i pored međusobnog nerazumijevanja, Balkan je značajna interesna geopolitička tačka Evrope. Zapravo, na ovom balkanskom geopolitičkom prostoru „haosa“ gotovo da svi „izvana“ imaju neke svoje „vitalne nacionalne interese“. Turci svoje nostalgичne Otomanske, Austrijanci Austro-Ugarske, Nijemci neostvarene „*Lebensraum*“ interese, Amerikanci „vitalne“, i tako redom. Svako, pa i malo nastojanje, da odbrane svoje interese, slobodu i svoju sirotinjsku egzistenciju na ovoj vjetrometini na kojoj se nalazi srpska „kuća pored puta“, velike sile odmah doživljavaju kao atak na te „svoje“ vitalne interese. I, svi kao da imaju veća prava od Srba koji ovdje vijekovima žive i, naravno, svi u toj svojoj paranoičnosti i očiglednoj vojnoj, političkoj, diplomatskoj, ideološkoj i medijskoj agresivnosti, mogu da Srbe optužuju za bilo šta jer su agresivni, moćni i snažni. Srbima ostaje da se brane što je teško u borbi između Davida i Golijata i da, malo po malo, ostaju bez dijela svoga suvereniteta, ličnog i kolektivnog identiteta.

Kao „rezervat“, Balkan je „bure baruta“, područje sukobljavanja interesa velikih i malih vojnih i političkih sila i zato je kroz istoriju često i predstavljao područje vođenja brojnih ratova. Geostrateški položaj ovih prostora je veoma značajan i toga su svjesni kreatori novog svjetskog poretka i NATO-a. Srpskom narodu i državi, koji nisu željeli da izgube suverenitet i nezavisnost, morao je biti nametnut rat, a zatim i bombardovanja, kako bi se ostvario projekat kontrole ovog značajnog geostrateškog prostora. Naravno, da bi se opravdala takva neokolonijalna imperijalistička politika morala je biti nametnuta propagandna manipulacija i obmana svjetske javnosti. U skladu sa „strategijom“ manipulativne retorike i „semantičkog terora“ rat je i nazvan „humanitarnom intervencijom“ kojom se „štite ljudska prava“ a bombardovanje, razaranja i ubijanje „popularno“ nazvano „kampanjom Milosrdnog Anđela“. U skladu sa orvelijanskim „novogovorom“, Zapad je „objavio rat ratovima pomoću novopronađene retoričke formule *humanitarnih intervencija ili ratova za mir*“. NATO je započeo „neobjavljeni rat bez rata, mimo odobrenja Saveta bezbednosti, Povelje UN i svih onih brojnih deklaracija, konvencija, rezolucija, protokola i drugih međunarodnih akata koji inkriminišu agresiju, intervenciju i okupaciju. Agresorskom i ratničkom akcijom NATO je norme međunarodnog prava pretvorio u gomilu neupotrebljivog papira. Time je... raskrilo vrata razdoblja pravnog i moralnog nihilizma. Zavladao je *NATO belicizam*“ (Knežević, 1999: 139, 137-138).

Tako se „novi intervencionizam“ Sjedinjenih Američkih Država i NATO-a oglašuje o međunarodno pravo koje je, zapravo, za njih potpuno nevažno.

Međunarodno pravo je, kako metaforički napominje Čomski (Noam Chomsky), „prazna slama“ jer predstavlja „uzvišeno nastojanje da se vladavina sile podvrgne vladavini zakona“. Međutim, Vašington je sasvim „jasno naznačio da će učiniti sve što može kako bi održao nadmoć“ te, da se, u tom pogledu, „neće osvrtni na mišljenje Saveta bezbednosti u vezi s Irakom“ i „da se više neće smatrati vezanim odredbama Povelje UN o upotrebi sile“ (Čomski, 2008: 19).

Naravno, to ne osvrtnje na međunarodno pravo i odluke Savjeta bezbjednosti i UN u cjelini, bilo je evidentno i ranije, na tragičnim primjerima bombardovanja Republike Srpske (1995) i SR Jugoslavije (1999). Ali i kasnije, na primjeru Sirije, kao i na drugim primjerima.

Bombardovanje Republike Srpske, SR Jugoslavije, kao i događaji oko Iraka, Libije, Sirije, je derogiralo međunarodno pravo, ali i dovelo u pitanje sistem *međunarodnih odnosa*. U monopolarnom svijetu, kao i nešto kasnije iza njega, se pokazalo da se NATO i moćne zemlje Zapada ponašaju kao makijavelistički nasilnik i svjetski policajac koji razara i desuverenizira države i narode, bombarduje, pljačka i otima resurse. NATO se pokazao kao svjetski policajac korporativnog neoliberalnog kapitalizma koji otima, ruši, eksploatiše i sebi privatizuje i profitabilizuje sve, od patenata i „ljudskih mozgova“, pa do lijekova, dijelova državnih teritorija i državnih aparata. Svojim „humanitarnim intervencijama“ moćne neoliberalne države Zapada ugrožavaju egzistenciju, suverenost i teritorijalni integritet država koje agresivno napadaju, i na taj način zapravo ruše međunarodno pravo.

Rat u bivšoj Jugoslaviji je bio poseban zato što se odigravao izvan područja teritorije NATO-a (*out of area*), a na teritoriji države koja nije napala ni jednu članicu NATO-a. Profesor Verner Ruf (Werner Ruf) je tada istaknuo da „takav razvoj NATO-a nema baš nikakve, ali ni najmanje veze sa `odbranom`. Pre bismo mogli da kažemo da je na ovaj način nedvosmisleno iskazano ko kroji svetski poredak“. U tom smislu je i bivši njemački kancelar Gerhard Šreder (Gerhard Fritz Schröder) priznao da je svojim odlukama Njemačka prekršila međunarodno pravo: „Kada se postavilo pitanje događaja u Republici Jugoslaviji, ratu na Kosovu, mi smo poslali naše avione, naša tornada ka Srbiji i zajedno sa NATO-om bombardovali smo suverenu državu iako za tako nešto nismo imali dozvolu Saveta bezbednosti“ (Ganzer, 2018: 260-261).

U nelegalno provedenoj akciji *Operacija saveznička sila* je narušen suverenitet jedne zemlje i međunarodno pravo. Sa stajališta *međunarodnog prava* bombardovanje Republike Srpske i SR Jugoslavije je bilo nelegalno. Takozvana „humanitarna intervencija“, odnosno upotreba terorističkog nasilja se Srbima onemogućavalo međunarodno pravo na samoopredjeljenje, pravo na nacionalno i državno jedinstvo, a pravoslavljju zdao religijski i vojno-politički udarac kako bi ono ostalo duhovno marginalnim i minimiziranim.

U svom „eksperimentalnom ratu“ NATO je uvježbavao složeni sistem komandovanja sastavljen od 19 zemalja za borbu na tuđim prostorima. Takođe, u agresiji i „ratu sa distance“, je isprobano i oružje krstarećih raketa, „pametnih bombi“, grafitnih bombi, osiromašenog uranijuma, a teritorij je poslužio i za „odlaganje“ radioaktivnog otpada, kao i za eksperimentalno praćenje „zdravstvenog kartona“ i medicinskog stanja stanovništva nakon toga.

Da bi ostvarile svoje ekonomske, političke i vojno-strateške interese, moćne geopolitičke sile razvijaju različite obrasce manipulativne propagande o „širenju demokratije“, „zaštiti ljudskih prava“ i „odbrani slobode“ i „civilizovanih vrijednosti“. U tom smislu koriste i moćne medije kako bi opravdale izvođenje svojih „humanitarnih intervencija“.

Dramatična situacija na ovom području Balkana je pokazala da je Zapad djelovao „brutalno, neodgovorno i cinično. Zapad je obećao `humanitarnu intervenciju`“ da bi zaustavio snažne „sukobe na Balkanu, a donio još više patnje, smrti i razaranja“ (Kagarlitsky, 2009: 31).

Države NATO-pakta su militantno, militaristički i belicistički orijentisane države. One ratuju tamo gdje imaju svoje strateške geopolitičke interese pa, prema tome, i na Balkanu. Rat protiv Republike Srpske i SR Jugoslavije bio je ekonomski i ekološki rat koji će ostaviti dugoročne posljedice na ekonomski razvoj, biljni i životinjski svijet i ekosisteme. Ovaj rat je pogoršao ekološko stanje, usporio i ugrozio ekonomski razvoj i pogoršao demografsko stanje i zdravlje stanovništva jer su morbiditet, malignitet i mortalitet u porastu.

Zaključak

Na balkanskom neuralgičnom području se sukobljavanja razni interesi naroda, nacija, religija, kultura, država, velikih i malih vojnih i političkih sila.

Balkan je značajna raskrsnica između Zapada i Istoka i zato i predstavlja interesno područje sukoba, konflikata i ratova, od vremena Persije, Vizantije, Turske, Austro-Ugarske, nacističke Njemačke pa sve do današnjih dana u kojima moćni kreatori stvaraju novi svjetski poredak.

Da bi ostvarili svoje interese na balkanskom geopolitičkom prostoru haosa imperijalni moćnici su koristili poznati efikasni metod *divide et impera*. Upravo, tako je bilo i u posljednjem ratu u bivšoj Jugoslaviji u kojem se Balkan po ko zna koji put potvrdio kao opasno eksplozivno „bure baruta“ a srpski prostor kao „kuća nasred puta“ i kao „kuća pored puta“.

U svojoj istoriji je Evropa gotovo stalno ratovala a, kada već nije, onda je gradila svoje katedrale i parlamente, dok su Srbi u odnosu na napade znatno brojnijeg neprijatelja učvršćivali hrišćanski zid otpora. Ta ista Evropa, koja je uništavala narode te iste Evrope, ali i Latinske Amerike, Afrike, Azije i drugih geografskih, etničkih, konfesionalnih i kulturnih područja, nastojala je da uništi i Srbe. U svojoj bestijalnoj manipulativnoj propagandi je stara „demokratska“ Evropa širila laži kojima je satanizovala srpski narod. Kao stara licemjerna imperijalna sila Evropa je nametnula Srbima Jugoslaviju i zajedno sa Sjedinjenim Američkim Državama i „međunarodnom zajednicom“ nametnula Srbima rat i mir, a zatim preko protektorijalnih „visokih predstavnika“ te „međunarodne zajednice“, pravila dramatične pat-poteze čime je, za sada, doprinela ekskomunikaciji ne samo srpskog, već i bosansko-hercegovačkih naroda iz zajednice „evropskih naroda“.

LITERATURA

1. Andrić, I. (1965). *Deca*, Sarajevo: Svjetlost, Zagreb: Mladost, Beograd: Prosveta, Ljubljana: Državna založba Slovenije.
2. Andrić, I. (2004), *Travnička hronika*, Sarajevo: Svjetlost, Zagreb: Mladost.
3. Андрић, И. (1976). *Знакови поред пута*, Београд.
4. Čomski, N. (2008). *Hegemonija ili opstanak*, Novi Sad: Rubikon.
5. Eminesku, M. (2000). *Istočno pitanje*, Beograd: Oktoih.
6. Engdahl, F. W. (2003). *Stoljeće rata: anglo-američka naftna politika i novi svjetski poredak*, Zagreb: AGM.
7. Фергусон, Н. (2012). *Моћ новца: новац и моћ у савременом свету 1700-2000*, Београд: Службени гласник.
8. Ganzer, D. (2018). *Protivzakoniti ratovi: kako zemlje NATO-a podrivaju Ujedinjene nacije: hronika koja počinje od Kube i završava sa Sirijom*, Beograd: Laguna.
9. Kagarlitsky, B. (2009). *Novi realizam, novi barbarizam: Socijalistička teorija u eri globalizacije*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
10. Knežević, M. (1999). *Krstareća demokratija: agresija NATO na Jugoslaviju 24. mart – 11. jun 1999*, Beograd: DP Đuro Salaj.
11. Kurjak, J. (2000). „Dileme oko rešavanja etničkog konflikta na Kosovu“, u: *Problemi srpske politike*, Zbornik (priredio Aleksandar Fatić), Beograd: Centar za menadžment.
12. Marčić, S. (2012). „Riba smrdi od glave: politička kultura nepovjerenja u Bosni i Hercegovini“, u: *Politička kultura... Zbornik radova*, Banja Luka: Evropski

defendologija centar za naučna, politička, ekonomska, socijalna, bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja.

13. Степић, М. (2019). *Српски геополитички образци*, Београд: Catena mundi.
14. Todorova, M. (1999). *Imaginarni Balkan*, Beograd: Biblioteka XX vek.
15. Vlaisavljević, U. (2013). *Etnopolitika i građanstvo*, Mostar: Udruga građana „Dijalog“.

NEZAKONITE MIGRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

U ovom radu su prikazane nezakonite migracije u Bosni i Hercegovini i njihove glavne karakteristike u kontekstu migracijskih kretanja u Evropi. Zbog svog posebnog geografskog položaja i dobre povezanosti sa različitim dijelovima kontinenta, Bosna i Hercegovina se nalazi na jednom od glavnih smjerova međunarodnih nezakonitih migracija u Evropi, na tzv. Balkanskoj ruti. Bosna i Hercegovina stoga ima ulogu važne tranzitne zemlje za nezakonite migracijske tokove.

Relativno velika imigracija u EU može se objasniti društveno-ekonomskim nesrazmjerom sa zemljama u razvoju. Razlike u novčanim primanjima, potrebe tržišta rada, kvaliteta života i bezbjednost su činioci koji će nastaviti privlačiti imigrante. Činjenica da bi migranti mogli zaustaviti pad broja stanovnika i povoljno uticati na starenje stanovništva u Bosni i Hercegovini nam govori o tome kolika je relevantnost istraživanja fenomena međunarodnih migracija i nezakonitih migracija kao njihovog sastavnog dijela.

Ključne riječi: migracije, nezakonite migracije, izbjeglička kriza, kretanja

ILLEGAL MIGRATIONS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

This paper presents illegal migration in Bosnia and Herzegovina and their main characteristics in the context of migration trends in Europe. Due to its special geographical position and good connection with different parts of the continent, Bosnia and Herzegovina is one of the main destinations of international illegal migration in Europe, the so-called Balkan route. Bosnia and Herzegovina therefore has the role of an important transit country for illegal migration flows.

Relatively high immigration to the EU can be explained by the socio-economic disproportion with developing countries. Differences in income, labour market needs, quality of life and security are factors that will continue to attract immigrants. The fact that migrants could stop the decline in population and have a positive impact on the aging of the population in Bosnia and Herzegovina tells us how relevant it is to investigate the phenomenon of international migration and illegal migration as an integral part of them.

Key words: migration, illegal migration, refugee crisis, movements

Uvod

Migracija je praksa koja čini konstantu svakog društva. U krizi koja je eskalirala 2015. godine broj migranata premašio je sve poznate obrasce, a strah i netolerancija su našalost

¹ Prof. dr Miroslav Baljak, Evropski univerzitet Kallos Tuzla i Evropski univerzitet Brčko distrikt, baljak.miroslav@gmail.com

dostigli svoj vrhunac. Uzroci migracija mogu biti ekonomski, vjerski, etnički ili politički, a u krizi ovakvih razmjera svi navedeni uzroci su relevantni.

Izbjeglička kriza zatekla je evropske države potpuno nepripremljene, to jest nepripremljene na tolike razmjere krize, te izazvala političku, javnu i medijsku pomutnju. Kriza je podstaknuta pogoršavanjem političkih odnosa između država na Bliskom istoku te eskaliranjem tih problema u ratno stanje na nekim područjima. Stotine hiljada izbjeglica suočeno je s najopasnijim putovanjem života i teškoćama različitih azilnih politika evropskih država.

Sve veći univerzalni strah od nezaustavljivih globalnih procesa migracija se smatra vjerovatno najvećom prijetnjom Evropi u posljednje vrijeme. Tranzicijski procesi su na Bliskom istoku i u Sjevernoj Africi prouzrokovali građanske ratove i masovna iseljavanja stanovništva. Pojava migranata i izbjeglica u većem broju stavila je Bosnu i Hercegovinu i njene građane na test humanosti, otvorenosti i tolerancije. Podizanje svijesti o ovim pitanjima i integracija su glavni zadaci nevladinih organizacija i civilnog društva koji brinu o povredi prava migranata i izbjeglica.

Zemlje u regionu se susreću sa povećanim brojem nezakonitih migranata porijeklom iz zemalja van regiona, koji prolaze kroz Zapadni Balkan, a glavne zemlje njihovog porijekla su Avganistan, Pakistan, Palestina, Sirija i Alžir.

Porast broja nezakonitih migranata iz zemalja van regiona, u tranzitu kroz Zapadni Balkan, takođe je poslužio da se poveća broj i opseg kriminalnih organizacija koje se bave krijumčarenjem migranata, a očito je da će širenje vanjskih granica EU-a sa Zapadnim Balkanom, kao posljedica pristupanja Hrvatske EU, najvjerovatnije promijeniti prirodu i opseg migracijskih strujanja kroz Bosnu i Hercegovinu, uključujući i povećanje broja nezakonitih migranata koji tranzitom preko BiH ulaze u EU kroz Hrvatsku.

1. Pojmovno određenje

Migracije ljudi najjednostavnije se mogu opisati kao pokretljivost ljudi sa jednog prostora na drugi sa željom privremene ili permanentne promjene boravka. Jedan od osnovnih ljudskih nagona je onaj za kretanjem, a čovjek je od samih svojih početaka mijenjao staništa u potrazi za sigurnošću i izvorom dobara za napredak.

Svi istorijski periodi obilježeni su migracijama različitog tipa koje većinom najavljuju početak društvenog napretka. Nerijetko se opisuju kao kretanje prema nečem boljem, naprednijem, kao bijeg od opasnosti, nesigurnosti, iskorištavanja ili neimaštine. Označavaju hrabrost za prevladavanje životnih prepreka te nadu ka boljoj budućnosti i ličnom napretku.

Semantički, pojam migracija (lat. *migratio*) znači seobu, seljenje, te se koristi u širem smislu za označavanje različitih oblika mobilnosti ljudi i životinja. Pojam migracija različito je određen na međunarodnom nivou i u upotrebi su brojne definicije. Međunarodna organizacija za migracije pod pojmovnim određenjem migracija definiše migracije kao kretanje ljudi ili grupa ljudi preko granica država i unutar njih, bez obzira na distancu koja se pritom prelazi, uzroke i okolnosti pod kojima se kretanje odvija. U domaćim riječnicima prihvaćeno je slično određenje pojma prema kojem se pod migracijama smatra preseljenje ili premještanje stanovništva unutar granica jedne države (unutrašnje migracije) i iz jedne države u drugu (vanjske migracije).²

² Mastilo, N, *Rečnik savremene srpske geografske terminologije*, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2001, str. 228.

Osim što migracija pojednostavljeno predstavlja promjenu prostornih jedinica, ona većinom znači i promjenu kulture i društva, u većoj ili manjoj mjeri. Migracije se dijele prema različitim činiocima, kao što su njihovo vremensko trajanje, udaljenost, uzrok, broj ljudi i drugi.

Okolnosti u kojima se odvijaju migracije su takođe jedan od najrelevantnijih faktora. Ako se radi o nekoj vrsti krize odrednice migracija mogu biti vrlo specifične. U kriznim uslovima, na primjer, migranti se ponekad teško odlučuju o konačnom ili privremenom karakteru svog boravka u zemljama prihvata te se pojavljuju nove razvojne tendencije i migracijski fenomeni. Migracijska politika se svodi na podređivanje interesa migranata i migracijskih zemalja dominantnim interesima zemalja imigracije. U razdobljima krize takva je podređenost sve jača i izraženija.³

Pojam nezakonitih migracija se prije svega odnosi na nezakonit ulazak migranata u stranu zemlju bilo zaobilaznjem granične kontrole bilo krivotvorenjem putnih isprava. Pritom treba istaći da su nezakonite migracije istorijski gledano relativno mlad koncept jer zakonska ograničenja ulaska u stranu zemlju nisu ni postojala prije kasnog 19. vijeka kako u tradicijski imigracijskim državama Novog svijeta, tako ni u Evropi.⁴ Međutim, nezakonite migracije se ne odnose samo na nezakoniti prelazak granice, već i na nezakoniti boravak u stranoj zemlji. Postoji veliki broj osoba koji u stranu zemlju uđe na zakonit, dopušten način, ali kasnije ostanu u toj zemlji boraviti bez odgovarajućih dozvola i isprava.

Porastu ilegalnih migracija na području regije Jugoistočne Evrope i Starog kontinenta značajno doprinose aktuelni procesi, rat u Siriji i druge neprilike, ali i restriktivni propisi EU koji se odnose na režim prelaska granica, tranzit i boravak stranaca. Poznato je da su radi sprječavanja ilegalnih migracija predviđene brojne administrativne i prekršajne mjere koje podrazumijevaju različite kazne (novčane, zatvor), zaštitne mjere (zabrana ulaska u državu) i druge mehanizme. Pomagači i ostali sudionici takođe su prekršajno i krivično procesuirani. Generalno se teže sankcionišu organizatori krijumčarenja ljudi koji potiču iz miljea organizovanog kriminala, dok se običnim migrantima garantuju osnovna ljudska prava i slobode.⁵

Upravo je pitanje zapošljavanja nezakonitih migranata treća bitna odrednica definicije nezakonitih migracija i ujedno privlači najviše pažnje u javnim raspravama o nezakonitim migracijama u zemljama odredištima tih migracijskih tokova. Njihovo uključivanje na „sivo“ ili „crno“ tržište rada nesumnjivo čini važan dio privrede zemalja sa visokim udjelom nezakonitih migracija.

Veliki dio nezakonitih migracija se nedvosmisleno odnosi na radne migracije. U potrazi za poslom i/ili boljim životnim standardom ljudi su često spremni napustiti svoje domovine i puno toga rizikovati kako bi se preselili u novu zemlju, gdje vide svoju novu priliku. Pitanje uzroka međunarodnih nezakonitih migracija je suviše kompleksno da bi se na njega u potpunosti odgovorilo u potpunosti, ali jedan dio odgovora zasigurno leži u ekonomskom jazu između bogatih, razvijenih zemalja te siromašnih zemalja u razvoju. Dakle, možemo reći da su tri najvažnija aspekta nezakonitih migracija nezakoniti ulazak u stranu zemlju, boravak te zapošljavanje.⁶

³ Klinar, P, *Međunarodne migracije v kriznih razmerah*, Obzorja, Maribor, 1985, str. 25.

⁴ Mesić, M, *Međunarodne migracije - tokovi i teorije*, Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta, Zagreb, 2002, str. 120.

⁵ Nikač, Ž, & Božić, V, *Suzbijanje krivičnih djela ilegalnih migracija na području regije s posebnim osvrtom na R. Hrvatsku i R. Srbiju*, Pravna Rijječ, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2016, str. 199.

⁶ Gregurović, S, *Obilježja migracijskih tokova i integracija novih imigrantskih grupa na tržištu rada u južnoeuropskim zemljama članicama Europske unije*, Migracijske i etničke teme, Zagreb, 2001, str. 61.

2. Razlozi nezakonitih migracija

Međunarodne nezakonite migracije čine kompleksan društveni fenomen koji je gotovo nemoguće objasniti jednostranom uzročno-posljedičnom vezom. U savremenoj literaturi postoje različita tumačenja uzroka nezakonitih migracija, ali većina njih se slaže u tome da nezakonite migracije treba proučavati u širem kontekstu opštih međunarodnih migracija.

Veliki dio teoretičara savremenih međunarodnih migracija smatra da su „međunarodni migracijski tokovi rezultat složenog djelovanja potisnih i privlačnih činioca“.⁷ Prema teoriji privlačnih i potisnih činioca migracije su rezultat interakcije privlačnih (*pull*) sila zemlje odredišta i potisnih (*push*) sila zemlje porijekla. Veliki dio tokova savremenih međunarodnih migracija se prema toj teoriji može objasniti nesrazmjerom u društveno-ekonomskom razvoju bogatih zemalja Sjevera/Zapada i siromašnih zemalja Juga/Istoka. Prema Waldingeru jaz između bogatih i siromašnih zemalja je toliki da „korist od migracije često nadmašuje njene troškove“.⁸ Privlačne činioce čine veće dnevnice, bolje mogućnosti obrazovanja, bolji životni uslovi, čista okolina i sigurnost.

Drugi bitan aspekt koji utiče na veličinu i trajnost imigracija su raširene društvene migrantske mreže u zemljama odredištima. Prema Mesiću postojanje velikih migrantskih zajednica koje stvaraju „raznovrsne mreže za međusobnu pomoć i prihvatanje novih migranata“ doprinosi održanju migracijskih tokova, posebno u situaciji kada države pokušavaju ograničiti imigracije te zatvaraju svoje granice. Djelovanje migrantskih društvenih mreža podstiče međunarodne migracije olakšavajući kretanje novim imigrantima čime se stvara jedna nova dinamika u migracijskim tokovima. Pokazalo se da nije jednostavno zaustaviti migracijske tokove kad se u njih uključe ovakve migrantske mreže.

Nezakonite migracije nastaju u interakciji ovih i drugih razloga koji podstiču međunarodne migracije te restriktivnim djelovanjem država koje te migracije nastoje ograničiti. Mnoštvo je razloga koji utiču na pojavu nezakonitih migracija, a neki od njih su „veličina migracijskih tokova, restriktivne regulacijske mjere, geografska blizina zemalja porijekla migranata te razvijenost krijumčarskih mreža“. Prema mišljenju mnogih upravo su „snaga privrede i dostupnost poslova za neovlaštene migrante ključni razlozi koji određuju koliko će ovakvih migranata pokušati ući u evropske zemlje“.⁹

S jedne strane, dakle, postoje razlozi koji snažno privlače nezakonite migrante, a sa druge strane u zemljama odredištima postoji potreba da se tokovi nezakonitih migracija kontrolišu i po potrebi ograniče. Zakonska ograničenja ne mogu jednostavno i u potpunosti zaustaviti međunarodne migracijske tokove koji imaju vlastitu dinamiku u interakciji mnoštva gore navedenih razloga koji ih podstiču. Naprotiv, pokazalo se da upravo zbog snažnog imigracijskog pritiska, restrikcije kretanja migranata u nekim slučajevima samo preusmjeravaju migracijske tokove u sferu nezakonitosti, čime se podstiče razvoj kriminala. Migranti su tako primorani tražiti druge, neformalne kanale dolaska u zemlju odredišta, zbog čega se sve češće okreću krijumčarskim grupama. Prema nekim istraživanjima većina nezakonitih migranata danas pribjegava pomoći organizovanih krijumčara ljudi.

⁷ *Ibidem*, str. 70

⁸ Waldinger, R, *Unacceptable realities: public opinion and the challenge of immigration in a Franco-American comparison*, u: Audebert, C, Dorai, M. (ur.) *Migration in a Globalised World: New Research Issues and Prospects*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010, str. 42.

⁹ Morehouse, C, Blomfield, M, *Irregular Migration in Europe*, DC: Migration Policy Institute, Washington, 2011, str. 3.

3. Nezakonite migracije u Bosni i Hercegovini

Službi za poslove sa strancima u periodu od 1. januara do 30. septembra 2019. prijavljeno je 22.211 nezakonitih migranata. U istom periodu namjeru za podnošenje zahtjeva za azil iskazalo je 21.157 migranata, dok je zahtjev za azil podnijelo 455 osoba. Najveći broj migranata bili su državljani Pakistana (8.786 ili 39,6 odsto), slijede državljani Avganistana (2.359 ili 10,6 odsto), Bangladeša (1.939 ili 8,7 odsto), Iraka (1.843 ili 8,3 odsto) i Sirije (1.390 ili 6,3 odsto).

Sagledavanje geostrateškog položaja Bosne i Hercegovine je od primarnog značaja za procjenu rizika od nezakonitih migracija koje se odvijaju na njenoj teritoriji ili preko nje. U tom smislu, treba reći kako Bosna i Hercegovina ima površinu od 51.209 kvadratnih kilometara i geografski je smještena u zapadnom dijelu jugoistočne Evrope, na raskrsnici puteva između Istoka i Zapada. Bosna i Hercegovina graniči sa tri susjedne države: Crnom Gorom, Hrvatskom i Srbijom. Poznato je kako je Hrvatska 01.07.2013. godine pristupila u članstvo EU, što predstavlja veoma važan momenat za Bosnu i Hercegovinu. Naime, ovim događajem Bosna i Hercegovina je dobila granicu sa EU, a samim tim i veću odgovornost u pogledu kontrole zakonitih i nezakonitih migracija.

Tokove nezakonitih migracija u Bosni i Hercegovini treba proučavati u okviru tokova opštih međunarodnih migracija i u širem međunarodnom kontekstu. Kroz teritoriju Bosne i Hercegovine prolaze važni putevi te ukrštanja međunarodnih pravaca. Imajući ovo na umu jasno je da je Bosna i Hercegovina važno tranzitno područje za ovaj dio Evrope, a kao i u drugim zemljama tranzita pojavljuju se problemi sa svim oblicima krijumčarenja i organizovanim kriminalom. Zbog svih ovih razloga BiH se nalazi na Balkanskoj ruti međunarodnih nezakonitih migracija koja povezuje zemlje Jugoistočne Evrope sa razvijenim državama Zapadne Evrope. Bosna i Hercegovina za sada ima pretežno ulogu tranzitne zemlje za nezakonite migrante uglavnom iz država Jugoistočne i Istočne Evrope, ali i sa Bliskog istoka i Centralne Azije.

Kako je već rečeno, nezakonite migracije su kompleksan društveni fenomen koji se izuzetno teško može pratiti i istraživati. Zbog prirode ove pojave ne postoje tačni kvantitativni podaci o broju nezakonitih migranata, već se možemo oslanjati samo na procjene bazirane na dostupnim podacima. Prema istraživaču nezakonitih migracija Jandlu podaci o registrovanim nezakonitim prelascima granice mogu biti pokazatelj opšte stope nezakonite migracije.¹⁰

Sa nezakonitim migrantima često se u javnosti povezuju i azilanti, odnosno osobe koje traže azil. Međutim, važno je razgraničiti te dvije po svojoj prirodi različite kategorije stranih državljana. Tražitelji azila su prisilni migranti kojima je potrebna međunarodna zaštita jer su zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja bili primorani napustiti zemlju porijekla. Pravo na azil je međunarodna pravna kategorija koja obavezuje države na pružanje zaštite. Međutim, problem je u tome što često dolazi do zloupotrebe ovog prava. Naime, tražitelji azila mogu i nakon nezakonitog ulaska u stranu državu tražili azil. Dio nezakonitih migranata, koji su inače ekonomski ili radni migranti, zloupotrebjava pravo na azil, predaje zahtjev za azilom i prije okončanja postupka napušta državu. Važno je reći da nisu svi nezakoniti migranti tražitelji azila, niti su svi tražitelji azila nezakoniti migranti. Ipak, iskustva drugih evropskih zemalja su pokazala da je jedna od posljedica rigorozne kontrole ulaska radnih migranata povećanje broja tražitelja azila. Migracije tražitelja azila su stoga često dio prikrivenih migracijskih tokova i povezane su sa nezakonitim migracijama.

¹⁰ Jandl, M, *The Estimation of Illegal Migration in Europe*, Studi Emigrazione/Migration Studies XLI (153), 2004, str. 2.

U kontekstu projekcija o budućim migracijskim kretanjima u sljedećim razdobljima i uočenog trenda porasta značaja nezakonitih migracija, važno je obratiti pažnju na migracijsku politiku. Migracijska politika se definiše prije svega u nacionalnim strateškim dokumentima. Njene bitne odredbe pokazuju usmjerenost na sprječavanje nezakonitih migracija kroz upravljanje granicama i primjenu readmisijskih sporazuma. Mala ili nikakva pažnja je posvećena uzrocima međunarodnih nezakonitih migracija i njihovom preusmjeravanju u područje zakonitosti. Sudeći prema ovoj migracijskoj politici teško je za očekivati da će imigracija značajnije uticati na izrazito nepovoljne demografske trendove u BiH, bez obzira na postojeći migracijski pritisak i potencijal.

U narednom periodu vjerovatno će se povećati broj migranata koji se vraćaju u BiH iz Hrvatske na osnovu Sporazuma o readmisiji između dvije zemlje. Od presudnog značaja je da se taj proces prati kako bi se obezbjedilo da su mehanizmi i strukture, uspostavljeni u BiH za upravljanje migracijama, u usponu zadržavajući pritom ljudska prava i dostojanstvo migranata.

Primjećeno je da su nezakonite migracije sve bolje organizovane, sa povećanim procentom povratka migranata ponovnom nezakonitom prelasku granica, čime se povećava pritisak na sve resurse BiH. Kao rezultat ciljanih i strateških inicijativa finansiranih od strane EU i bilateralnih donatora, niz struktura i mehanizama koji se odnose na upravljanje migracijama su na snazi u BiH i kapaciteti nadležnih tijela su adekvatni za upravljanje sadašnjom situacijom. Međutim, te strukture i mehanizmi su uspostavljeni kao odgovor na situaciju u datom trenutku, tako da će se nadležna tijela u zemlji vjerovatno teško boriti sa sve većim brojem nezakonitih migranata iz zemalja van regiona, bez pružanja daljnje podrške i ciljane intervencije.

Povratak i readmisija su itekako problematični. Bosna i Hercegovina je potpisala ugovore o readmisiji sa drugim zemljama u regionu, a takođe su potpisani ugovori i sa Turskom i Moldavijom, ali još nisu ratifikovani. Iako je u zadnjih nekoliko godina bilo mnogo bilateralnih pregovora sa zemljama van regiona, vrlo malo je ugovora o readmisiji potpisano. Sporazum o readmisiji sa Turskom sadrži nedovoljno formulisano klauzulu o državljanima trećih zemalja. Dakle, povratak državljana treće zemlje u Tursku nije sistematska procedura u okviru sporazuma kako je navedeno. U praksi to ne predstavlja ugovor koji bi omogućio povratak državljana treće zemlje/nezakonitih migranata iz regiona, a BiH ulaže veliki dio svog ograničenog proračuna na identifikaciju i transfer tih migranata iz jedne zemlje u drugu.

Dok nacionalni sistemi u BiH uključuju mehanizme koji omogućavaju dobrovoljni povratak nezakonitih migranata u zemlje porijekla, djelotvornost tih mehanizama je otežana zbog nedostatka sredstava, a time je povratak nezakonitih migranata iz zemalja van regiona u zemlju porijekla rijetka praksa.

U kontekstu budućih procesa pristupanja EU i odgovarajućih mjera za integraciju u njima, sve zemlje u regiji će se morati pridržavati EURODAC propisa nakon pristupanja. Stoga će pružanje tehničke pomoći za nadogradnju/uspostavljanje nacionalnih kompjuterskih registracionih sistema za nezakonite migrante i tražitelje azila, predstavljati inicijativu sa dugoročnom perspektivom. Svaki zahvat treba težiti uključivanju biometrijskih identifikatora (otisci prstiju), u skladu s pravilima EU i standardima u BiH, te osigurati usklađenost sa Uredbom EC 862/2007 i potpunu kompatibilnost s EURODAC sistemom zemalja članica EU. To bi trebalo biti dopunjeno kroz razvijanje kapaciteta nadležnih tijela u zemlji, kako bi se osiguralo da su u mogućnosti da upravljaju sistemom u skladu s EURODAC pravilima i standardima, kao i Uredbom EC 862/2007. Da bi se olakšala razmjena podataka i kako bi se poboljšalo upravljanje nezakonitim migracijama, od presudnog je značaja uskladiti zakonske odredbe sa pravnom tekovinom EU-a u pogledu biometrijskog prikupljanja podataka, zaštite podataka i razmjene informacija.

Značajan problem sa kojim se suočava BiH po pitanju povratka ilegalnih migranata je nedostatak mehanizama za pozitivnu identifikaciju. Ovo pitanje je naglašeno porastom ilegalnih migranata iz zemalja izvan regiona, od kojih većina nisu u posjedu bilo kakvih identifikacionih dokumenata. Jačanje mehanizama za saradnju sa van-regionalnim zemljama porijekla tih migranata bi poslužilo skraćivanju procesa utvrđivanja identiteta i povećalo mogućnosti za njihov djelotvoran povratak.

U slučaju zatvaranja granica na krajnjoj destinaciji, nije toliko primarna promjena rute već pitanje šta zemlje „balkanske rute“, uključujući i BiH, mogu uraditi u slučaju konstantnog masovnog priliva migranata/izbjeglica i nemogućnosti da se oni dalje kreću već poznatom i kontrolisanom rutom. S tim u vezi, realno je očekivati da ovakvim razvojem situacije u regiji BiH može biti pod dodatnim pritiskom migranata/izbjeglica, ali i nezakonitih imigracija, posebno ako se ima u vidu geografski položaj BiH te dužina njene granice s Hrvatskom. S tim u vezi, u narednom periodu se moraju preduzeti sve neophodne mjere kako bi se efikasnije sprječavale nezakonite migracije na samom njihovom izvoru. Na državnoj granici sa Srbijom i Crnom Gorom treba vršiti efikasniju kontrolu s ciljem sprječavanja ulaska nezakonitih migranata, odnosno na državnoj granici s Hrvatskom treba vršiti efikasniju kontrolu prilikom njihovog izlaska iz BiH. U novonastalim okolnostima, institucije BiH će imati mnogo značajniju, zahtjevniju i odgovorniju ulogu, posebno s aspekta uspostavljanja još efikasnije kontrole kretanja i boravka stranaca, a posebno operativnog rada na sprječavanju nezakonitih migracija prema EU.

Zaključak

Gledano kroz istoriju, ilegalne migracije nesumnjivo su jedan od najvećih svjetskih problema. Na težinu ovog pitanja dodatno utiče to što su nastale kao rezultat oružanih sukoba sa izraženom vjerskom komponentom i što su u sukobima involvirane najveće svjetske sile.

Analizom nacionalne strukture nezakonitih migranata može se vidjeti da su nezakonite migracije u našoj državi odraz savremenih međunarodnih migracijskih tokova i trendova. Proučavajući odredbe strateških dokumenata koji definišu migracijsku politiku vidljivo je da je ona na tragu drugih restriktivnih migracijskih politika zemalja članica EU.

Jedan od ciljeva migracijske politike je sprječavanje nezakonitih migracija, a najvažniji instrumenti njenog sprovođenja su upravljanje granicom i primjena readmisijskih sporazuma s drugim državama. U nedostatku proaktivne imigracijske politike teško se može očekivati da će imigracija u budućim razdobljima moći bitnije uticati na postojeće negativne demografske trendove. Vjerovatno je da će se migracijski pritisak nastaviti, sve dok postoji toliki društveno-ekonomski jaz između razvijenih evropskih zemalja i zemalja u razvoju iz drugih dijelova svijeta. Stoga možemo očekivati da će nezakonite migracije igrati značajnu ulogu u budućim migracijskim kretanjima u Evropskoj uniji, uključujući i BiH.

LITERATURA:

1. Gregurović, S, *Obilježja migracijskih tokova i integracija novih imigrantskih grupa na tržištu rada u južnoevropskim zemljama članicama Europske unije*, Migracijske i etničke teme, Zagreb, 2001.
2. Jandl, M, *The Estimation of Illegal Migration in Europe*, Studi Emigrazione/Migration Studies XLI (153), 2004.
3. Klinar, P., *Međunarodne migracije v kriznih razmerah*, Obzorja, Maribor, 1985.
4. Mastilo, N., *Rečnik savremene srpske geografske terminologije*, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2001

5. Mesić, M., *Međunarodne migracije - tokovi i teorije*, Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta, Zagreb, 2002.
6. Morehouse, C, Blomfield, M, *Irregular Migration in Europe*, DC: Migration Policy Institute, Washington, 2011.
7. Nikač, Ž, & Božić, V, *Suzbijanje krivičnih djela ilegalnih migracija na području regije s posebnim osvrtom na R. Hrvatsku i R. Srbiju*, Pravna Riječ, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2016.
8. Waldinger, R, *Unacceptable realities: public opinion and the challenge of immigration in a Franco-American comparison*, u: Audebert, C, Dorai, M. (ur.) *Migration in a Globalised World: New Research Issues and Prospects*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

PRAVNA SNAGA JAVNIH ISPRAVA U DOMAĆEM I MEĐUNARODNOM PRAVNOM PROMETU

Sažetak

Istraživanje vezano za izdavanje javnih isprava, kako u domaćem tako i u međunarodnom zakonodavstvu pokazalo se kao vrlo interesantna i kompleksna tema, a pogotovo kada je u pitanju priznanje stranih javnih isprava. Dakle, nesuglasice i nesporazumi za ovu temu su uglavnom „ljudskog faktora“ zatim političkog faktora, te se u tim slučajevima vrlo često žrtvuju nosioci javnih isprava.

Ključne riječi: javne isprave, ljudski faktor, politika i preventiva.

LEGAL POWER OF PUBLIC DOCUMENTS IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL LEGAL TRAFFIC

Summary

Research on issuing public documents, both in domestic and international legislation, has proven to be a very interesting and complex topic, especially when it comes to the recognition of foreign public documents. Disagreements and misunderstandings on this topic are mostly of the „human factor“ then of the political factor, and in these cases, the holders of public documents are often victimized.

Key words: public documents, human factor, policy and prevention.

Uvod

Javne isprave¹ izdate u Bosni i Hercegovini u svom zaglavlju sadrže pored naziva: Bosna i Hercegovina i naziv izdavatelja javne isprave. Kada javne isprave izdaju mjerodavni organi i organizacije entiteta, javne isprave u svom zaglavlju sadrže pored naziva Bosna i Hercegovina i naziv entiteta.

Sve javne isprave namjenjene za upotrebu u inostranstvu podliježu ovjeri mjerodavnih tijela Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine i nadovjeri mjerodavnih institucija Bosne i Hercegovine, u skladu sa odgovarajućim konvencijama i međunarodnim ugovorima koji obavezuju Bosnu i Hercegovinu. Ovjera i nadovjera javne isprave vrši se na zahtjev korisnika javne isprave. Kada je riječ o procesnom pravu, isprave su pismeno zabilježene misli koje pružaju podatke o činjenicama. Dakle, takve isprave se ubrajaju u stvarna dokazna sredstva. Javna isprava je ona isprava koju je u propisanom obliku izdalo državno tijelo i to u granicama svoje nadležnosti, takođe i isprava koju je u takvom obliku izdala pravna ili fizička osoba i to u obavljanju javne službe koja joj je propisom povjerena.

¹ Vidi član 2 Zakona o važnosti javnih isprava u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik B i H, broj 23/04).

U ovom dijelu rada će se u osnovnim crtama obraditi uglavnom uvjerenja o činjenicama o kojima se vode službene evidencije i uvjerenja o činjenicama o kojima se takve evidencije ne vode.

Javne isprave u domaćem zakonodavstvu

Pod javnim ispravama se podrazumijevaju sve vrste javnih isprava, diplome, svjedodžbe, uvjerenja, potvrde, izvodi iz javnih knjiga i drugi izvodi izdati na osnovu službene evidencije, kao i sudske odluke i rješenja iz sudskog registra, te ovjere potpisa i prepisa tih i drugih javnih isprava, izdate i ovjerene u skladu sa zakonima u domaćem zakonodavstvu.

Javne isprave u stranom zakonodavstvu

Stranim javnim ispravama, u smislu Haške konvencije od 05.oktobra 1961.godine, smatraju se:

- isprave koje je izdao sud ili službena osoba vezana za državne sudove ili javnog tužioca, voditelj sudske pisarnice ili sudski izvršitelj („huissier de justice“);
- upravne isprave;
- javnobilježničke isprave;
- službena uvjerenja stavljena na privatne isprave, kao što su navodi o registraciji, ovjera tačnosti datuma, ovjera potpisa.

Neophodne je naglasiti da se ova konvencija ne primjenjuje na isprave koje su izdali diplomatski ili konzularni predstavnici, niti na isprave upravnih tijela koje se neposredno odnose na trgovinsko ili carinsko poslovanje.

Priznavanje stranih javnih isprava u Bosni i Hercegovini

Kada je riječ o praksi, neophodno je naglasiti da se u praksi za potrebe upotrebe neke strane javne isprave, potreba za legalizacijom, odnosno njena važnost provjerava sljedećim redom, a u skladu sa Zakonom² o važnosti javnih isprava Bosne i Hercegovine:

- prije svega neophodno je provjeriti da li se određena država iz koje potiče isprava koja se upotrebljava u pravnom prometu na teritoriji Bosne i Hercegovine nalazi na spisku zemalja sa kojom Bosna i Hercegovina ima zaključen bilateralni sporazum;
- ako se konkretna država ne nalazi na spisku tada treba provjeriti da li se ta država nalazi na spisku država potpisnica Haške konvencije iz 1961.godine;
- ako se konkretna država ne nalazi ni na spisku potpisnica Haške konvencije, tada je riječ o državi koja ne vrši nadovjeru-legalizaciju putem ovjere „Apostille“, tada je potrebno primijeniti postupak pune legalizacije.

Članom 9 stavom 1 Zakona³ o važnosti javnih isprava propisano je „javne isprave, izdate u drugim državama s kojim Bosna i Hercegovina ima zaključene međunarodne ugovore, važe, saglasno tim ugovorima“ (u zavisnosti od ugovora: ako postoji bilateralni sporazum, isključuje se legalizacija, za neke ili sve vrste isprava, a ako nema bilateralni sporazum, ali je država potpisnica Haške konvencije, u tom slučaju se primjenjuje djelimična legalizacija putem apostila). Takođe, stavom 2 istog člana propisano je: „javne isprave, izdate u državama s kojim

² Vidi član 9 Zakona o važnosti javnih isprava („Službeni glasnik BiH“, broj 24/2004)

³ Vidi član 9 Zakona o važnosti javnih isprava („Službeni glasnik B i H“, broj 24/2004)

Bosna i Hercegovina nema zaključene međunarodne ugovore o priznanju važnosti javnih isprava, važe ukoliko sadrže sve elemente propisane odgovarajućim međunarodnim konvencijama ali i pod uslovom reciprociteta čije postojanje utvrđuje Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine a na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine“.

Načini i postupci priznavanja stranih javnih isprava

U praksi se uglavnom strane javne isprave priznaju na jedan od tri načina koji su poredani i to prema složenosti postupka:

1.Puna (redovna) legalizacija – smatra se formalnošću kojom diplomatski ili konzularni predstavnik one zemlje na čijem području isprava treba biti predočena, potvrđuje vjerodostojnost potpisa, svojstvo u kojem je potpisnik te isprave djelovao i po potrebi, vjerodostojnost pečata ili žiga što ga sadrži;

2.Djelimična legalizacija, apostil (Haška konvencija 1961.g.) – ova legalizacija se može smatrati kao pojednostavljene legalizacije javnih isprava u odnosu na redovnu legalizaciju koja je veoma dugotrajna i komplikovana, stoga je u Hagu 05.oktobra 1961.godine potpisana Konvencija o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava koju je potpisala i tadašnja SFRJ.Ova Konvencija nazvana Haška konvencija je objavljena u „Službenom listu SFRJ“ – Dodatak međunarodni ugovori i drugi sporazumi broj 10/1962.Za ovu legalizaciju bitno je napomenuti da je BiH kao sukcesor bivše SFRJ, notifikacijom (izjavom) o sukcesiji, postala je stranom Haške konvencije iz 1961.godine;

3.Potpuno oslobođenje od legalizacije – neposredno priznavanje stranih javnih isprava po osnovu bilateralnih ugovora - bez apostila.

Vrlo bitno je naglasiti da je Haška konvencija dala mogućnost državama članicama da ukinu i formalnost snabdjevanja javne isprave potvrdom „Apostille“.Vezano za tu mogućnost dvije države članice mogu zaključiti bilateralni sporazum o pravnoj pomoći i slično, prema priznanju javne isprave druge potpisnice bez potrebe legalizacije, što znači i bez apostila.

Spisak zemalja za čije isprave⁴ u BiH nije potreban apostille – neposredno se priznaju u BiH

Oslobađanje od legalizacije prema:

-bilateralnim ugovorima koje je zaključila BiH;

-bilateralnim ugovorima koje je zaključila SFRJ, notifikacijom o sukcesiji preuzela BiH:

1.Hrvatska;

2.Srbija;

3.Crna Gora;

4.Turska.

Razumijevanja radi Bosna i Hercegovina je sa Makedonijom i Slovenijom zaključila ugovore o pravnoj pomoći koji uključuju i međusobno priznavanje javnih isprava bez legalizacije i bez apostila, ali ti ugovori još uvijek nisu ratifikovani a niti objavljeni u Službenom glasniku B i H, pa se još uvijek ne mogu primjenjivati nego je potreban apostile za dokumente iz Makedonije i Slovenije, mada u praktičnoj primjeni organa BiH i ovih zemalja ipak se ne traži apostile, ali ovo je ipak nezvanično.

⁴ Prema podacima o zaključenim bilateralnim ugovorima, sa sajta Ministarstva pravde BiH.

5.Austrija –kada je u pitanju ugovor između FNRJ i Republike Austrije o uzajamnom pravnom saobraćaju od 16.12.1954.godine (objavljen u „Službenom listu FNRJ“ -Dodatak broj 8/55, a stupio je na snagu 13.12.1955.godine) ;

6.Belgija –Konvencija između SFRJ i Kraljevine Belgije o izdavanju izvoda iz matičnih knjiga i oslobađanju od legalizacije od 24.09.1971.godine (Konvencija je objavljena u „Službenom listu SFRJ“, broj 55/72, a stupila je na snagu 01.12.1972.godine.);Sporazum između SFRJ i Kraljevine Belgije o pravnoj pomoći u građanskim i trgovačkim stvarima od 24.09.1971.godine (Sporazum objavljen u „Službenom listu SFRJ“, broj 7/74, a stupio je na snagu 01.06.1972.godine).

7.Bugarska – Ugovor između FNRJ i Narodne republike Bugarske o uzajamnoj pravnoj pomoći od 23.03.1956.godine (Ugovor objavljen u „Službenom listu FNRJ“ – Dodatak, broj 1/57, a stupio je na snagu 17.01.1957.godine).

8.Češka – Ugovor između SFRJ i Čehoslovačke socijalističke Republike o regulisanju pravnih odnosa u građanskim, porodičnim i krivičnim stvarima od 20.01.1964.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu SFRJ“ –Dodatak, broj 13/64, a stupio je na snagu 02.08.1964.godine).Treba napomenuti da su raspadom Čehoslovačke Socijalističke Republike nastale dvije nove države, Republika Češka i Republika Slovačka, te se ovaj Ugovor sada odnosi i na ove dvije države.

9.Francuska – „isprave izdate od suda ili drugog nadležnog organa jedne od strana ugovornica i službene izjave, kao što su navodi o upisu akta u javne knjige, ovjera tačnosti datuma, ovjer potpisa koji se stavlja u privatne isprave, kao i ovjera prepisa, oslobođeni su legalizacije ili potvrde vjerodostojnosti (apostille) kada ih treba upotrijebiti na teritoriji druge strane ugovornice.(Konvencija između SFRJ i Francuske Republike o izdavanju isprava o ličnom stanju i oslobađanju od legalizacije od 29.10.1969.godine –dio koji se odnosi na pravnu pomoć (Konvencija je objavljena u „Službenom listu SFRJ“ –Dodatak, broj 3/71, a stupila je na snagu 01.11.1970.godine)“

10.Grčka –Konvencija između FNRJ i Kraljevine Grčke o uzajamnim i pravnim odnosima od 18.06.1959.godine (Konvencija je objavljena u „Službenom listu FNRJ“ – Dodatak, broj 7/60, a stupila je na snagu 31.03.1960.godine);

11.Italija –Konvencija između FNRJ i Italijanske Republike o uzajamnoj pravnoj pomoći u građanskim i upravnim stvarima od 03.12.1960.godine (Konvencija je objavljena u „Službenom listu FNRJ“-Dodatak , broj 5/63, a stupila je na snagu 20.01.1967.godine);

12.Kipar – Ugovor između SFRJ i Republike Kipar o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima od 19.09.1948.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu SFRJ“-Međunarodni ugovori, broj 2/86, a stupio je na snagu 15.02.1980.godine);

13.Madarska – Ugovor između SFRJ i Narodne Republike Mađarske od 07.03.1968.godine o uzajamnom pravnom saobraćaju (Ugovor je objavljen u „Službenom listu FNRJ“ –Dodatak, broj 3/68, a stupio je na snagu 18.01.1969.godine);

14.Poljska –Ugovor između FNRJ i Narodne Republike Poljske o pravnom saobraćaju u građanskim krivičnim stvarima od 06.02.1960.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu SFRJ“- Dodatak, broj 3/56);

15.Rumunija –Ugovor između FNRJ i Rumunske Narodne Republike o pravnoj pomoći od 18.10.1960.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu FNRJ“ –Dodatak, broj 8/61, a stupio je na snagu 01.10.19961.godine).Uz ovaj Ugovor zaključen je i dodatni Protokol sastavljen 21.01.1972.godine a dodatni Protokol je objavljen u „Službenom listu SFRJ“ – Dodatak, broj 4/73);

16.Ruska Federacija –Ugovor između FNRJ i SSSR-a o pravnoj pomoći u građanskim, porodičnim i krivičnim stvarima od 24.02.1962.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu FNRJ“ – Dodatak, broj 5/63, a stupio je na snagu 26.05.1963.godine).Ruska Federacija je kao pravni nasljednik SSSR-a preuzela ovaj Ugovor.

17.Ukrajina i Bjelorusija su izričito potvrdile preuzimanje ovog Ugovora a prećutno i neke druge države koje su nastale na prostoru bivšeg SSSR;

18.Mongolija – Ugovor između SFRJ i Mongolske Narodne Republike o pružanju pravne pomoći u građanskim, porodičnim i krivičnim stvarima od 08.06.1981.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu FNRJ“, -Međunarodni ugovori, broj 7/82, a stupio je na snagu 27.03.1983.godine);

19.Alžir –Ugovor o pravnoj pomoći o građanskim i krivičnim stvarima između SFRJ i Demokratske Narodne Republike Alžir od 31.03.1982.godine (Ugovor je objavljen u „Službenom listu SFRJ“ –Međunarodni ugovori, broj 2/83 , a stupio je na snagu 20.12.1984.godine).

Uvjerenje u upravnom postupku kao javna isprava i dokazno sredstvo

Uvjerenje je poseban vid isprave i ono strankama isključivo služi za dokazivanje određenih činjenica.Dakle, uvjerenjem se potvrđuju ili utvđuju određene činjenice, a to zavisi sve od konkretne situacije, da li se izdaje na osnovu službene evidencije ili je potrebno sprovesti dokazni postupak u cilju utvrđivanja činjenica.Shodno tome, Zakon u upravnom postupku poznaje dvije vrste uvjerenja koja se međusobno suštinski razlikuju i to:

- uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija i
- uvjerenja o činjenicama o kojima se takva evidencija ne vodi.

Osim toga razlika kod ove dvije vrste uvjerenja se ogleda i u tome što su različite obaveze organa za njihovo izdavanje, kao i njihova dokazna snaga.Nadalje, njihova razlika je i u načinu izdavanja.

Uvjerenje o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija

Ukoliko organi vlasti o određenim činjenicama vode službenu evidenciju dužni su izdavati ova uvjerenja, a organizacije i zajednice samo o onim činjenicama, koje su u vezi sa poslovima koje vrše na osnovu javnih ovlaštenja.

Službene evidencije o određenim činjenicama su one evidencije koje su ustanovljene propisom (zakonom, uredbom, pravilnikom, uputstvom, itd), a kada se radi o organizacijama ili zajednicama kojim je povjereno javno ovlaštenje (statutom, odlukom, pravilnikom, itd).

U cilju olakšanja položaja strankama u postupku izdavanja uvjerenja, Zakon o upravnom postupku propisuje da se ovakva vrsta uvjerenja izdaje na usmeni zahtjev , mada nema prepreke da se izdaju i na pismeni zahtjev.Ova uvjerenja se izdaju, po pravilu, istog dana kada je stranka zatražila njegovo izdavanje (relativni rok), a najkasnije u roku od pet dana od dana prijema zahtjeva i to rješenjem o odbijanju zahtjeva.Takvo rješenje, za razliku od uvjerenja ima svojstvo upravnog akta, stranka na takvo rješenje ne samo da može izjaviti žalbu, već može voditi i upravni spor.Uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija moraju biti u skladu sa podacima iz službene evidencije, strankama je takođe omogućeno da zahtjevaju njegovu izmjenu ukoliko smatraju da nije izdato u skladu sa evidencijom.Zakonska⁵ je odredba da takva uvjerenja imaju značaj javne isprave, odnosno dokaznu snagu javne isprave.Ukoliko se dogodi da organ, odnosno organizacija ili zajednica sa javnim ovlaštenjima, smatra da treba odbiti zahtjev stranke – izmjenu uvjerenja, odnosno izdavanja novog uvjerenja, dužna je u toj

⁵ Vidi član 169 Zakona o upravnom postupku (“Službene novine FBiH”, broj:2/98 i 48/99).

situaciji o tome donijeti rješenje, na koje stranka ima pravo izjaviti žalbu isto kao i na svaki drugi upravni akt⁶.

Uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija

Kada se radi o ovakvoj vrsti uvjerenja organi, odnosno organizacije i zajednice sa javnim ovlaštenjima, dužni su izdavati samo onda kada je to zakonom određeno. Obaveza za izdavanje ovih uvjerenja nebi trebalo da se može utvrditi i podzakonskim aktima, nego isključivo samo zakonom. Takođe je bitno naglasiti da se ovakva obaveza nebi mogla utvrđivati opštim aktima pravnih lica. Kada su u pitanju izdavanja ovakvih uvjerenja koja ovakvim uvjerenjima treba potvrditi određene činjenice, tad organi odnosno organizacije i zajednice sa javnim ovlaštenjima, se koriste svim dokaznim sredstvima predviđenim u ZUP-u. Takođe se dokazni postupak u cjelini provodi po odredbama ZUP-a.

Razumijevanja radi, za razliku od uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, stranke ne mogu tražiti izmjenu ovakvog uvjerenja iz razloga što uvjerenje izdato na osnovu provedenog dokaznog postupka, odnosno o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija, nema značaj odnosno nema dokaznu snagu javne isprave kao što je to slučaj sa uvjerenjem izdatim na osnovu službene evidencije. Pojašnjenja radi, to znači da uvjerenje izdato bez službene evidencije ne vezuje organe kojima se podnose u cilju dokazivanja određene činjenice iz razloga što taj organ može iznova utvrđivati činjenice navedene u uvjerenju i te činjenice cijeniti po načelu slobodnog uvjerenja⁷.

Primjer izdavanja uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija

(preuzeto sa stranice Agencije za državnu službu FBiH):

(Izdavalac uvjerenja)

(Broj)

⁶ Samo dokazivanje ispravama je prezentovano u skladu sa odredbama ZUP-a FBiH I to o ispravama I uvjerenjima (čl.162-170), koje u osnovi odgovaraju odredbama čl.149-157.ZUP-a Brčko distrikta BiH kao I odgovarajućim članovima predratnog ZUP-a. Bitno je napomenuti da je u ratnom periodu kao i u jednom dijelu poslije Dejtonskog sporazuma došlo do donošenja posebnog zakona i to Zakona o priznavanju javnih isprava, koje su izdane od strane upravnih, sudskih i drugih organa i institucija, kao i pravnih osoba koje vrše javne ovlasti na području FBiH i to u razdoblju od 06.04.1992.godine do 14.10.1997.godine („Sl.novine FBiH“, broj 4/98). Kada je riječ o ovom zakonu neophodno je naglasiti da su se pod javnim ispravama podrazumijevale sve vrste javnih isprava, naročito diplome, svjedočanstva, potvrde, izvodi iz javnih knjiga i drugi izvori izdani na osnovu službene evidencije kao i sudske odluke i rješenja iz sudskih registara, te ovjere potpisa i prepisa tih i drugih javnih isprava izdatih i ovjerenih u skladu sa zakonima koji su se primjenjivali na području FBiH u navedenom razdoblju. Širi tekst i obrazloženja o ovoj materiji sadržani su u udžbeniku pod naslovom „Upravni postupak i upravni spor“ od dr.sci Pere Krijana (str.79-88), kao i u njegovoj knjizi pod naslovom „,Izdavanje i korištenje uvjerenja i drugih isprava“, NIO „Sl.list SRBiH, Sarajevo, 1987.godina.

⁷ Dakle neophodno je naglasiti da uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija imaju značaj javne isprave, dok uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija nemaju značaj javne isprave i zbog toga ta uvjerenja ne vezuju organe kojima se podnosi u cilju dokazivanja određene činjenice i taj organ može iznova utvrđivati činjenice navedene u uvjerenju i te činjenice cijeniti po načelu slobodnog uvjerenja.

(mjesto i datum)

Na osnovu čl. 169. Zakona o upravnom postupku („Službene novine FBiH“, br: 2/98 i 48/99),
a na usmeni zahtjev _____ , _____
_____, izdaje
(Izdavalac uvjerenja)

U V J E R E N J E

Potvrđuje se da je _____ , po zanimanju _____ ,
rođen/a _____ godine, u periodu od _____ godine do _____ godine,
u ovom organu (ustanovi, preduzeću i dr.) obavljao/la poslove _____ te da je
na poslovima svoje struke nakon sticanja visoke stručne spreme stekao radni staž u ukupnom
trajanju od ____godina ____mjeseca/i i ____ dana.

Ovo uvjerenje ima značaj javne isprave u smislu čl. 169. stav 3. Zakona o upravnom postupku,
a služi u svrhu prijavljivanja na konkurs i u druge svrhe se ne može koristiti.

OVLAŠTENO LICE

= Ime i Prezime

ZAKLJUČAK

U radu osim klasične obrade vezano za izdavanje javnih isprava i njihov značaj pokazalo se da postoje nesuglasice i nesporazumi vezano za ovu temu i da su to uglavnom ljudski faktori i politički faktori a što prouzrokuje da se u tim slučajevima vrlo često žrtvuju nosioci javnih isprava.

LITERATURA

- 1.V.Đ.Degan, Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000.g
- 2.Krijan Pero, Izdavanje i korištenje uvjerenja i drugih isprava, NIO, Službeni list SRBiH, Sarajevo, 1987.godina
- 3.Milićević N. (2007) Ljudska prava, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu,
4. Zakon o važnosti javnih isprava u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik B i H, broj 23/04), Zakon o upravnom postupku ("Službene novine FBiH", broj:2/98 i 48/99), Sajt Ministarstva pravde BiH, <https://advokat-prnjavorac.com> , <https://www.scribd.com>.

NAKNADA ŠTETE U VEZI POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

Sažetak

Prema važećim pravnim normama, a time i sudskoj praksi u Bosni i Hercegovini onaj ko drugom prouzrokuje štetu dužan je tu štetu nadoknaditi. Navedeno je regulisano Zakonom o obligacionim odnosima prilagođen za Republiku Srpsku – Prečišćeni tekst (Službeni glasnik SFRJ broj 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89) odnosno Službeni glasnik Republike Srpske broj 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04) koji je opšti zakon.

Pitanje naknade štete je regulisano i u nekim drugim zakonima u vezi sa konkretnim štetama odnosno konkretnim situacijama kao što je šteta nastala zbog neosnovanog lišenja slobode ili šteta nastala po osnovu osiguranja ili šteta koja se utvrđuje u postupku javnih nabavki. Ovi zakoni su specijalnog karaktera u odnosu na Zakon o obligacionim odnosima koji je opšteg karaktera.

Znači pitanja koja su regulisana lex specijalis zakonom će biti rješavana prema tom zakonu dok će ona pitanja koja nisu regulisana specijalnim zakonom biti rješavana uz supsidijarnu primjenu opštih zakona.

Postupak nabavki roba, usluga, i radova u Bosni i Hercegovini je propisan u Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“ broj:49/04 do 87/13), kojim se uspostavlja sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavke i postupak kontrole javnih nabavki radi osiguranja: a) najefikasnijeg načina korištenja javnih sredstava s obzirom na svrhu i predmet javne nabavke; b) izvršenja nabavke i dodjeljivanja ugovora o javnoj nabavci, koji vrše ugovorni organi u skladu sa postupcima utvrđenim ovim zakonom, i c) da, pri tome, ugovorni organi preduzmu sve potrebne mjere kako bi se obezbijedila pravična i aktivna konkurencija među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.³

Tema ovog rada je i vezana za povredu odredaba Zakona o javnim nabavkama odnosno za pitanje naknade štete ponuđačima koji pretrpe štetu zbog povrede ovog zakona, a u vezi sa navedenim tema je i odnos Zakona o javnim nabavkama i Zakonom o obligacionim odnosima. U jednom dijelu rada dat je i krivičnopravni aspekt kršenja procedura javnih nabavki.

Ključne riječi: javne nabavke, šteta, izmakla dobit, tužba, parnica, krivično djelo.

¹ sasa.petkovic@pravosudje.ba, okružni javni tužilac u Okružnom javnom tužilaštvu u Bijeljini

²milomir.codo@pravosudje.ba, docent doktor, sekretar u Okružnom sudu u Bijeljini

Sasa Petkovic³
Milomir Codo⁴

DAMAGE AND PUBLIC PROCUREMENT - THE CHALLENGE OF THE NEW TIME

Summary

According to the applicable legal norms, and thus the jurisprudence in Bosnia and Herzegovina, one who causes harm to another is obliged to compensate for such damage. This is regulated by the Law on Obligations, adapted for the Republika Srpska - Consolidated Text (Official Gazette of the SFRY Nos. 29/78, 39/85, 45/89 and 57/89) and Official Gazette of the Republika Srpska Nos. 17/93, 3/96, 39 / 03 and 74/04) which is a general law.

The issue of compensation for damages is also regulated in some other laws in relation to specific damages or specific situations such as damage caused by unjustified deprivation of liberty or damage arising from insurance or damage determined in the public procurement procedure. These laws are of a special character with respect to the Law on Obligations, which is of a general nature. So issues that are regulated by the *lex specialis* law will be dealt with under that law, while those issues not regulated by the special law will be solved with subsidiary application of general laws. The procurement procedure for goods, services, and works in Bosnia and Herzegovina is laid down in the Law on Public Procurement of Bosnia and Herzegovina (Official Gazette of BiH No. 49/04 to 87/13), which establishes a system of public procurement in Bosnia and Herzegovina, the rights, duties and responsibilities of the participants in the procurement procedures and the public procurement control procedure to ensure: a) the most efficient way of using public funds with regard to the purpose and subject of the public procurement; b) the procurement and award of public procurement contracts by the contracting authorities in accordance with the procedures laid down in this Law, and c) that, in doing so, the contracting authorities take all necessary measures to ensure fair and active competition among potential suppliers, while achieving equal treatment, non-discrimination and transparency.³

The topic of this paper is related to the violation of the provisions of the Law on Public Procurement, that is, the issue of compensation of damages to bidders who suffer damage due to the violation of this Law, and in relation to the aforementioned relationship between the Law on Public Procurement and the Law on Obligations.

One part of the paper also deals with the criminal-law aspect of the violation of public procurement procedures.

Keywords: public procurement, damages, lost profits, lawsuit, litigation, criminal offense.

1. Opšta razmatranja o šteti

Prouzrokovanje štete i uopšte pitanje štete, kao što je u sažetku navedeno, je predmet izučavanja posebne grane prava, Obligacionog prava. Prouzrokovanje štete je izvor obligacije pored ugovora, neosnovanog bogaćenja, jednostrane izjave volje i posloводства bez naloga.

Znači prouzrokovanje štete je poseban izvor obligacija kod kojeg obligacioni odnos nastaje iz same činjenice da je šteta prouzrokovana drugome. U ovom obligacionom odnosu (obligaciji) postoje dva subjekta odnosa to su štetnik (lice koje je štetu prouzrokovalo) i oštećeni (lice kome

³sasa.petkovic@pravosudje.ba, District Attorney at the District Attorney's Office in Bijeljina

⁴milomir.codo@pravosudje.ba, Assistant Professor Doctor, Registrar at the District Court in Bijeljina

je šteta prouzrokovana).

Može se reći subjekti u obligaciono pravnom odnosu su: povjerilac i dužnik. Međutim, određivanje subjekata u određenom materijalno pravnom odnosu (onog lica koje je ovlaštenik prava da zahtijeva naknadu i obveznika, prema kome je usmjeren zahtjev za naknadu), nije uvijek lak zadatak suda.⁵

Postoje i slučajevi da za štetu odgovara odgovorno lice – lice koje štetu nije prouzrokovalo, ali za nju odgovara (roditelji za maloljetnu djecu i slično). Sadržina ovog odnosa je obaveza štetnika da prouzrokovanu štetu naknadi i pravo oštećenog da zahteva naknadu štete.

Razlikuje se ugovorna i vanugovorna odgovornost za štetu. Šteta se može definisati na različite načine i posmatrati multidisciplinarno sa pravnog, sociološkog, ekonomskog, filozofskog i drugih aspekata. Šteta je umanjenje nečije imovine (stvarna šteta - lat. *damnum emergens*) i sprečavanje njenog povećanja (izmakla dobit - lat. *lucrum cessans*), kao i nanošenje fizičkog ili psihičkog bola ili straha drugom licu (nematerijalna šteta).

Članom 154 Zakona o obligacionim odnosima, propisano je da onaj ko drugome prouzrokuje štetu dužan je naknaditi je, ukoliko ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivice (stav 1). Za štetu bez obzira na krivicu odgovara se i u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

Dalje članom 155 ZOO propisano je sljedeće: „Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta) i sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist), a i nanošenje drugom fizičkog ili psihičkog bola ili straha (nematerijalna šteta)“.

Krivica za prouzrokovanu štetu postoji kada je štetnik štetu prouzrokovao namjerno ili krajnjom nepažnjom (član 158. ZOO).

Pravno lice odgovara za štetu koju njen organ uzrokuje trećoj osobi u obavljanju ili u vezi s obavljanjem svojih funkcija (član 172. ZOO).

Iz ugla ovog rada, odnosno teme ovog rada je veoma bitan član 183 ZOO koji reguliše pitanje „Odgovornost u vezi sa obavezom zaključenja ugovora“.

Naime u vezi obaveze zaključenja ugovora propisano je sljedeće: „Lice koje je po zakonu obavezno da zaključi neki ugovor, dužno je da naknadi štetu ako na zahtjev zainteresovanog lica bez odlaganja ne zaključi taj ugovor“. Znači ukoliko je zakonom u nekoj situaciji propisana obaveza fizičkog ili pravnog lica da zaključi ugovor pa to lice ne zaključi ugovor na zahtjev druge, zainteresovane strane dužno je naknaditi štetu. Prema ovome, zakonski je utvrđena obaveza sklapanja određenog ugovora, odnosno pravo na zaključenje ugovora i istovremeno predviđena i odgovarajuća zaštita u vidu naknade štete ukoliko se to pravo ne ostvari. Garantiranjem navedenog prava zainteresovano lice kao oštećeni dobija po zakonu pravo na tužbu za naknadu štete u materijalnom smislu jer na njegovoj strani postoji odštetni zahtjev radi stvarno mu prouzrokovane štete zbog štetnikovog neodazivanja ili protivljenja da s njim sklopi onaj ugovor na čije sklapanje je po zakonu obavezan.

Navedena odredba Zakona o obligacionim odnosima u suštini štiti zainteresovano lice u slučaju da lice koje je prema zakonu obavezno da zaključi neki ugovor taj ugovor ne zaključi, a ona ne propisuje ni rok u kojem je zainteresovano lice dužno zahtijevati sklapanje ugovora od lica

⁵ Rosa Obradović, Modul 7, Građanska oblast, Visoki sudski i tužilački savjet BiH, (2006).

koje je prema zakonu na to obavezno, niti propisuje formu u kojoj bi trebao biti podnesen zahtjev zainteresovanog lica.

Pri odlučivanju o naknadi štete, neophodno je utvrditi da li je do štete došlo kao i visinu te štete, zatim da li je štetu uzrokovalo lice od kojeg se traži naknada ili da to lice odgovara za radnju neposrednog štetnika (kada je u pitanju odgovornost za štetu po pravilima uzročnosti). Prema tome, da bi jedno lice zaista odgovaralo za štetu, njegova se radnja, mora odnositi prema šteti kao uzrok prema posljedici (veza između radnje i štete naziva se uzročna veza ili odnos kauzalnosti).⁶

Šteta može da bude materijalna i nematerijalna. Materijalna (imovinska) šteta se sastoji u uništenju neke stvari, ili u manjoj ili većoj povredi, onemogućavanju ili otežanju upotrebe stvari, ili u nekoj smetnji zbog čijeg uklanjanja je potrebno napraviti troškove koji inače ne bi bili napravljeni. U pitanju je povreda nekog imovinskog interesa. Štetnik je dužan da oštećenom naknadi onaj interes koji bi ovaj imao da se nije desio štetni događaj. Materijalna šteta može nastati i u slučaju povrede tuđe fizičke ličnosti, ako je ta povreda povukla nesposobnost za rad ili troškove liječenja. Slučajevi materijalne štete kod tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja su: troškovi liječenja, izmakla zarada i troškovi povećane potrebe usled povrede. Postoje dva vida materijalne štete: stvarna (prosta, obična) šteta i zgubljeni dobit. Obična šteta je neko umanjeno imovine (smanjenje aktive ili povećanje pasive). Smanjenje aktive je gubitak, smanjenje ili ograničenje nekog prava. Povećanje pasive je kad se povećava iznos dugovanja.

Izmakla dobit nije svaka dobit kojoj se neko nada, već samo ona koja se osnovano mogla očekivati prema redovnom toku stvari ili posebnim okolnostima, a koje je sprečeno štetnikovom radnjom.

Postoje tri oblika izmakle dobiti: izmakli prirodni plodovi, izmakli civilni plodovi i izgubljeni zarada.

Nematerijalna (neimovinska) šteta se razlikuje od materijalne štete jer ne predstavlja imovinski gubitak. U nekim pravnim sistemima ona se i ne naziva štetom. Nastaje usljed pretrpljenih duševnih i fizičkih bolova i straha.

Za pretrpljene fizičke bolove, pretrpljeni strah i pretrpljene duševne bolove zbog povrede zakonom zaštićenih ličnih prava, sud može dosuditi naknadu nematerijalne štete, kada to opravdavaju intenzitet i dužina trajanja bolova i straha, vodeći računa o značaju povređenog dobra i cilju kome služi ta naknada, te da se ne pogoduje težnjama koje su nespojive sa prirodom i svrhom novčane naknade nematerijalne štete.

2. Šteta u postupcima javnih nabavki

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini regulisan je jedinstvenim zakonskim okvirom ali i nizom podzakonskih akata, kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva, te modeli standardnih dokumenata.

Parlamentarna skupština BiH usvojila je 2004. godine prvi put Zakon o javnim nabavkama BiH, čime je uspostavljen decentralizovani sistem javnih nabavki. U skladu sa ovim sistemom određeno je da svaki ugovorni organ samostalno provodi postupke javne nabavke. Ovaj zakon se primjenjivao na prostoru čitave BiH, čime je uspostavljeno i jedinstveno tržište javnih nabavki. U skladu sa standardima EU-a, Zakon o javnim nabavkama je propisao da se javne

⁶Presuda Okružnog privrednog suda u Bijeljini broj 59 0 Пс 022543 14 Пс 3 od 13.02.2015. године

nabavke u BiH provode prema principima efikasnog korištenja javnih sredstava, pravične i aktivne konkurencije među potencijalnim ponuđačima, transparentnosti, te jednakog tretmana i nediskriminacije ponuđača.⁷

Znači Zakonom o javnim nabavkama je propisano postupanje ugovornih organa ali i ponuđača u ovim postupcima. Na odluke ugovornog organa se mogu od strane nezadovoljnih ponuđača izjaviti žalbe.

Žalbe se izjavljuju Kancelarijama za razmatranje žalbi u zavisnosti od vrjednosti nabavke.

Odredbom člana 52. stav 3. Zakona o javnim nabavkama propisane su mjere koje može preduzeti Kancelarija za razmatranje žalbi, prije zaključenja ugovora o javnoj nabavci, ukoliko smatra da je radnjom ugovornog organa narušena bilo koja obaveza iz ovog zakona. Tako može: a). sačiniti izjavu u vezi sa pravnim pravilima ili principima koji se odnose na predmet žalbe; b). u cjelini ili djelimično poništiti bilo koji akt ili odluku ugovornog organa koji nije u skladu sa tim zakonom; c). izdati nalog ugovornom organu da otkloni svaku povredu i da nastavi postupak dodjele ugovora; d). izdati nalog za prekid postupka dodjele ugovora i e). donijeti odluku o naknadi štete žaliocu, koji je zbog učinjene povrede ovog zakona, pretrpio gubitak ili štetu.

Stavom 4. navedenog člana propisano je da ukoliko je došlo do zaključenja ugovora o javnoj nabavci, te ukoliko smatra da je odluka ili radnja ugovornog organa narušila bilo koju obavezu iz ovog zakona, Kancelarija za razmatranje žalbi ovlaštena je da: a). sačiniti izjavu u vezi s pravnim pravilima ili principima koji se odnose na predmet žalbe i b). dodijeliti naknadu štete žaliocu, koji je kao ponuđač, zbog počinjene povrede ovog zakona, pretrpio gubitak ili štetu.

Visina štete se prema stavu 5. istog člana ograničava do iznosa troškova pripreme ponude ili do 10% ponuđačeve ponuđene cijene, zavisno koji je od dva iznosa veći.

Međutim dešavalo se da kancelarija utvrdi mnogo veću štetu. Protiv odluka kancelarija za žalbe se tužbom pred Sudom BiH može pokrenuti upravni spor.

Tako je u jednom upravnom sporu Sud BiH, Odluku ukinuo jer je dosuđena visina štete dovedena u sumnju stanjem spisa, te posebnim okolnostima konkretne javne nabavke.

Kako je u presudi navedeno tuženi (Kancelarija za žalbe) je odluku donio u svjetlu odredbe člana 52. stav 5. Zakona o javnim nabavkama BiH, kojom je propisano da se visina štete ograničava do iznosa troškova pripreme ponude ili do 10% ponuđačeve ponuđene cijene, zavisno koji je od ova dva iznosa veći. Cilj i svrha naknade štete u postupcima javne nabavke nije, dakle, njeno utvrđivanje po pravilima obligacionog prava, nego naknada stvarne štete, kažnjavanje počinioca, te djelovanje prema drugima radi preventivnog djelovanja u pravcu sprečavanja povrede Zakona.

Naknada štete, stoga, ne može biti osnov za nagrađivanje ili čak neosnovano obogaćenje, odnosno sticanje koristi koja višestruko prevazilazi stvarne troškove nastale pripremom ponude. Treba imati u vidu da u konkretnoj stvari, firma E.... d.o.o. Istočno Sarajevo nije imala status ponuđača jer je ista izjavila žalbu na Tendersku dokumentaciju i nije predala svoju ponudu, dalje kalkulacija visine štete, prema nalazu vještaka, obuhvata izmaklu korist obračunatu na ponudu izabranog ponuđača, po parametrima iz Okvirnog sporazuma zaključenog između ugovornog organa i izabranog ponuđača. Okvirnim sporazumom definišu se uslovi i način pod kojim će ugovorne strane poslovati, ukoliko se ispune svepretpostavke i bude postojala potreba za isporukom

⁷ Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" 49/04)

određenih roba i usluga, što daje osnov za zaključak da se izmakla korist u konkretnom slučaju zasniva na budućoj neizvjesnoj činjenici. Okvirnim sporazumom nastaje dužničko-povjerilački odnos, dakle obligacioni odnos koji predstavlja osnov za eventualnu štetu, u svim njenim vidovima, pa i u vidu izmakle dobiti. Šteta koju je obračunao vještak nije izvjesna i uveliko premašuje iznos stvarnih troškova, što bi za posljedicu imalo izigravanje cilja i svrhe Zakona o javnim nabavka.⁸

U odluci se dalje navodi ono što je izvjesno je da je u postupku došlo do povrede pravila i principa postupka javne nabavke, da je firma E..... d.o.o. Istočno Sarajevo diskriminisan u odnosu na druge ponuđača i da mu pripada naknada štete u visini troškova pripreme ponude ili iznosa do 10% od njegove ponuđene cijene, zavisno koji iznos je veći. Visina štete kod ovakve zakonske formulacije i u nedostatku propisanih parametara, može se odrediti samo stavljanjem u međusobni odnos karaktera prekršaja, gornje granice visine odštete i stvarnih troškova. Kako u obarzoženju tuženog proizilazi da je visina odštete baziran na nalazu vještaka iz kojeg proizilazi da je obrađenja kao institut izmakle dobiti u odnosu na zaradu izabranog ponuđača to je visina štete utvrđena na ovaj način, osim je neodređene, stvarno se i neukazuje kao šteta koju je pretrpio tužitelj. Tuženi pogrešno smatra da tužitelju pripada pravo na naknadu izgubljene zarade, što predstavljaju instituti obligacionog prava. O naknadi ove vrste štete može se isključivo raspravljati kao građansko-pravnom odnosu i u drugom sudskom postupku, a nikako u postupku ocjene zakonitosti i pravilnosti upravnog akta i odlučivanja o zahtjevu za naknadom štete u postupku javne nabavke. Ovaj nedostatak pravilnog utvrđivanja visine štete ima karakter bitne povrede postupka zbog čega sud ne može ispitati pravilnost i zakonitost pobijanog konačnog upravnog akta i za posljedicu ima povredu osnovnog načela upravnog postupka-načela zakonitosti. Imajući u vidu da je neophodno zadovoljiti i penalni karakter ove štete, vijeće smatra da se kod određivanja nakande štete moraju zadovoljiti oba kriterija naknade štete, a to je pokriće svih troškova koji su izazvani provedenim postupkom, s jedne strane, te njen kazneni i preventivni karakter, što u cjelosti pokriva zahtjev iz člana 52. Zakona o javnim nabavkama. Dosuđenje štete u većem iznosu bi, po shvatanju vijeća, uveliko povrijedio zahtjev pravičnosti i nanio višestruku štetu ugovornom organu, mnogo veću od štete koja je nastala njegovim nepravilnim postupanjem.

Iz gore navednog je jasno da se zbog povreda odredbi Zakona o javnim nabavkama od strane ugovornog organa, koja povreda može da bude i u vidu nezaključenja ugovora i ako je ta obaveza nastala, oštećenom ponuđaču može dosuditi šteta u dva odvojena sudska postupka.

Jedan je upravni spor pred Sud BiH i šteta se dosuđuje prema članu 52 Zakona o javnim nabavkama koja šteta ne obuhvata štetu u vidu izmakle dobiti i ta šteta (izmakla dobit) se može dosuditi u parničnom postupku pred redovnim sudovima u postupku koji se provodi po procesnim normama Zakona o parničnom postupku dok su materijalne norme sadržane u Zakonu o obligacionim odnosima.

Navedeno je decidno propisano i u Zakonu o javnim nabavkama da svaki od učesnika postupka javne nabavke koji je pretrpio štetu zbog povrede ovog zakona ima mogućnost da pokrene postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete zbog izmakle dobiti pred nadležnim sudom, prema opštim propisima o naknadi štete.

Tužbeni zahtjev za štetu u vidu izmakle dobiti, a u vezi povrede Zakona o javnim nabavkama se definiše na način da se obavezuje tuženi da naknadi štetu u vidu direktne štete u određenom

⁸ Presuda Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 U 019396 15 U Sarajevo, 06.10.2016.

iznosu i štetu u vidu izmakle koristi u određenom iznosu , a kao je to navedeno u primjeru koji slijedi.

Tužbeni zahtjev ponuđača je glasio :

- I. „Obavezuje se tuženi da tužiocu na ime naknade štete u vidu direktne štete isplati iznos od 530.000,00 KM te na ime naknade štete u vidu izmakle koristi iznos od 1.720.800,00 KM zajedno sa pripadajućom zakonskom zateznom kamatom počev od dana donošenja presude pa do konačne isplate, a sve u roku od 30 dana od dana donošenja odluke, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.“
- II. Obavezuje se tužilac da tuženome naknadi troškove parničnog postupka u iznosu od 49.689,50 KM, sve u roku od 30 dana od dana pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.“⁹

Kada ugovor ne bude zaključen krivicom ugovornog organa, u parnici tuženog, tužiocu saglasno odredbi člana 183. ZOO, a u vezi odredbe člana 154. stav 1, člana 155. i člana 189. ZOO, pripada pravo da traži naknadu štete u vidu izmakle koristi, a koja treba tužioca da stavi u imovinski položaj u kome bi on bio da je ugovor zaključen i izvršen.

U sudskim postupcima visina te štete je korist od posla koju bi tužilac prema redovnom toku stvari ostvario, po odbitku svih troškova koje bi imao da je radio, jer je bilo izvjesno da je tužilac opravdano očekivao korist od dobijenog posla, čije ostvarenje je spriječio tuženi nezaključenjem ugovora koji je po zakonu bio dužan da zaključi.

U jednom konkretnom primjeru to znači da je to prihod koji bi ostvario obavljajući poslove otkopavanja i utovara, transporta i odlaganja 700.000 m³ č.m. prema cijenama iz ponude tužioca (koja je prihvaćena) umanjen za sve troškove koje bi imao tužilac da je radio (utrošak goriva i maziva, troškova tekućeg održavanja opreme i ostale proizvodne usluge, amortizacije i bruto plata zaposlenih), što je utvrđeno prema nalazu vještaka ekonomske struke.

U spisu nisu prihvaćeni zahtjevi tuženog da tužiocu eventualno pripada pravo na izmaklu korist u visini onoga što bi tužilac dobio što je očekujući zaključenje ugovora prekinuo neke druge pregovore sa trećim licima, odnosno što nije zaključio druge ugovore koji bi se odnosili na period kada bi radio poslove po tenderu (teorija tzv. negativnog ugovornog interesa).

U jednoj odluci Vrhovnog suda Republike Srpske je navedeno da neosnovano tuženi osporava zaključak drugostepenog suda u pogledu toga da je tužilac visinu štete dokazao jer smatra da nalaz vještaka ekonomske struke nije mogao poslužiti kao dovoljna podloga za utvrđenje visine izgubljene dobiti, jer da po pravilima o teretu dokazivanja tuženi, koji u ovom postupku nema zahtjev već osporava tužbeni zahtjev tužioca, nije bio dužan da predloži vještačenje po vještaku rudarske struke, već da je tim prigovorima osporavao nalaz vještaka ekonomske struke u pogledu transportnih dužina vezano za realizaciju tenderskog posla za koje je po njegovom mišljenju elemente mogao dati samo taj vještak.¹⁰

⁹ Presuda Višeg privrednog suda u Banjaluci broj: 59 0 Ps 000204 14 Ps 2 od 15.06.2015.. godine

¹⁰ Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj: 59 0 Ps 027075 16 Rev od 30.11.2016. godine

Iz navednog je jasno da se šteta koju je pretrpio ponuđač odnosno tužilac ne može izjednačavati sa cijenom ponude odnosno cijenom radova jer se moraju odbiti troškovi.

U drugom sudskom postupku predmet spora je bio zahtjev tužioca radi naknade štete u iznosu preciziranom na ročištu od 08.11.2019. godine u visini od 135.935,35 KM, od čega na ime naknade obične štete 449,00 KM, a na ime naknade izmakle koristi 135.486,35 KM.

Sud je presudom tužbu ocjenio osnovanom i usvojio tužbeni zahtjev.

Tužilac je u tužbi i tokom postupka isticao da su tužioci pretrpjeli štetu u vidu izmakle dobiti koja je prouzrokovana radnjama tuženog usljed odbijanja ispunjenja obaveze da sa tužiocima zaključi ugovor o pružanju usluga koje su bile predmet nabavke jer tuženi nakon tri pravosnažne i konačne odluke Ureda za razmatranje žalbi nije zaključio Ugovor sa tužiocima čija je ponuda od strane Ureda za razmatranje žalbi ocjenjena i utvrđena kao jedina kvalifikovana ponuda.

U predmetu je tokom postupka dokazano da ugovorni organ tuženog nije postupio u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, odnosno da je donoseći nezakonite odluke onemogućio tužioce da ostvare naknadu koja se po redovnom toku stvari mogla očekivati čime su po osnovu krivice prouzrokovali tužiocima štetu u vidu izmakle dobiti. Odlukama za koje je KRŽ utvrdila da su nezakonite, tuženi su trećem licu "M..." doo Bijeljina omogućili dobit iako je ponuda tog lica odlukama KRŽ proglašena nekvalifikovanom.

Tokom postupka je dokazano da su kao nezakonite ukinute sve odluke tuženog kojim je tuženi diskvalifikovao ponude tužilaca i istovremeno preduzeće "MM" doo Bijeljina proglasio najboljim ponuđačem.

3. Krivičnopravni aspekti javnih nabavki

Kršenje normi iz Zakona o javnim nabavkama kao što je u gore navedno može za posljedicu da ima građansku odgovornost ali i krivičnu odgovornost. Krivična odgovornost postoji kada se kršenjem ovog zakona steknu obilježaja nekog od krivičnih djela.

Jasna je povezanost korupcijskih rizika i javnih nabavki i ova veza je izražena kod procesuiranje krivičnog djela zloupotrebe položaja ili ovlaštenja kao genusnog djela korupcije općenito, pa tako i u javnim nabavkama. Zakonodavac Republike Srpske je u članu 250. Krivičnog zakonika definisao zloupotrebu u postupku javne nabavke kao posebno krivično djelo.¹¹

Vezano za krivičnu odgovornost u pogledu kršenja propisa koji se tiču javnih nabavki najčešće krivično djelo koje mogu izvršiti službena lica u ugovornom organu je Zloupotreba službenog položaja u kojoj situaciji bi se opšti akti koji uređuju postupak javnih nabavki pojavili kao blanketni propisi.

Svako kršenje ovih akata i ne znači izvršenje krivičnog djela. Zloupotrebe u krivičnopravnom smislu sa aspekta javnih nabavki najčešće bivaju izvršene iskorištavanjem službenog položaja, znači službeno lice se kreću granicama svog ovlaštenja u pogledu javnih nabavki (sačinjava tendersku dokumentaciju, odabira izvođače, te preduzima druge službene radnje) ali ne u cilju službe, izbora najboljeg ponuđača već u cilju izbora "tipovanog pnuđača" kojim prilagođava proceduru, a sve u namjeri da mu pribavi korist u vidu dodjele posla.

U Krivičnom zakoniku Republike Srpske ovo krivično djelo je definisano na način kao slijedi:

¹¹ Adnan Tulić, Mirela Porobić, Slobodan Golubović, Priručnik za sudije i tužioce: Korupcijski rizici u postupcima javnih nabavki (2019).

“Zloupotreba službenog položaja ili ovlaštenja

Član 315

(1) Službeno ili odgovorno lice koje iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlaštenja ili neizvršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom neku korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog, kazniće se kaznom zatvora od jedne do pet godine.

(2) Ako je djelom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 10.000 KM, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina, a ako taj iznos prelazi 50.000 KM, kazniće se kaznom zatvora od dvije do dvanaest godina.

(3) Kaznama iz st. 1. i 2. ovog člana kazniće se i strano službeno lice ili odgovorno lice u stranom pravnom licu koje ima predstavništvo ili vrši djelatnost u Republici Srpskoj, ili lice koje vrši poslove od javnog interesa ako je djelo izvršeno u periodu vršenja njegovih ovlaštenja ili dužnosti.

(4) Ako je djelo iz st. 1, 2. i 3. ovog člana izvršeno pri vršenju javnih nabavki ili na štetu sredstava budžeta Republike Srpske, javnih fondova ili drugih javnih sredstava, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od tri do petnaest godina.

U nastavku se daju pojedini stavovi sudske prakse u vezi sa ovim krivičnim djelom

“U konkretnom slučaju radi se o iskorištavanju službenog položaja optuženog poduzimanjem radnji raspolaganja sredstvima budžeta općine koji su formalno u granicama njegovih ovlasti, ali su u materijalnom smislu protupravne i suprotne interesima i zadacima službe, budući da je optuženi ove interese podredio pribavljanju drugom – DJL Z. iz Cazina i raznim sportskim organizacijama protupravne imovinske koristi a na štetu budžeta Općine Cazin.”¹²

“Zaključno treba reći da, iako su pojedini postupci opt. I.O., kao gradonačelnika grada P., formalno bili u suprotnosti s odredbama Uredbe i Zakona o nabavi robe, usluga i ustupanju radova, to još ne znači i da se radi o zlouporabi njegova položaja i ovlasti u smislu kaznenog djela iz čl. 337. KZ-a. Naime, svako iskorištavanje položaja i ovlasti od strane službene ili odgovorne osobe, upravo da ono i postoji, samo za sebe još ne mora nužno predstavljati učin ovog kaznenog djela, već eventualno kakvu povredu za koju postoji stegovna, prekršajna ili druga odgovornost, a ne i nužno, u svakom slučaju, kaznena odgovornost.”¹³

Nadalje, imajući u vidu ranije navedena ovlaštenja optuženog O.E. kao direktora Rudnika ‘Šikulje’ u Lukavcu, te utvrđenu činjenicu da su Rudnici ‘Kreka’ u Tuzli, u čijem sastavu posluje i Rudnik ‘Šikulje’ Lukavac, u 2004. godini proveli tender radi izbora najpovoljnijeg ponuđača za angažovanje opreme za izvođenje rudarskih i drugih radova, nakon kojeg su sa d.o.o. ‘Junuzović Kopex’ zaključili ugovor o povremenom angažovanju opreme – buldožer CAT D6 a sa d.o.o. ‘Musić Gradnja’ Gornje Dubrave za angažovanje opreme – buldožer CAT D8, ovaj sud nalazi da je optuženi O.E., dogovorivši sa optuženim Junuzović Amirom kao direktorom d.o.o. ‘Junuzović Kopex’ da radove na Rudniku ‘Šikulje Lukavac’ d.o.o. ‘Jonuzović Kopex’ obavlja i sa buldožerom CAT D8, prekoračio svoja ovlaštenja. Budući da Rudnik ‘Šikulje’ u Lukavcu posluje u sastavu d.o.o. Rudnici ‘Kreka’ u Tuzli, koji su bili zaključili ugovore sa navedenim pravnim subjektima o angažovanju tačno određene opreme za izvođenje rudarskih i drugih radova, te, budući da je optuženi O.E. bio ovlašten stvoriti obaveze

¹² Presuda Kantonalnog suda u Bihaću br. K-67/03 od 16.7.2004. godine

¹³ Presuda Vrhovnog suda R Hrvatske br. Ikž-1049/03 od 14.4.2005. godine

za Rudnik 'Šikulje' u pogledu jedne vrste usluge godišnje do 10.000,00 KM, očito je da optuženi O.E. nije imao ovlaštenje da, dogovorom sa direktorom drugog pravnog subjekta o obavljanju usluga, za Rudnik 'Šikulje' stvara obaveze koje prelaze iznos 10.000,00 KM, kao što je bila obaveza koja je nastala predmetnim dogovorom sa optuženim J.A."¹⁴

U krivičnom zakonodavstvu Republike Srpske je kao što je i navedno propisano je posebno krivično djelo Zloupotreba u postupku javne nabavke, a u kojem je u članu 250 propisano da odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik koji u postupku javne nabavke podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se na nedozvoljen način dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u namjeri da time utiče na donošenje odluka naručioca u bilo kojoj fazi postupka javne nabavke, kazniće se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina i novčanom kaznom.

Dalje je navedno da ukoliko je djelo učinjeno u postupku javne nabavke čija je vrijednost veća od 1.000.000 KM, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina i novčanom kaznom.

Učinilac koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u namjeri da utiče na donošenje odluka naručioca prije nego što on donese odluku o izboru ponude, može se blaže kazniti ili osloboditi od kazne.¹⁵

Izvršilac ovog krivičnog djela je odgovorno lice koje postupa, podnosi ponudu, u postupku javnih nabavki u ime pravnog lica zasnovanu na lažnim podacima to je jedna od alternativnih radnji (podnošenje ponude zasnovane na lažnim podacima npr. da je preduzeće imalo do sada obvljene poslove u iznosu od 1000000 KM, ili da ima određenu mehanizaciju, ili da ima zaposlene radnike određene kvalifikacije, a u stvari ovi navodi u ponudi ili dokumentima koji su njen sastavni dio nisu tačni).

Druga alternativna radnja izvršenja djela je dogovaranje na nedozvoljen način sa drugim ponuđačima (naprimjer ponuđači se dogovaraju oko sačinjavanja ponude ili se dogovaraju da neko od ponuđača u započetoj proceduri nabavki odustane).

Treća alternativna radnja izvršenja djela je drugi način protiv pravnog djelovanja u namjeri kako bi se uticalo da naručioca da donese odluku.

U nastavku se daje izvod iz sudske prakse u vezi sa ovim krivičnim djelom:

“Dana 06.11.2017. godine, DŽ.E. postupajući kao zaposlenik, a u svojstvu ovlaštene osobe za predstavljanje preduzeća “A. putevi” d.o.o. Čelić, nakon što je dana 09.10.2017. godine Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Vlade Brčko distrikta BiH objavilo obavještenje i pokrenulo postupak o javnoj nabavci radova na provođenju mjera na zaštiti od poplava u svim fazama odbrane od poplava, na području Brčko distrikta BiH u toku 2018. i 2019. godine broj: 1157-1-3-660-3-537/17, sačinio i proslijedio navedenom organu ponudu preduzeća “A. Putevi” d.o.o. Čelić, kojom prilikom je na 35. stranici iste priložio kopiju

¹⁴ Presuda Vrhovnog suda FBiH br. 03 0 K 001884 11 Kžk od 11.10.2011. godine

¹⁵ Krivični zakonik Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 64/2017 i 104/2018).

potvrde o izvršenim radovima izdatu od strane Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Vlade Brčko distrikta BiH broj: 13-0003457/13 od 6.2.2017. godine u kojoj se navodi da je ponuđač preduzeće "A. Putevi" d.o.o. Čelić, uspješno izveo radove na rekonstrukciji savskog odbrambenog nasipa u Brčko distriktu BiH - prva faza, svjestan da je iz iste izbrisan tekst u zadnjem pasusu koji se odnosi na kašnjenje u izvođenju radova i obračunatom penalima navedenom preduzeću od strane spomenutog organa, znajući da bi u slučaju dostavljanja ove potvrde sa istinitim sadržajem iz koje ne bi bio izostavljen autentičan tekst sadržan u zadnjem pasusu potvrde, Komisija za javne nabavke Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Vlade Brčko distrikta BiH odbacila ponudu preduzeća "A. putevi" d.o.o. Čelić kao neprihvatljivu. Dakle, kao odgovorna osoba u privrednom društvu u postupku javne nabavke podnio ponudu zasnovanu na lažnim podacima, u namjeri da utiče na donošenje odluke naručioca u bilo kojoj fazi postupka javne nabavke, čime je počinio krivično djelo – zloupotreba u postupku javne nabavke – iz člana 236a. stav 1. Krivičnog zakona Brčko distrikta Bosne i Hercegovine."¹⁶

Dana 18.11.2010. godine izdali potvrdu o završenim radovima po prvoj privremenoj situaciji broj: 16-0234MB-05/10, kojom su potvrdili da je izvođač radova "Energ sistem" d.o.o. Brčko shodno ugovoru o izvođenju radova na rekonstrukciji i uređenju aneksa JU Ekonomska škola u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine - LOT 2 – elektroinstalaterski radovi broj: 13-01.1-003365/10-2 od 31.08.2010. godine, završio izvođenje radova na rekonstrukciji i uređenju aneksa JU Ekonomska škola u skladu sa prvom privremenom situacijom, prosljedili Odjeljenju za obrazovanje Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a oni Direkciji za finansije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, znajući da navedeni radovi u tom trenutku nisu bili ni započeti, tako da je dana 29.12.2010. godine, izvođaču radova "Energ sistem" d.o.o. od strane Brčko distrikta Bosne i Hercegovine protivno ugovornim odredbama isplaćen iznos od 48.901,33 KM, čime su opisanim radnjama izvođaču radova pribavili korist u vidu protivpravnog raspolaganja navedenim novčanim sredstvima u periodu od 29.12.2010. godine pa do 14.3.2011. godine, a Brčko distriktu pričinili materijalnu štetu koja se ogleda u nemogućnosti kratkoročnih plasmana naznačene sume novca u periodu od 29.12.2010. godine kao dana isplate iznosa od 48.901,33 KM, pa do 15.12.2011. godine, kao dana kada je shodno ugovornim odredbama po stvarno izvršenim radovima navedena suma novca trebala biti plaćena izvođaču radova, Dakle, kao saizvršioци, u svojstvu službenih osoba u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja pribavili jednom kakvu korist, drugom pričinili štetu.¹⁷

ZAKLJUČAK

Javna nabavka je vrlo specifična ekonomska djelatnost koju obilježava veliki obim transakcija, složenost uloga svih učesnika. Podaci u vezi sa javnim nabavkama u regiji zapadnog Balkana pokazuju da je udio javnih nabavki između 8% i 11% bruto domaćeg proizvoda. Značajan dio budžetskih sredstava u Bosni i Hercegovini izdvaja se za javne nabavke. Proces javnih nabavki možemo podijeliti na četiri faze: faza planiranja javnih nabavki; faza pripreme tenderske dokumentacije i javno oglašavanje; faza dostavljanja i evaluacije ponuda; faza ugovaranja i implementacije ugovora.¹⁸

¹⁶ Presuda Osnovnog suda Brčko Distrikta br. 96 0 K 118049 18 Kps od 4.9.2018. godine

¹⁷ Presuda Apelacionog suda Brčko Distrikta br. 96 0 K 070279 17 Kž od 20.7.2017.

godine

¹⁸ Adnan Tulić, Mirela Porobić, Slobodan Golubović, Priručnik za sudije i tužioce: Korupcijski rizici u postupcima javnih nabavki (2019).

Pitanje naknade štete i posljedica kršenja procedura koje propisuju tok javnih nabavki je u ovom radu analiziran iz ugla više grana prava.

Kršenje Zakona o javnim nabavkama u BiH za posljedicu ima građansku (imovinsku) odgovornost nosilaca ovog kršenja i to prema odredbama Zakona o javnim nabavkama ali i po odredbama Zakona o obligacionim odnosima.

Naknada štete prema Zakonu o javnim nabavkama se utvrđuje u upravnim sporovima, a prema Zakonu o obligacionim odnosima u parničnim postupcima u kojim se utvrđuje šteta najčešće u vidu izmakle koristi. Kao radnja dokazivanja u ovim postupcima je veoma važno vještačenje po vještaku ekonomsko-fnansijske struke koji utvrđuje štetu, vrijednost radova, troškove radova, direktnu štetu i izmaklu korist. Kao i kod drugih parnica postupak se pokreće tužbom u okviru koje u tužbenom zahtjevu odvojeno treba da bude definisan iznos štete koji se traži po osnovu direktne štete i iznos koji se traži po osnovu izmakle koristi, a zatim i zbirni iznos u cilju kvalitetnije izvršnosti eventualne presude.

U dosadašnjoj sudskoj praksi u Bosni i Hercegovini evidentirano je više slučajeva vođenja upravnih sporova i parničnih postupaka u vezi štete koja je nastala zbog kršenja Zakona o javnim nabavkama.

Zbog kršenja ovog može da se utvrđuje i krivična i prekršajna odgovornost kako na strani ugovornog organa tako i na strani ponuđača. Za postojanje krivične odgovornosti neophodno je postojanje umišljaja kao subjektivnog elementa ovih krivičnih djela, što predstavlja posebnu teškoću u utvrđivanju ove odgovornosti.

LITERATURA

1. Adnan Tulić, Mirela Porobić, Slobodan Golubović, Priručnik za sudije i tužioce: Korupcijski rizici u postupcima javnih nabavki (2019).
2. Rosa Obradović, Modul 7, Građanska oblast, Visoki sudski i tužilački savjet BiH, (2006).
3. Presuda Okružnog privrednog suda u Bijeljini broj 59 0 Пс 022543 14 Пс 3 od 13.02.2015. године
4. Presuda Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 U 019396 15 U Sarajevo, 06.10.2016.
5. Presuda Višeg privrednog suda u Banjaluci broj: 59 0 Ps 000204 14 Ps 2 od 15.06.2015.. godine
6. Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj: 59 0 Ps 027075 16 Rev od 30.11.2016. godine
7. Presuda Kantonalnog suda u Bihaću br. K-67/03 od 16.7.2004. godine
8. Presuda Vrhovnog suda R Hrvatske br. Ikž-1049/03 od 14.4.2005. godine
9. Presuda Vrhovnog suda FBiH br. 03 0 K 001884 11 Kžk od 11.10.2011. godine
10. Presuda Osnovnog suda Brčko Distrikta br. 96 0 K 118049 18 Kps od 4.9.2018. godine
11. Presuda Apelacionog suda Brčko Distrika br. 96 0 K 070279 17 Kž od 20.7.2017. godine
12. Krivični zakonik Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 64/2017 i 104/2018).
13. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" 49/04)
14. Zakonom o obligacionim odnosima prilagođen za Republiku Srpsku – Prečišćeni tekst (Službeni glasnik SFRJ broj 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89) odnosno Službeni glasnik Republike Srpske broj 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04).

BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU EVROPE, RUSIJE I KINE

Sažetak

Balkan je oblast u kojoj žive različite skupine naroda, koji govore različitim jezicima, čije je kultura i tradicija veoma bogata. I kao takav uvijek se smatrao mjestom mogućih konflikta kultura i civilizacija, Zapada i Istoka. Balkan je spona Istoka i Zapada. Nešto kao most koji spaja različite civilizacije. Ali kroz historiju Balkan se pokazao kao bure baruta, mjesto nastanka mnogih sukoba i problema. Mjesto opasnog življenja!

Nakon raspada Jugoslavije a pod uticajem atlantista Balkan je postao Zapadni Balkan (Jugoslavija minus Slovenija plus Albanija). Ulaskom u EU², Hrvatska prestaje biti dijelom Zapadnog Balkana. Od 1991. do 2016. Balkan je postao mjesto sukoba Zapada i Istoka, utjecaja NATO-a, Amerike, EU-a i Rusije. Zemlje zapadnog Balkana u novoj geopolitičkoj slici svijeta našle su se u raskolu između NATO-a saveza, Amerike, EU-a i Rusije.

Težnja preostalih država nastalih raspadom Jugoslavije, je članstvo u EU i NATO savezu. Najdalje je na tom putu otišla Srbija, koja lagano ali sigurno korača ka članstvu u EU. I druge zemlje (poput Makedonije) su uradile mnogo u rješavanju otvorenih pitanja sa Grčkom oko imena Republika Sjeverna Makedonija, što je bio jedan od uslova otvaranja pristupnih pregovora sa EU. Ali ono što se dogodilo u oktobru 2019. godine, kada je Francuska blokirala otvaranje pristupnih pregovora sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom, bi u mnogome moglo negativno uticati na dalji razvoj situacije na zapadnom Balkanu. Naime, Francuska se založila postepenije pristupanje EU, otvaranje strukturnih fondova EU zemljama kandidatima, ali i za striktniju politiku uslovljavanja procesa proširenja.

Bosna i Hercegovina se nalazi u nezavidnoj situaciji između SAD³ i Rusije, čiji predstavnici u posljednje vrijeme upućuju jasne poruke – jedni za ispunjavanje obaveza za ulazak u NATO, dok su drugi protiv ulaska u Sjevernoatlanski savez. Dosadašnja praksa pokazuje da će Bosna i Hercegovina teško izaći iz ove „pat pozicije“, naročito sa ovakvim političkim strukturama koje godinama blokiraju bilo kakav napredak ka NATO-u i EU. Vlasti u Republici Srpskoj (RS-u) insistiraju na tome da Bosna i Hercegovina ne može postati članicom NATO-a sve dok to ne postane i Srbija. Po ocjeni političkih analitičara Bosna i Hercegovina je postala poligon za igru dvije svjetske sile SAD-a i Rusije i teško će izaći iz ove situacije.

Pored navedenih uticaja na Balkanu sve veći uticaj ima Kina, koja nastoji da jugoistočna Europa u okviru „Novog puta svile“ postane karika koja povezuje Kinu i tržišta Srednje Evrope. Ova kineska inicijativa je posebno privlačna za zemlje zapadnog Balkana, čijoj lošoj infrastrukturi je potrebna obnova i svježa novčana ulaganja u posrnulu privredu.

Iako će se prosperitet projekta „Novog puta svile“ osjetiti tek za 50 ili više godina, rezultati pekinških investicija su već vidljivi u mnogim zemljama istočne Evrope, gdje „ničū“ mostovi, ceste, a fabrike koje su dugo zjapile devastirane sada se kompletno renoviraju. Sve veći ekonomski uticaj Kine se osjeti i u zemljama zapadnog Balkaba. Tu prije svega mislimo na Srbiju (pruga Beograd – Budimpešta), Hrvatsku (izgradnja Pelješkog mosta), Crnu Goru (izgradnja auto-puta) kao i Bosnu i Hercegovinu (izgradnja bloka 7 Termoelektarne u Tuzli),

¹ Dr. sci. Izudin Šarić, docent, Spoljni saradnik na Evropskom univerzitetu Kallos u Tuzli

² Evropska unija

³ Sjedinjene Američke Države

čime ove zemlje lagano ali sigurno postaju zavisne od novčanih sredstava Kine. Zbog složene ekonomske i finansijske situacije očekivati je da će se taj uticaj u narednom periodu proširiti i na druge zemlje EU.

Ključne riječi: Evropska Unija (EU), NATO, Rusija, Kina, proširenje.

1. UVOD

Iako misija Europske unije za 21. vijek proklamira napredak i stabilnost, uravnotežen privredni i socijalni razvoj, očuvanje različitosti naroda Evrope, kao i vrijednosti koje dijele (poštovanje ljudskih prava, socijalna tržišna ekonomija, održivi razvoj i zdrav okoliš), te prevladavanje podjela na kontinentu, sasvim je očito kako je briselska vlada sve dalje od ovih vrlo primamljivih ciljeva.⁴ Nastavak daljih integracija se nalazi u središtu neusaglašenih i neriješenih stavova, dubokih turbulencija – sa jedne strane, BREXIT-a tj. izlaska Velike Britanije iz EU, sa druge, neriješenog pitanja ukrajinske krize i sve snažnijeg utjecaja Rusije na kontinentu, zbog čega EU nije u stanju kompletirati proces proširenja na Zapadnom Balkanu.

Proces proširenja Europske unije na Zapadni Balkan koji se dugo smatrao najboljom, ali i najuspješnijom europskom politikom zbog blokade Francuske suspendiran na neizvjesni vremenski period. Navedeni izazovi objelodanili su činjenicu da EU ne uspijeva upravljati krizom na dijelu svoje teritorije, ali su pokrenuli i talas nezadovoljstva politikama europskih institucija, te jačanje populizma širom Evrope.

Budućnost integracije Zapadnog Balkana u EU postepeno je počela gubiti podršku, većim dijelom i zbog narušenih odnosa između SAD-a i EU-a nakon izbora Donalda Trumpa za predsjednika, 2016. godine. Novonastala konstalacija odnosa je pokatala da dojučerašnji saveznici imaju sasvim različit pristup u rješavanju ključnih problema na prostoru regije, poput pitanja normalizacije odnosa, time i okvira sporazuma Srbije i Kosova, makedonskog spora sa Grčkom (oko imena), kao i zastoja u funkcioniranju institucija BiH. Ovakva konstalacija odnosa narušila je vjerodostojnost EU-a, ali i dodatno umanjila privlačnost procesa integracije, posebno zbog nesavladivih kriterija koje zemlje Zapadnog Balkana moraju ispuniti kako bi postale kandidati za članstvo.

Od 1991. do 2016. Balkan se našao u sukobu Zapada i Istoka, utjecaja NATO-a, Amerike, EU-a i Rusije. Zemlje Balkana u novoj geopolitičkoj slici svijeta našle su se u rascjepu između NATO-a, Amerike, EU-a i Rusije.

2. ODNOSI BOSNE I HERCEGOVINE I EVROPSKE UNIJE

Prednosti članstva u EU su političke, ekonomske i socijalne prirode. Članstvo znači širenje zone mira, stabilnosti i sigurnosti, doprinosi bržem ekonomskom rastu, razvoju trgovine i otvaranju novih radnih mjesta, uz mogućnost korištenja pomoći iz fondova Unije, kao i boljem kvalitetu života. Posebno je važno jačanje ugleda na međunarodnoj sceni.

Budući da je BiH integralni dio evropskog kontinenta, njeno članstvo doprinijet će da se zaokruži velika cjelina zajednice evropskih zemalja. Osim toga, članstvo BiH značajno je i za

⁴ Pavlović Jadranka; EU i Zapadni Balkan: Od geopolitičkog diva do geopolitičkog patuljka, www.geopolitika.news, objavljeno 06.11.2019. godine, pristupio 13.01.2020. godine

proširenje tržišta EU, ne toliko zbog veličine i brojnosti, koliko zbog kompaktnosti cjeline unutrašnjeg tržišta EU. BiH unosi u jedinstveni prostor EU prirodne resurse, od kojih je posebno važan hidroenergetski. Korištenje teritorije BiH bit će veoma značajno radi skraćivanja komunikacija od centralne Evrope do Jadranskog mora. Svojom specifičnom strukturom različitih kultura i religija BiH će obogatiti mozaik kultura u EU. Zajedno s ostalim zemljama u Procesu stabilizacije i pridruživanja, BiH će pomoći da se stvore uslovi za dugoročnu stabilnost u ovom regionu.

Proces evropskih integracija zahtijeva sveobuhvatno prilagođavanje politika, institucionalnog okvira i pravnog sistema s ciljem dostizanja evropskih standarda u svim oblastima. Nadalje, proces pravne harmonizacije i prihvatanja evropskih standarda podrazumijeva opsežne unutrašnje reforme, opštu konsolidaciju sistema, snažniji privredni razvoj i intenzivnije vanjskopolitičko djelovanje u oblastima koje utiču na dinamiku odnosa BiH i EU. Perspektiva članstva u EU izuzetno je snažan poticaj za nastavak već započetih reformi u BiH i pokretač procesa koji treba da omogući stvaranje ekonomske, pravne, organizacione i socijalne strukture sposobne za djelovanje u skladu s pravilima EU. S ciljem ubrzanog procesa uključivanja BiH u evropske integracione tokove, neophodna je aktivna uloga svih segmenata društva.⁵

Strateški prioritet Bosne i Hercegovine je članstvo u Evropskoj uniji. Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike Bosne i Hercegovine podrazumijevaju poduzimanje daljnjih koraka u približavanju i institucionalizaciju odnosa sa EU u skladu sa Procesom stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association process – SAP).

Težnja Bosne i Hercegovina za sticanjem punopravnog članstva u EU temelji se na širokom političkom konsenzusu svih političkih subjekata u zemlji. U vezi sa tim doneseno je niz odluka na najvišem nivou, uključujući i „Zajedničku izjavu o opredijeljenosti političkih lidera u Bosni i Hercegovini za poduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja BiH Evropskoj uniji“, koju su Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Parlamentarna skupština BiH usvojile u januaru i februaru 2015. godine.

Početak promjena u pristupu Evropske unije na Balkanu zabilježen je tokom procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP) koji je promoviran u maju 1999. EU je nerado prihvatila obaveze i posljedice težnje da bude garant stabilnosti i prosperiteta u čitavoj Evropi. PSP je bio mnogo snažniji, proaktivniji i sveobuhvatniji nego regionalni pristup. Nudio je brže uključivanje kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji su Makedonija i Hrvatska isposlovale još početkom 2000., odnosno 2001.⁶

Samit održan u Solunu 2003. godine ponovno je potvrdio evropska stajališta, prezentirao nove instrumente za integraciju, otvorio politički dijalog i osigurao dodatnu finansijsku pomoć. Ovaj događaj je obilježen kao posljednje razmatranje strategije EU za Balkan. Prezentirano je, također, evropsko partnerstvo kao pred-prijemni instrument koji zemljama obuhvaćenim ovim procesom omogućava uspostavljanje kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta. Održan je niz sastanaka predstavnika EU i Zapadnog Balkana na ministarskom

⁵ Strategija integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, Direkcija za Evropske integracije, www.parco.gov.ba pristupio 10.02.2020.

⁶ Hadžikadunić Emir; BiH na putu ka EU – Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, Političke analize, Sarajevo 2012., www.vpi.ba pristupio 10.02.2020.

nivou. Samit je poslužio, također, i kao sredstvo za koordiniranje regionalnih politika. Nakon Samita u Solunu uslijedile su druge odluke koje su odražavale pozitivne odnose između ove dvije strane. Države Zapadnog Balkana su bile odgovorne za Povjerenika za vanjske odnose Evropske komisije koliko i za Povjerenika EU za proširenje. Konačno je predložen novi instrument predpristupne pomoći (IPA) za finansijski okvir 2007-2013. Evropska unija je počela cijeniti svoju ulogu vođe u procesu stabilizacije i integracije na Balkanu i to se ne bi trebalo promijeniti sada kada politike EU samo što nisu počele davati konkretnije rezultate.⁷

Na samitu u Solunu je dogovoreno da će Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju biti prva i posljednja ugovorna obaveza između pridruživanja i članstva. S druge strane, postojanje takvog Sporazuma i njegovo ispunjavanje od strane državne vlade neće automatski garantirati pozitivnu odluku o prijemu Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju u neposrednoj budućnosti. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina će postati pridruženi član Evropske unije i biće korak bliže statusu zemlje kandidata.

Kao primarni izvor prava Evropske unije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju će unijeti jednu novu i kvalitetniju izmjenu u odnosima između EU i BiH. Na taj način će država preći iz faze dobrovoljne u fazu obavezne harmonizacije zakonodavstva. Politički dijalog sa EU će postati institucionaliziran, i ostvarivat će se preko Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje (ASC) i putem redovnijih diplomatskih i parlamentarnih kanala. Predviđa se da će ASC biti garant ispravne implementacije Sporazuma. Sve odluke ovog Vijeća će biti pravno obavezujuće. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja dobru priliku za otvaranje regionalnog političkog dijaloga sa EU, preko razmjene mišljenja i harmoniziranjem stavova o glavnim međunarodnim pitanjima, sigurnosti i stabilnosti Evrope.⁸

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je Bosna i Hercegovina potpisala 16. juna 2008. u Luksemburgu, uspostavio je okvir za provedbu pravnih, administrativnih, institucionalnih i ekonomskih reformi koje će zemlju približiti EU. Privremeni sporazum o trgovini i pitanjima vezanim za trgovinu stupio je na snagu od 1. jula 2008.. Kao rezultat toga uspostavljeno je područje slobodne trgovine između EU i BiH, a EU je glavni trgovinski partner zemlje. Uz to, BiH ima koristi od jednostranih EU pregovora o autonomnim trgovinama za zemlje i teritorije koje sudjeluju ili su povezane s procesom stabilizacije i pridruživanja.

Između 2007. i 2013., Bosna i Hercegovina je imala koristi od 615 milijuna eura iz Instrumenta pretpriprustupne pomoći (IPA) koji ima za cilj pružiti ciljanu finansijsku pomoć zemljama koje su kandidatkinje i potencijalni kandidati za članstvo u EU. U toku je druga faza IPA-e, od 2014. do 2020., u kojoj je Bosni i Hercegovini dodijeljeno najmanje 165 milijuna eura u prvoj fazi. Konkretno, IPA pomaže u jačanju demokratskih institucija i vladavine zakona, reformiranju javne uprave, provedbi ekonomskih reformi, promicanju poštivanja ljudskih, manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, podupiranju razvoja civilnog društva i unapređenju regionalne suradnje i doprinijeti održivom razvoju i smanjenju siromaštva.

Da su institucije Bosne i Hercegovine posvećene ulasku u EU pokazuju do sada usvojena dokumenta: Deklaracija o specijalnim odnosima sa EU iz 1998. godine, odluke Vijeća ministara BiH i Rezolucija Parlamentarne skupštine BiH iz 1999. godine, kao i Izjava

⁷ Solioz, Christophe., *The Western Balkans in "Post Referendum" Europe*, Sudost Europa Mitteilungen, 2005.

⁸ Opc. Hadžikadunić Emir

predsjednika političkih partija. Takođe, Parlamentarna skupština BiH je 2003. godine, usvojila Zaključke prema kojima, između ostalog, postoji potpuni politički konsenzus da je članstvo Bosne i Hercegovine u EU najveći prioritet.

Institucije Evropske unije, kao i njene zemlje članice su u više navrata potvrđivale neupitnost evropske perspektive za Bosnu i Hercegovinu. Tako je u decembru 2014. godine Evropska unija, na osnovu britansko-njemačke inicijative za pokretanje i ubrzanje procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine, službeno usvojila novi pristup EU za BiH koji još jednom naglašava evropsku perspektivu za našu zemlju, kao i obavezu ispunjavanja kriterija za članstvo tokom predpristupnog procesa.

Prepoznavši napore i napredak koji je Bosna i Hercegovina ostavila, Evropska unija je u aprilu 2015. godine predložila vijeću EU stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je stupio na snagu 01. juna 2015. godine. Proces stabilizacije i pridruživanja se pokazao kao djelotvoran politički okvir za djelovanje Evropske unije na zapadnom balkanu. U Bosni i Hercegovini ovaj proces je osnažen novim pristupom EU, i dalje ostaje okvir za provođenje programa reformi na putu do budućeg članstva u Evropskoj uniji.

Shodno intenziviranom procesu evropskih integracija, na sjednici održanoj 23. jula 2015. godine Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je usvojilo Master plan procesa integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Predsjedništvo BiH je konstatovalo da usvojeni Master plan predstavlja sadržajni i vremenski osnovni okvir za dalje aktivnosti u vezi procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je 23. jula 2015. godine usaglašeni tekst Reformske agende za BiH za period 2015-2018., na koji je Vlada Federacije BiH 27. jula 2015. dala saglasnost, a isto to je uradila i Vlada Republike Srpske je 23. jula 2015. godine, čime su stvoreni uslovi za nastavak reformi.

Shodno Odluci Predsjedništva BiH (sa sjednice održane 28. januara 2016.) o podnošenju zahtjeva za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji, Predsjedavajući Predsjedništva BiH je 15. februara 2016. u Briselu uručio zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji Ministru vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske, u svojstvu predstavnika države koja predsjedava Vijećem Evropske unije. Predstavnicima Bosne i Hercegovine i Evropske unije su 18. jula 2016. parafirali Protokol uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH.

Vijeće za opće poslove EU (GAC), na sastanku održanom 20. Septembra 2016. u Briselu, usvojilo je zaključke o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU i odlučilo da provede postupak utvrđen članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, te je, u skladu s tim, Evropska komisija pozvana da podnese svoje mišljenje na zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji.

Evropska komisija je 9. decembra 2016. Bosni i Hercegovini uručila Upitnik koji je zvanični dokument kojim Evropska unija procjenjuje spremnost jedne zemlje da započne proces pristupanja. Upitnik sadrži detaljnu listu pitanja koja svojom strukturom prati strukturu kriterija za članstvo u EU, a cilj je da se kroz odgovore napravi sveobuhvatan uvid u politički, pravni, društveni, ekonomski i administrativni sistem države koja je podnijela zahtjev, te ocijeni kompatibilnost sa sistemom i vrijednostima koje egzistiraju u EU i državama članicama. Uručeni Upitnik sadrži 3.242 pitanja podijeljenih u okviru Političkog i Ekonomskog kriterija.

Nakon više od četrnaest mjeseci Bosna i Hercegovina je 28. februara 2018. konačno predala odgovore na ukupno 3.242 pitanja iz Upitnika Evropske komisije. Evropska komisija je nakon što je pregledala odgovore iz upitnika, 20. Juna 2018. Bosni i Hercegovini dostavila 655 dodatnih pitanja što predstavlja 20 posto pitanja iz Upitnika dostavljenog u decembru 2016. godine. Najviše dodatnih pitanja (106) odnosi se na politički kriterij, dok je u ekonomskom kriteriju Evropska komisija postavila 33 dodatna pitanja. Slijede ih poglavlje 19. Socijalna politika i zapošljavanje (43), poglavlje 14. - Transportna politika (38), te poglavlje 24. - Pravda, sloboda i sigurnost (36).

Konačne (ali nepotpune) odgovore na dodatan pitanja iz Upitnika evropske komisije Bosna i Hercegovina je predala 04. marta 2019. u Briselu komesaru za evropsku susjedsku politiku i proširenje. Odgovaranje na dodatna pitanja Evropske komisije dio je cjelokupnog procesa koji ima za cilj pripremu mišljenja o zahtjevu za članstvo BiH u EU, a u kojem će Evropska komisija dati detaljnu analizu stanja u zemlji i ocjenu spremnosti da se pređe u narednu fazu odnosa sa EU.

Evropska komisija je 29. maja 2019. usvojila svoje Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Mišljenje je od ključne važnosti u odnosima Evropske unije i Bosne i Hercegovine, potvrda da je EU predana da pruži smjernice i podršku zemlji u provođenju neophodnih reformi na njenom putu ka evropskim integracijama.

Mišljenje identifikuje 14 ključnih prioriteta koje zemlja treba da ispuni kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji; pruža sveobuhvatne smjernice za postepene reforme. Ključni prioriteti obuhvataju područja demokratije/funkcionalnosti; vladavine prava; osnovnih prava; i reforme javne uprave – osnove procesa pridruživanja Evropskoj uniji.

Analički izvještaj koji je priložen uz Mišljenje, po prvi put, upoređuje situaciju u Bosni i Hercegovini sa standardima koji se primjenjuju u zemljama članicama EU, uključujući pitanja kao što je unutrašnje tržište, javne nabavke, politika konkurentnosti, okoliša, sigurnosti hrane i zaštite potrošača. Mišljenje pruža čvrstu osnovu za diskusiju u Vijeću Evropske unije koje treba da donese odluku o narednim koracima na putu BiH ka Evropskoj uniji.

Kolegij komesara EU usvojio je 5. februara 2020. novu metodologiju procesa pristupanja EU čija je svrha da se ponovo uspostavi vjerodostojna perspektiva članstva Zapadnog Balkana u EU. Nova metodologija pristupanja Evropskoj uniji donosi niz novina, među kojima je objedinjavanje više pregovaračkih poglavlja u šest tematskih celina ili klastera, kako bi politički fokus zemalja kandidata bio usmeren na ključne sektore, ali i sankcije u slučaju nesprovođenja potrebnih reformi i ispunjavanja uslova.

Bosna i Hercegovina ima veliki zaostatak u procesu integrisanja u EU u odnosu na zemlje regije i još uvijek nema status kandidata, tako da ova nova metodologija i neće značajnije uticati na dalji put pristupanja Bosne i Hercegovine prema Evropskoj uniji.

3. UTICAJ RUSIJE NA ZBIVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Od 1991. do 2016. Balkan se našao u sukobu Zapada i Istoka, utjecaja NATO-a, Amerike, EU-a i Rusije. Zemlje Balkana u novoj geopolitičkoj slici svijeta našle su se u rascjepu između NATO-a, Amerike, EU-a i Rusije.⁹

Stvaranje balkanskog jedinstvenog tržišta, koje bi slijedilo nakon zone slobodnog kretanja, a koje bi podrazumijevalo i jedinstvenu carinsku zonu, ideja je koja je naoko kreirana kao utješna nagrada zbog izostanka europske integracije, ali je njena prava svrha odustajanje Balkana od EU-a i otvaranje širom vrata ruskom utjecaju.

Bosna i Hercegovina je trokut. Rusija sa Srbijom u toj zemlji ima utjecaj na Republiku Srpsku (RS). SAD je prisutan Daytonskim sporazumom. Hrvatska komponenta okrenuta je prema Zapadu odnosno EU-u, za što nisu zainteresirane bošnjačka i srpska strana. Bošnjačku stranu podupire Turska, koja preko izbjegličke krize drži ključeve budućnosti EU-a.¹⁰

Dakle, Rusija na svaki mogući način (subverzivno, propagandno, ekonomski, vojno...) pokušava usporiti, onemogućiti ili trajno spriječiti ulazak balkanskih država u EU i NATO, kako bi sama proširila i produbila svoj utjecaj u Europi. U zemljama koje su na pragu ulaska u EU, ili u istočnoevropskim državama koje su već članice EU, ili čak u zapadnoj Europi, kroz djelovanje različitih desničarskih neofašističkih pokreta (primjer Le Penove u Francuskoj), Rusija podstrekava euroskeptizam kako bi na vlast dovela anti-EU političke stranke koje bi na kraju svojim političkim djelovanjem proizvele raspad Unije.¹¹

Rusija ima direktni upliv u politička dešavanja u BiH, ne samo kroz djelovanje preko predstavnika srpskog naroda u entitetskim i državnim institucijama, već i kroz mandat koji je dobila kao jedna od članica Vijeća za implementaciju mira u BiH (PIC), a to svoje pravo redovno koristi podržavajući retrogradnu politiku SNSD-a u RS-u.

Rusija preko svoga ambasadora u BiH Petara Ivancova bez ustezanja pruža podršku Miloradu Dodiku u njegovim nasrtajima na Dejtonski mirovni sporazum, odnosno u negiranjima države BiH, uz prijetnje da će se entitet RS pripojiti u sastav Srbije. Prema Ivancovim riječima, Rusija će prihvatiti svako rješenje u političkim reformama BiH dogovoreno u nadležnosti predstavnika dva entiteta i tri naroda, dok istovremeno podstiče Dodika i Čovića da ne prihvataju ništa od reformi što je u korist normaliziranja političkog sistema u BiH.

Svoju pristrasnost prema politici iz RS-a tj. pokušaja rasturanja BiH pokazao je u više navrata, kada je na dnevni red stavljeno naoružavanje policije RS-a dugim cijevima, a zatim

⁹ Milardović Anđelko; Balkanske zemlje između Rusije i EU – „meki trbuh Evrope“, Institut za Evropske i globalizacijske studije, <http://www.inegs.com/hr/> objavljeno 20.11.2016. godine, pristupio 13.01.2020.

¹⁰ Op. Cit. Milardović Anđelko

¹¹ Global CIR Team; BiH kao moguće poprište sukoba Rusije i Zapada (I) - <http://mozaik.org.ba/>, objavljeno 09.09.2019., pristupio 11.01.2020.

i organiziranje rezervne policije. Slično mišljenju Milorada Dodika, smatra da je „zabrinjavajuće“ da entiteti nemaju pravo na otcjepljenje, ohrabrujući tako lidera SNSD-a u njegovim secesijskim namjerama protiv teritorijalnog integriteta BiH.

Iako je Misija OHR-a i Visokog predstavnika, Dejtonskim sporazumom uspostavljena upravo s ciljem da se u korist mira i sigurnosti, mirovni proces zaštiti od destruktivnih politika, ambasador rusije u BiH ipak ide linijom Milorada Dodika tražeći što hitnije gašenje OHR-a i drugih mehanizama međunarodne zaštite mira u BiH.

Dok Dodik i Ivancov insistiraju na prestanku misije OHR-a i Visokog predstavnika, ostali domaći i međunarodni faktori insistiraju da prestane destruktivno djelovanje koje ugrožava mirovni proces u režiji rusko-srpskog dvojca u BiH.

Svaka ekonomska i privredna saradnja među suverenim državama trebala bi biti pozitivna tekovina savremene civilizacije. Međutim, ona to prestaje biti onda kada se ekonomska sredstva i moć jedne države koriste za jačanje određenih destruktivnih političkih faktora i politika u drugoj državi. Tako je i u slučaju privredne saradnje BiH i Rusije.

Već na prvi pogled jasno je kako Rusija pridaje posebnu pažnju privrednoj i kulturnoj saradnji sa institucijama bh. entiteta Republika Srpska, čija Vlada najviše saraduje sa ruskom kompanijom Gazprom koja se odlučila da gradi fabriku plina u Zvorniku. Tako je u svojstvu člana Predsjedništva Milorad Dodik u Sankt Peterburgu početkom decembra 2018. godine, sa predstavnicima Rusije otvorio Trgovinsko predstavništvo RS-a. Početkom juna 2019. godine, u Sankt Peterburgu, Dodik i predsjednica RS-a, Željka Cvijanović, učestvali su na Ekonomskom formu, gdje su imali razgovore sa predstavnicima Gasproma, s ciljem da ruski gasovod „*Turski tok*“ ima krak za entitet RS, što je tema o kojoj se legalno i zvanično može razgovarati samo u ime države BiH, a ne u ime entiteta.

Bosna i Hercegovina se našla u nezavidnoj situaciji između svjetskih sila Sjedinjenih Država i Rusije čiji predstavnici posljednjih dana šalju jasne poruke – jedni za što brže ispunjavanje uslova za NATO, drugi protiv ulaska u Sjevernoatlantski savez. Analitičari kažu da će BiH teško izaći iz ove situacije, naročito sa političarima koji već godinama blokiraju procese pridruživanja, kako NATO-u, tako i Evropskoj uniji (EU). Tako je Bosna i Hercegovina, postala poligon za „podkusurivanje“ dvije svjetske sile SAD-a i Rusije i teško će izaći iz ove situacije.

4. KINESKI UTICAJ NA BALKANSKE ZEMLJE I EVROPSKU UNIJU

„Novom putu svile“ ili kineskoj „Inicijativi pojas i put“ (eng. Belt and road inicijative ili BRI) donedavno se pisalo i govorilo u samim superlativima, kao ekonomskom razvojnom projektu „većem od Marshallova plana“ za Europu poslije Drugog svjetskog rata, „izvanrednoj i ambicioznoj gospodarskoj viziji“ ili „integraciji integracija“ vrijednoj između jednog i osam bilijuna US dolara.¹²

„Pojas“ treba povezivati Kinu i Europu kopnenim transportnim koridorima kroz središnju Aziju, Bliski istok i Rusiju, dok će pomorski put povezati Južno kinesko more i Sredozemlje kroz tjesnac Malacca, Indijski ocean i Sueski kanal. Glavni „Novi put svile“

¹² Bošković Ratko; Novi put svile za utjecaj Kine u svim sferama života na globusu, <https://www.vecernji.hr/vijesti> objavljeno 27. 07.2017., pristupio 20.01.2020.

i „Pomorski put svile“, odnosno prometna čvorišta na kopnu i morske luke, povezivalo bi šest koridora odvojaka.

Prije svega zemlje koje se osjećaju kao Europljani druge klase danas na Kinu gledaju kao na bliskog partnera. Od 2007. je Kina u velike građevinske projekte u istočnoj Europi investirala više od 29 milijardi dolara. Od toga je najviše profitirala Srbija gdje je ukupan volumen tih investicija više od deset milijardi dolara. Slijedi Mađarska s nešto manje od četiri milijarde, pa Poljska s oko tri milijarde i Rumunjska s dvije i pol milijarde.¹³

Kada Peking investira, europske pravne odredbe ga zanimaju samo kada postanu prepreka. A to se ne događa prečesto. Bruxelles se žali na štošta, na primjer, da su javni natječaji za kineske građevinske projekte netransparentni i da pogoduju korupciji. Kina pokušava prije svega angažirati vlastite radnike i tvrtke, umjesto da omogući da to čine predstavnici lokalne privrede.

Bruxelles smatra da bi veliki krediti gurnuli zemlje EU-a u dugove i ovisnost od Kine. A i da kineske firme ne vode računa o ekološkim standardima. Često se govori i o tome da bi Kina na isti način trebala otvoriti svoja tržišta za europska poduzeća. Peking je na sve to reagirao razvodnjanim izjavama o namjerama a samit EU-Kina održan početkom aprila 2019. nije završen nikakvim obavezujućim dokumentima.

Glavni izazov rastuće prisutnosti Kine u jugoistočnoj Europi nije geostrateški nego je poslovni i kulturni. Razlike u poslovnoj kulturi mogu imati utjecaj na provedbu ciljeva zajedničkog razvoja i ekonomskog rasta. Napori zemalja jugoistočne Europe u promicanju povoljnog poslovnog okruženja za kineske tvrtke mogu povećati pritisak na radne i ekološke standarde.¹⁴

Inicijativa promiče ideju korištenja ulaganja u infrastrukturu za poticanje gospodarskog rasta. Problem je u tome da zemljama jugoistočne Europe nedostaju fiskalne sredstva za financiranje gospodarskog razvoja. Program ulaganja u infrastrukturu mogli bi uzrokovati nagli porast duga u zemljama jugoistočne Europe pa predlažem da razvijaju druge oblike poslovne suradnje kao joint venture, zakup i zelena ulaganja.

Cijela jugoistočna Europa može ostati predana ciljevima Europske unije, članstvu i procesima pristupanja i istovremeno biti otvorena “ Pojas i put” koji nudi euroazijski smjer ekonomske integracije. Nažalost, ovaj smjer integriranja izaziva zabrinutost da bi utjecaj Kine na Balkanu mogao imati negativne geopolitičke posljedice za EU

¹³ Sieren Frank; Kina ulazi u prazan europski prostor, <https://www.dw.com/hr>, objavljeno 20.04.2019., pristupio 20.1.2020.

¹⁴ Plevnik Jasna; pitanaj i odgovori: Odnosi Evrope i Kine u kontekstu „Pojasa i puta“, <https://www.ifimes.org/ba/9326>, objavljeno 21.02.2017., pristupio 20.01.2020.

ZAKLJUČAK

Glavni problem u Bosni i Hercegovini je nedostatak adekvatne političke volje za rješavanje preostalih političkih pitanja iz Studije izvodljivosti, dok se ta pitanje ne riješe neće biti ni ugovornih odnosa sa Evropskom unijom. Nedostatak političke volje za usvajanje odgovarajućih zakona u proteklom periodu spriječilo je BiH da ubrza proces integracije. Kontinuirane političke opstrukcije oko bitnih pitanja za budućnost zemlje (koja se moraju riješiti) umnogome će usporiti integraciju i ostaviti BiH daleko iza drugih balkanskih zemalja u procesu stabilizacije i pridruživanja, ali i bez izgleda za članstvo. Umjesto političkih prepucavanja oko referenduma i statusa entiteta političke strane bi se trebale okupiti oko kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta iz Evropskog partnerstva, te ciljeva iz Nacionalne strategije za evropske integracije ili SPP-a.

Problem političara iz RS leži u njihovoj zavisnosti od Beograda i nedostatku lojalnosti prema državi u kojoj žive. Oni još uvijek sanjaju da bi međunarodna zajednica mogla promijeniti pravila i dozvoliti im da se odvoje i postanu nezavisna država ili da se ujedine sa Srbijom. Oni ne razumiju da su njihova sreća i uspjeh mogući samo u zemlji u kojoj su rođeni i u kojoj su stoljećima živjeli sa svojim susjedima, Hrvatima i Bošnjacima. Oni se suprotstavljaju stvarnim ustavnim promjenama i drugim ključnim reformama, ali u isto vrijeme kritiziraju Visokog predstavnika kada koristi svoje ovlasti iz Bona kako bi nametnuo pravila i učinio BiH funkcionalnom državom. Problem sa bošnjačkim političarima je u tome što oni sanjaju da će novi ustavni aranžman doći izvana. To je vrlo malo vjerovatno, posebno ako se ima u vidu činjenica da se međunarodna zajednica postepeno povlači i da američka administracija ima smanjenu ulogu. To je, također, i nepoželjno rješenje obzirom da BiH teži da bude ozbiljno shvaćena od strane EU.

U nacrtu za budući instrument predpristupne pomoći (IPA) Evropska komisija je predviđala da će BiH ostvariti status kandidata oko 2010., a članstvo do 2020. godine. Dosadašnja praksa i iskustva i ponašanje bh političkih stranaka su pokazala da su i te probnoze bile nerealne, tj. previše optimistične. To će se desiti samo ako se faza stabilizacije uskoro okonča, odnosno ako se pitanje Kosovo riješi mirnim putem i ako se poboljša saradnja između Srbije, Crne Gore i Albanije. Glavni izazov koji se postavlja pred BiH je izgradnja bosanske države i vlade putem izgradnje upravnih kapaciteta. BiH još uvijek pati od bolesti nefunkcionalnog političkog sistema i slabih institucija. Razvoj efikasne države u BiH ostaje zamrznut sve dok međunarodna zajednica u BiH ostane aktivna.

Balkan je prostor različitih naroda, jezika, kultura i tradicija. Uvijek se smatrao mjestom konflikta kultura i civilizacija, Zapada i Istoka/Orijenta. Balkan je nešto između Istoka i Zapada. Može biti most između Istoka i Zapada. No kroz historiju više je bure baruta, problem i izvor nevolja. Balkan je u doba globalizacije krenuo u smjeru vesternizacije ili prihvaćanja atlantskih zapadnih vrijednosti. Suprotno od atlantskih vrijednosti i zapadne globalizacije žive su ideje Euoroazije i obnovljenog slavenstva.

Bosna i Hercegovina je pod velikim uticajem odnosa Rusije sa Srbijom, koji u konačnici imaju utjecaj na Republiku Srpsku. SAD su u BiH prisutne još od potpisivanja Daytonskim sporazumom. Hrvatske političke opcije u BiH okrenute su prema Zapadu odnosno EU-u, kao i Bošnjačke stranke, dok su stranke iz RS-a deklarativno za Eu a čine sve da uspire napredak u ispunjavanju obaveza prema evro-atlantskim integracijama.

Što se tiče uticaja Kine na zemlje Zapadnog Balkana, možda će se implementacija „Pojava i puta“ suočiti s mnogim velikim izazovima u budućnosti, ali to je prirodno, jer ne postoji takva stvar kao stalni napredak bez krize. Za pet ili deset godina, ljudi će početi govoriti o uspjehu i prednostima „Pojava i puta“ i nadam se kako će zemlje jugoistočne Europe biti dio tog uspjeha. Inicijativa „Jedan pojas, jedan put“ nije samo gospodarska suradnja i novi energetske koridori, ona je jedan veliki napor i pokušaj da se snažnije povežu dvije velike civilizacije europska i kineska putem razmjene ljudi i znanja.

LITERATURA

1. Bošković Ratko; Novi put svile za utjecaj Kine u svim sferama života na globusu, <https://www.vecernji.hr/vijesti> objavljeno 27. 07.2017.
2. Global CIR Team; BiH kao moguće poprište sukoba Rusije i Zapada (I) - <http://mozaik.org.ba/>, objavljeno 09.09.2019.
3. Hadžikadunić Emir; BiH na putu ka EU – Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, Političke analize, Sarajevo 2012., www.vpi.ba pristupio 10.02.2020.
4. Milardović Anđelko; Balkanske zemlje između rusije i EU – „Meki trbuh Evrope“, Institut za Evropske i globalizacijske studije, <http://www.inegs.com/hr/> objavljeno 20.11.2016.
5. Pavlović Jadranka; EU i Zapadni Balkan: Od geopolitičkog diva do geopolitičkog patuljka, www.geopolitika.news, objavljeno 06.11.2019.
6. Plevnik Jasna; pitanaj i odgovori: Odnosi Evrope i Kine u kontekstu „Pojava i puta“, <https://www.ifimes.org/ba/9326>, objavljeno 21.02.2017.
7. Sieren Frank; Kina ulazi u prazan europski prostor, <https://www.dw.com/hr>, objavljeno 20.04.2019.
8. Solioz, Christophe., *The Western Balkans in “Post Referendum” Europe*, Sudost Europa Mitteilungen, 2005.
9. Strategija integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, Direkcija za Evropske integracije, www.parco.gov.ba.

NA RAZMEĐU EVROPSKE UNIJE I EVROAZIJSKE EKONOMSKE UNIJE – s posebnim osvrtom na Srbiju i BiH

Apstrakt

Cilj rada je predstaviti EU i EAEU i njihove mogućnosti uticaja i delovanja na prostoru Zapadnog Balkana, s težištem na Srbiju i BiH. Neophodno je sagledati njihove mogućnosti i postojeće stanje u smislu ekonomske pomoći ovim zemljama, krizu u EU i latentnu težnju za članstvom u EU Srbije, kao zemlje kandidata i BiH. Isto tako želimo naglasiti da je Srbija potpisala s Evroazijskom ekonomskom unijom (EAEU) Sporazum o slobodnoj trgovini. Saradnja i sa jednom i sa drugom grupacijom donosi značajne benefite i ekonomske i finansijske mogućnosti, međutim punopravno članstvo je moguće sa samo jednom od njih, pogotovo kriteriji i standardi EU, obavezuju na usaglašeno delovanje članica u svim oblastima.

Ključne reči: Evropska Unija, Evroazijska ekonomska Unija, Srbija, BiH, članstvo.

Phd Dragan Radisic

AT THE CROSSROADS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE EURASIAN ECONOMIC UNION - with special reference to Serbia and BiH

Abstract

The aim of the paper is to present the EU and the EAEU and their possibilities of influence and action in the Western Balkan area, with a focus on Serbia and BiH. It is necessary to take into consideration their abilities and current situation in terms of economic assistance to these countries, the crisis in the EU and the latent aspiration for EU membership, of Serbia as a candidate country, as well as BiH. We also want to emphasize that Serbia has signed a Free Trade Agreement with the Eurasian Economic Union (EAEU). Cooperation with both groups brings significant benefits and economic and financial opportunities, but full membership is possible with only one of them, especially EU criteria and standards, obliging the synchronized acting of members in all areas.

Key words: European Union, Eurasian Economic Union, Serbia, BiH, membership.

UVOD

Cilj rada je upoznati čitaoce sa nastankom, sadržajem i mogućnostima (prednosti i nedostaci) Evropske unije i Evroazijske ekonomske unije, te njihova međusobna komparacija i sagledavanje eventualnog članstva Srbije i BiH u nekoj od njih.

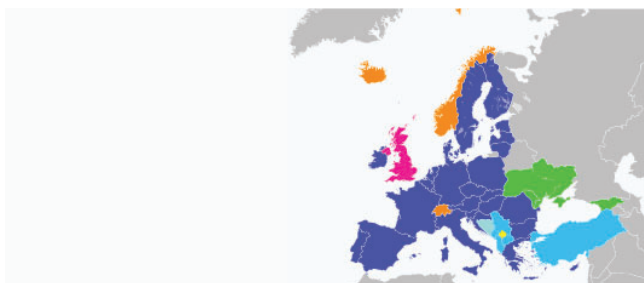
Evropska unija (EU; engl. European Union (EU) međuvladina je i nad-nacionalna unija (zajednica) dvadeset osam država Evrope. Unija svoje korene vodi od

zajednice osnovane Rimskim ugovorom 1957. od strane šest evropskih država. Od tada se Evropska zajednica proširila pridruživanjem novih država-članica i stekla veću moć. Ova zajednica je oformljena pod sadašnjim imenom Ugovorom o Evropskoj uniji (više poznatim pod imenom Mاستrihtski sporazum) 1992. Evropska unija stvara jedinstveno tržište putem sistema zakona koji se primenjuje u svim državama članica, što garantuje slobodan protok ljudi, roba, usluga i kapitala. Sa skoro 500 miliona stanovnika Evropska unija ima 31% udela u svetskom nominalnom bruto domaćem proizvodu (15,8 biliona američkih dolara) u 2007. Unija predstavlja svoje članice u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i posmatrač je na samitima Grupe 8 i Ujedinjenih nacija. 21 članica Evropske unije je i članica NATO pakta. Važne institucije Evropske unije su Evropska komisija, Evropski parlament, Savet Evropske unije, Evropski savet, Evropski sud pravde i Evropska centralna banka. Građani Evropske unije svoje predstavnike u Evropskom parlamentu biraju svakih 5 godina. Evropska unija se ne može definisati ni kao internacionalna organizacija ni kao konfederacija ili federacija. Moglo bi se reći da je sui generis i ona je najmoćnija regionalna organizacija koja trenutno u svetu postoji. Prva carinska unija, koja se izvorno zvala Evropska ekonomska zajednica, osnovana je Rimskim ugovorom 1957, a implementirana 1. januara 1958. Kasnije se promenila u Evropsku zajednicu, koja je sada „prvi stub“ Evropske unije. Evropska unija ima nekoliko institucija:

- Evropski parlament (751 član)
- Savet Evropske unije (ili 'Savet ministara') (28 članova)
- Evropski savet
- Evropska komisija (28 članova)
- Evropski sud (28 sudija)
- Evropski finansijski sud (28 članova)

Postoji nekoliko finansijskih tela:

- Evropska centralna banka (koji zajedno sa nacionalnim (narodnim) bankama čini Evropski sistem centralnih banaka)
- Evropska investiciona banka (uključujući Evropski investicioni fond)



Moguća proširenja Evropske unije ■ Sadašnje članice ■ Države kandidati ■ Države potencijalni kandidati ■ Moguće članstvo

KANDIDATI ZA ČLANSTVO, OSTALE ZEMLJE

Zvanične zemlje kandidati za članstvo su Severna Makedonija, Turska, Albanija, Crna Gora i Srbija za koje se ne zna kada će tačno postati članice unije. Turska je država oko koje se vode

razne polemike unutar EU o tome da li bi trebalo da bude primljena u članstvo. Zemlje koja je zvanično registrovana kao potencijalni kandidat je Bosna i Hercegovina.

Mnoge države, kao što su Norveška, Švajcarska i Lihtenštajn, ne žele da uđu u EU, ali s njom imaju specijalne sporazume. Island je odustao od članstva u Evropskoj Uniji, a Velika Britanija je na vlastiti zahtev izašla iz EU (BREGZIT).

Evroazijski ekonomski savez (skraćeno **EAEC** ili **EEC**; *рус. Евразийский экономический союз*) je zajednica država sa političkom, ekonomskom, vojnom, carinskom i humanitarnom saradnjom na području Evroazije. Članice ove unije su Rusija, Belorusija, Kazahstan, Jermenija i Kirgistan. Evroazijski ekonomski savez je zvanično uspostavljen 1. januara 2015. godine. EAES se takođe prevodi kao Evroazijska ekonomska unija (skraćeno EAEU ili EEU).

Euroazijski ekonomski savez stvorio je jedinstveno ekonomsko tržište od 183 milijona ljudi i BDP-om od preko \$4 bilijuna (PPP). EGS se često naziva Euroazijskim savezom, iako se sporazumi EGS-a uglavnom odnosi na ekonomsku integraciju. Savez djeluje kroz naddržavne i međuvladine ustanove.

Ideju o formiranju zajednice država, veoma slične Evropskoj uniji, izneo je u javnost oktobra 2011. premijer Rusije, Vladimir Putin, ali je njeno formiranje prvi put predložio predsednik Kazahstana, Nursultan Nazarbajev, u govoru na moskovskom univerzitetu 1994.

Dana 18. novembra 2011, predsednici Rusije, Belorusije, Kazahstana i Uzbekistana potpisali su ugovor, kojim se postavlja cilj uspostavljanja Evroazijske unije 2015. Ugovor je uključio mapu puta buduće integracije i uspostavio je Evroazijsku komisiju (sličnu Evropskoj komisiji) i Evroazijski ekonomski prostor, koji je otpočeo sa radom 1. januara 2012.

Pri formiranju Evroazijskog ekonomskog saveza 1. januara 2015. godine, u njen sastav su ušle tri države članice kao osnivači: Rusija, Belorusija i Kazahstan. Za Jermeniju je određeno da zvanično postane članica unije dan kasnije, 2. januara, a Kirgistan je primljen u članstvo 21. maja 2015.

Ruski predsednik Vladimir Putin je podsetio da je Evroazijski ekonomski savez već stvorio zonu slobodne trgovine sa Vijetnamom, a da vodi pregovore sa Kinom, Izraelom, Srbijom, Egiptom, Indijom, Singapurom i Iranom. U zoni slobodne trgovine su Vijetnam od 25. maja 2015. godine i Srbija od 01. oktobra 2019. Godine (ugovor potpisan 25.10.2019.)

SRBIJA – EVROAZIJSKI EKONOMSKI SAVEZ (EAEU)

Sporazum sa Srbijom, nesumnjivo pokazuje, obostrano korisnu saradnju i jednu vrstu obostranog eksperimentalnog polja za asimetrično širenje Evroazijske unije, ne kroz direktno članstvo zemalja koje nisu sa prostora bivšeg SSSR-a, već kroz kompleksno partnerstvo.

Evroazijska unija i Srbija potpisale su Sporazum o slobodnoj trgovini. Potpise ispod dokumenta su stavili predsednik kolegijuma Evroazijske ekonomske komisije (EAEC) Tigran Sarkisjan, premijeri zemalja EAEU i premijerka Srbije Ana Brnabić 25 oktobra 2019. godine.

U zemlje ove unije Srbija može da izveze i 2.000 tona cigareta, približno 90.000 litara vinjaka, 400 tona polu-tvrdog i tvrdog kravljeg sira, neograničene količine kozjeg i ovčjeg sira i neograničene količine voćnih rakija.

Srbija potpisivanjem Sporazuma neće postati članica Euroazijske ekonomske unije, jer članstvo i nije bilo tema pregovora koji su se vodili od 2016. godine, već prvenstveno trgovinske kvote za sir, cigarete i druge proizvode.

Ukupna robna razmena Srbije s pet zemalja članica EAEU u prošloj (2019.) godini iznosila je 3,4 milijarde dolara, a približno 90 posto ukupne trgovinske razmene se realizuje sa Rusijom.

Ostaje, međutim, da se vidi kako će se Srbija pozicionirati i kako će balansirati u veoma komplikovanim političkim okolnostima, između EU i Evroazijske unije.

U Srbiji smatraju da niko ne može da im prebaci što žele da sarađuju sa Evroazijskom unijom a istovremeno i sa EU što može povoljno da deluje na oba velika ekonomska saveza, koje Srbija na specifičan način povezuje i relaksira ne tako retko suprotstavljene odnose ovih saveza.

Ukupni BDP država – članica Saveza danas iznosi oko 2,6 biliona dolara. Ukinute su unutrašnje carinske barijere, ujedinjena su tržišta roba, kapitala, usluga, radne snage. Od 1915.godine počelo je postepeno ujedinjavanje energetske, transportne, finansijsko-ekonomske sistema, a postavljaju se osnove za eventualno uvođenje jedinstvene valute. „Srbija već ima svestrane trgovinske sporazume sa Rusijom, Kazahstanom i Belorusijom. Sada se pridružuju Jermenija i Kirgistan. Realizuje se važna funkcija – unifikacija režima preferencija u trgovini koja će važiti za sve zemlje Unije. Ovaj sporazum će dajati novi podsticaj širenju trgovinsko-ekonomske saradnje sa Srbijom. 30. septembra 2016. započeli su formalni pregovori o stvaranju zone slobodne trgovine između Srbije i Evroazijske ekonomske unije.¹

Srbija i Evroazijski ekonomski savez kao „privremeni saveznici“ po viđenju nekih analitičara. Srbija će sklopiti sporazum o slobodnoj trgovini sa evroazijskim blokom i izvlačiti koristi iz ovog sporazuma, sve do trenutka ulaska u EU. Nakon pridruživanja Evropskoj uniji, evroazijska integracija izgubila bi svoj značaj. Najoptimističnija predviđanja za Beograd, predviđaju Srbiju kao most između Evrope i Evroazije. Ovakav razvoj događaja pruža Srbiji uslove za raznovrsnu i multilateralnu saradnju i sa evropskim i sa azijskim zemljama i političkim blokovima, korisno djelujući kako na ekonomski tako i na bezbednosni položaj zemlje. Istovremeno, ovakva situacija pruža mogućnost Srbiji da i dalje zadrži svoju neutralnost, što je dodatna prednost.

Za razliku od mogućnosti koje sporazum o slobodnoj trgovini sa EAEU donosi, proces pridruživanja Srbije EU, pogotovo Poglavlje 30, koje se detaljno bavi obavezama vezanim za vanjsku politiku EU, sputava Srbiju, primoravajući je da na sopstvenu štetu uskladi svoju vanjsku politiku sa onom EU.

Poznato je da će Srbija, nakon zatvaranja Poglavlja 30, biti primorana da se povuče iz svih sporazuma o slobodnoj trgovini koji su trenutno na snazi, kao što je CEFTA, sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom, Turskom, Belorusijom i Kazahstanom. Jedini SZT koji će preostati jeste onaj sa EU.

Izveštaj za 2016. godinu, izrađen od strane Republičkog zavoda za statistiku, pokazuje da od ukupne ekonomske razmjene Srbije, 64,4 odsto otpada na razmenu sa članicama EU, dok se ostatak uglavnom odnosi na ostale partnere sa kojima Srbija ima sporazum o slobodnoj trgovini. Ako uzmemo u obzir ove činjenice, negativni efekti za srpsku privredu izgledaju neizbježni. Upitno je da li je dalje integracija u ekonomski sistem EU korisna za Srbiju, s obzirom na to da bi takav postupak izazvao samo veću zavisnost od EU, čime bi se ograničio diplomatski manevarski prostor i ugrozila ekonomska i politička sigurnost, te suverenitet Srbije. Diverzifikacija izvoznih i uvoznih partnera, kojom bi bila smanjena efikasnost mogućeg političkog pritiska, u najboljem je interesu Srbije.

Još važnija jeste tematika budućnosti same EU u svetlu Bregzita i društveno-političkih promena koje su zahvatile Evropu. Upitno je koliko je mudro insistirati na političkom cilju,

¹ Vijetnam je ilustrativan primer koristi koju može doneti sporazum o slobodnoj trgovini sa EAEU. Sporazum o slobodnoj trgovini između zemalja EAEU i Vijetnama stupio je na snagu 5. oktobra 2016. Deset meseci kasnije, izvoz roba iz zemalja Unije u Vijetnam povećao se za 32 odsto u odnosu na isti period 2015-2016. Uvoz vijetnamskih proizvoda od strane EAEU porastao je za 28 odsto. <https://www.standard.rs/2018/02/21/da-li-je-evroazijska-unija-realna-alternativa-evropskoj-uniji/>

starom skoro dvadeset godina, kada je sama struktura međunarodne zajednice podvrgnuta brzim promenama.

Istraživanje javnog mnijenja u Srbiji iz 2015. godine pokazalo je jasan pad podrške evropskim integracijama, s jedne strane, te povećanje podrške saradnji sa Rusijom i drugim azijskim zemljama, sa druge strane. Procenat onih koji su zastupali EU integracije pao je sa 76 odsto u 2009. na 49 odsto u 2015. godini, dok je broj onih koji takve procese nisu podržali u istom periodu porastao sa 19 na 44 odsto.

Interesantno je da je 35 odsto onih koji bi glasali protiv pristupanja EU „ne dijeli vrijednosti koje EU integracije donose”, 20 procenata ispitanika je umorno od „pritisaka koje Srbija trpi kako bi ušla u EU”, dok 32 odsto navodi primjere “Grčke i Španije kao dokaz da članstvo u EU neće doneti ništa dobro Srbiji”. Za razliku od EAEU, Evropska unija nije samo ekonomski blok, već i politički i ideološki projekat koji zanemaruje nacionalne posebnosti i tradicije onih koji bi se pridružili.²



EVROPSKA UNIJA

Unija je oformljena pod sadašnjim imenom Ugovorom o Evropskoj uniji (poznatijim pod imenom Mاستrihtski ugovor) 1992. godine. Mnogi aspekti EU su postojali i pre potpisivanja ovog ugovora, preko raznih organizacija oformljenih pedesetih godina dvadesetog veka—Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju, koje su se 1967. zajedno sa Evropskom zajednicom za uglj i čelik ujedinile u Evropske zajednice. Godine 1993. Evropska ekonomska zajednica je, postavši jedan od tri stuba Evropske unije, ušla u njen sastav kao Evropska zajednica, a deset godina kasnije, istekom Ugovora iz Pariza, i funkcije Evropske zajednice za uglj i čelik su postale deo nadležnosti Evropske zajednice, a samim tim i EU

Od svog nastanka, pa do današnjih dana, Evropska unija je rasla i razvijala se. Ono što je počelo kao šestočlana organizacija za slobodnu trgovinu industrijskim sirovinama, razvilo se u jedinstvenu uniju unutar čijih 28 država članica je omogućeno slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Većina njenih građana se služi zajedničkom valutom, a članice ostvaruju jako blisku saradnju u pravnim, policijskim, odbrambenim i spoljnopoličkim pitanjima prerasla je u uniju sa preko 510 miliona stanovnika, sa najvišim bruto društvenim proizvodom na svetu.

² Istraživanje se dotaklo pitanja samog Kosova i Metohije. U slučaju gde se od Srbije traži 94 odsto ispitanika je izrazilo mišljenje da je u najboljem interesu Srbije održavanje jakih veza sa Rusijom. Kina je na drugom mjestu, sa 89 procenata, dok je Nemačka treća sa 80. Ograničeni u odabiru na samo jednu zemlju, 63 odsto ispitanih izabralo je Rusiju kao najpovoljnijeg partnera. Признање Косова, 57 одсто испитаника је одговорило да Србија треба одбити, макар то значило останаk ван ЕУ.

Istorija Evropske unije predstavlja vremenski period koji počinje 1952. osnivanjem prve velike evropske nadnacionalne ekonomske zajednice - Evropske zajednice za uglj i čelik. U Evropi su 1958. osnovane još dve nadnacionalne zajednice.



Evropska Unija (EU)



Evroazijska ekonomska Unija (EAEU)

Evropska unija je nadnacionalna zajednica evropskih država nastala kao rezultat procesa saradnje i integracije koji je počeo '50-ih godina 20. veka. Ona nije ni država ni međunarodna organizacija nego predstavlja sui generis tvorevinu. Idejnim tvorcem današnje Evropske unije smatra se francuski ministar inostranih poslova Robert Šuman.

Evropska unija nema pravni subjektivitet, nosioci pravnog subjektiviteta su Zajednice. Ciljevi Evropske unije su promocija ekonomskog i socijalnog napretka, balansiran i održiv razvoj, jačanje ekonomske i socijalne kohezije, uspostavljanje monetarne i ekonomske unije, afirmisanje sopstvenog identiteta na međunarodnoj sceni, očuvanje i razvijanje Unije kao prostora slobode, pravde i sigurnosti te očuvanje i nadogradnja *acquis communautaire*-a. Evropska unija funkcioniše na principima legaliteta, autonomije, supremacije, supsidijarnosti, proporcijalnosti i solidarnosti te ima izgrađenu institucionalnu strukturu koju čine zajedničke institucije (Savjet EU, Evropska komisija, Evropski parlament, Sud pravde Evropskih zajednica i Evropski revizorski sud), finansijski organi, interinstitucionalni organi, agencije te decentralizovani organi. Danas, nakon pet talasa proširenja, Evropsku uniju čini 28. evropskih država: Austrija, Belgija, Bugarska, Velika Britanija, Grčka, Danska, Estonija, Italija, Irska, Kipar, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Mađarska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Finska, Francuska, Holandija, Češka, Španija i Švedska i Hrvatska..³

SRBIJA – EVROPSKA UNIJA (EU)

Pre deset godina Srbija je napravila prve korake ka Evropskoj uniji, pošto je 22. decembra 2009. godine podnela zahtev za prijem u članstvo. Evropska komisija u Strategiji za proširenje iz februara 2018. tu godinu pominje prvi put kao onu u kojoj bi Unija mogla da dobije dve nove članice. Osim za Srbiju, to je potencijalni datum i za pristupanje Crne Gore.

³ Potpredsednik Donjeg doma Parlamenta Češke Republike, šef partije „Sloboda i direktna demokratija“ Tomio Okamur kaže da se EU raspada isto kao što se raspalo Rimsko carstvo, kao što se raspao bivši sovjetski blok, kao što su propali Hitlerovi izopačeni planovi (na primer želja za nemačkom dominacijom), kao što je Napoleonova politika doživela fujasko. Dodao je i da **diktatura EU počinje da bude nesnosna**.
<https://rs.sputniknews.com/evropa/202003011121949845-ceski-parlamentarac-cu-ce-se-raspasti-kao-izopaceni-hitlerovi-planovi->

Od podnošenja zahteva za prijem do dobijanja statusa zemlje kandidata prošlo je dve i po godine, da bi se 1. marta 2012. na zgradama Vlade i Narodne skupštine uz zastave Srbije zaviorile i plave zastave sa zlatnim zvezdicama.

Tako je obeležena dodela statusa kandidata za članstvo Srbiji.

Sa spiska od 35 poglavlja, koliko država treba da ispregovara pre nego što postane članica EU - Srbija je otvorila 16 i privremeno zatvorila dva.

Koliko je EU uložila do sada u Srbiju?

Evropska unija je najveći donator u Republici Srbiji. Kako je navedeno na sajtu Ministarstva za evropske integracije, od 2001. godine EU je kroz nekoliko različitih instrumenata i fondova obezbedila više od tri milijarde evra bespovratnih sredstava za podršku reformama. Srbija trenutno koristi sredstva za prepristupnu pomoć 2014-2020 (IPA 2) iz kojeg je za navedeni period namenjeno 1,5 milijardi evra.

Kada se to dogodi da Srbija ispuni sve tražene uslove, zatvaraju se pristupni pregovori, a EK daje konačnu ocenu da je država spremna za članstvo. Ovde ulogu ponovo dobija Evropski savet koji odlučuje o prijemu u EU.

Zatim se potpisuje Ugovor o pristupanju.

Pre konačne ratifikacije tog ugovora u Narodnoj Skupštini, glas dobijaju građani - koji na referendumu glasaju o članstvu u EU.

Referendum o ulasku u EU se organizuje u periodu između potpisivanja Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji i potvrđivanja ovog Ugovora u Narodnoj Skupštini. Kada se sve to ostvari – država Srbija postaje članica EU.

BALKAN- EU

Ideja da će liberalna demokratija trijumfovati na međunarodnom planu i da je na evropskom nivou upravo Evropska unija ta koja će postati nosilac liberalno-demokratskih promena pokazala se nerealnom. Pritom se mora naglasiti da je Evropska unija u mnogim aspektima na jugoistoku Evrope više projekat nego stvarnost.

Evropska unija je 2003. svečano obećala da će pokrenuti proces proširenja ka Jugoistočnoj Evropi i aktivno podržati evropsku perspektivu zemalja zapadnog Balkana. Savet EU je saopštio da će “zemlje zapadnog Balkana postati sastavni deo EU kada budu dostigle utvrđene kriterijume”. Na samitu u Solunu potvrđeni su svi zaključci Saveta od 16. juna 2003. godine, uključujući i aneks “Solunska Agenda za zapadni Balkan: u pravcu evropske integracije”

Hrvatska je, na primer, postala članica 2013. tako što se pridružila „drugorazrednoj Evropi“ – Južnoj, mediteranskoj Evropi, Grčkoj, Španiji i Portugalu u periodu velike nezaposlenosti i odsustva ekonomskog razvoja.

Na drugoj strani, Poljska, Češka, Mađarska ili Slovačka imale su, kao i svi kandidati iz 2004. i uprkos nespornim problemima, velike koristi od ulaska u Evropsku uniju.

Takvu korist Hrvatska nije imala.

I Hrvatska je bila deo globalnog trenda kad se iz Brisela naglašavalo da se moraju poštovati ograničenja u odnosu na dotadašnju praksu - poštovanje ljudskih prava, prava LBGT populacije, manjina i tako dalje. Ali, kada jednom dođete do cilja onda su tu sredstva za dalji pritisak vrlo slaba i zemlje mogu da rade sve što žele.

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju imaju još jednu bitnu, političku dimenziju, a to je stabilizacija regiona Zapadnog Balkana kao post-konfliktnog područja i jačanje regionalne saradnje.

.Balkan je više od jednog veka mesto na kome se kao pod lupom vidi koliko je Evropa samo sebi sklona. Balkanski region nije samo raskrsnica uticaja Istoka i Zapada, već i mesto prožimanja i mešanja Severa i Juga. To je raskrsnica koja je uvek predmet sporova velikih sila. Nekada su se sporovi za uticaj vodili između Francuske i Austrougarske, da bi danas EU bila ta koja je saopštila da ovaj prostor treba da se njoj pripoji. U isto vreme, Sjedinjene Države uprkos povlačenju ostaju važan faktor, Turska postaje sve ozbiljniji igrač, a Rusija je i dalje nezaobilazna u tom regionalnom kontekstu.

Upravo je ta igra suparništva velikih sila nesreća Balkana. Velika greška malih zemalja je naivno verovanje da mogu da se oslone na ovog ili onog zaštitnika i na taj način vode igru protiv suseda sa kojima imaju teritorijalne sporove. Ovo je istorijska drama Balkana, jer se veliki zaštitnici ponašaju na vrlo proračunat način i koriste Balkan kao poligon na kom se po relativno niskoj ceni mogu izvoditi manevri i ostvarivati sopstveni strateški i geopolitički interesi.

Nekoliko evropskih lidera poput francuskog predsednika Emanuela Makrona tvrde da u kratkom, pa čak i u srednjem roku nema ni govora o proširenju EU. Takve izjave mogu biti podsticaj mladim ljudima sa Balkana da napuštaju zemlje.

Na Zapadu postoji izvesno razočaranje Unijom - evroskeptici dovode u pitanje njegovo tehnokratsko funkcionisanje i otuđene strukture moći.

Posebno je izraženo razočaranje na Istoku. Nakon pada Berlinskog zida ljudi su očekivali da će brzo dostići životni standard Francuske ili Nemačke. Postali su građani druge klase koji su na margini, nemaju ista prava i ne uživaju poštovanje kao građani na Zapadu.

„BALKANIZACIJA“ - KAO NAČIN UPRAVLJANJA PROSTOROM

Jelena Punomarjeva, u svom radu „ Strategija uništavanja suverenih država ili „princip domina“ u svetskoj politici, o odnosu „svetskih moćnika prema Balkanu kaže: “Ona je nestala zauvek ...“- suzama junaka svojih filmova govori o Jugoslaviji poznati srpski reditelj Emir Kusturica.Na organizatorima terorističkih bandi, bombardovanja, „dejtonskih ustava“ i drugih scenarija „kontrolisanog haosa“ leži strašna sramota i krv žrtava jugoslovenskog „razvoda“. Očigledno da je Jugoslavija zahvaljujući nizu unutrašnjih uzroka (istorijskih, etnokonfesionalnih, ekonomskih) bila osuđena na transformaciju. Međutim, kako i s kakvim posledicama će se izvesti to „razdvajanje“zavisilo je od spoljnih sila. I od Rusije takođe. Sigurna sam da je bilo moguće promeniti vektor raspad a, sprečiti rat i zaustaviti krvoproliće.Za to je bila dovoljna samo politička volja.Aktivna „balkanizacija“različitih regiona sveta direktna je posledica jednopolarne superstrukture. U bipolarnom svetu stalno nadmetanje između SSSR i SAD obezbeđivalo je ravnotežu svetskog sistema i davalo, ma kako to čudno zvučalo, više slobode izbora periferijskim i tampon- zonama. One danas nemaju mogućnost izbora. Rušenje bipolarnog sistema poremetilo je tačku ravnoteže sistema međunarodnih odnosa.Upravo dve supersile su tokom više godina kontrolisale procese svetskog razvoja, ne dopuštajući haotizaciju političkog prostora. Svetski sistem kao da je imao dve noge. Sovjetski savez je pao i svet je postao invalid- ostao je na jednoj nozi.U takvoj situaciji , krajnje je teško održavati ravnotežu, ako nije i nemoguće. Ali, može se vladati svetom iz jednog centra u koliko se on dovede u stanje haosa.“Balkanizaciju treba tretirati kao objektivna i zakonomeran proces, koji nastaje na određenom tipu teritorija i koji karakterišu sledeće osobine:

1.U granicama jasno lokalizovanog regiona koji ima stabilnu spoljašnju granicu, može nastati neodređen broj država. Takav region može da predstavlja jedna „segmentizovana“ (F.G.

Roder).⁴ država, koja, uz odgovarajuće spoljašnje okolnosti može da se raspada na „suverene“ državne jedinice.

2. Nastajanje novih državnih saveza zavisi od toka novog etnopolitičkog konflikta, kao i od interesa i moći velikih sila.

3. Neodređenost i sporna pitanja mnogih unutrašnjih državnih granica. U regionima koji se „balkanizuju“, po pravilu, jasno je određena samo spoljašnja granica. Unutrašnje granice mogu da fluktuiraju u najširem dijapazonu.

4. Postojanje potencijalne unutrašnje spremnosti za konflikt, uslovljene istorijskim, socijalno-kulturnim i ekonomskim faktorima. Ipak, do razvoja i otvorenih formi konfrontacije dolazi samo ako postoje odgovarajućispoljašnji stimulansi. Analogno, prilikom promene tih spoljašnjih stimulansa, konflikt prestaje i prelazi u latentnu fazu.

5. Region „balkanizacije“ ne predstavlja kompaktnu zonu konflikta u njegovojaktivnoj fazi. Otvoreni konflikt je „ploveća tačka“ na teritoriji regiona. Gašenje aktivnog oblika konflikta u jednom delu regiona vodi njegovom aktiviranju u drugom delu. Period aktivne fazeopšteg regionalnog konflikta može biti prilično velik- deset i više godina. Pri tome je prilično teško odrediti stanje konflikta. Ceo region postaje krizna zona s „ plovećom tačkom“ otvorenog konflikta.

6. Mešanje spoljnih sila u proces „balkanizacije“ samo zaoštava destrukciju političkog prostora i dovodi do prevage jedne od strana u konfliktu. Bilo kakvo mešanje sa strane nije u stanju da nešto promeni u pozitivnom smislu u samom regionu. Konflikt je moguće obustaviti, ali ne i regulisati ga definitivno (BiH, Kosovo, Sj. Makeedonija). Osim toga ,pobede u konfliktima su privremene i nepouzdana. Strane u sukobu čekaju novi konflikt da bi revidirale posledice i rezultate prethodnog. „Balkanizacija“ regiona sveta ni u kom slučaju nije slučajnost. Taj proces određuju kako unutrašnji uzroci, tako i spoljašnji uticaji. U savremenom svetu, ipak, odlučujući faktor „balkanizacije“ jeste upravo spoljašnji uticaj, kadstrane zainteresovane za preraspodelu resursa i zona uticaja aktivno provociraju destabilizaciju u nekom konkretnom regionu sveta. Procesi destrukcije, isprovocirani i /ili ubrzani od strane igrača spolja protutnjali su po Balkanu, Kavkazu, Srednjoj Aziji . . itd.

Iz ove interesantne ali i indikativne analize „balkanizacije“ od strane prof.dr Jelene Georgijevne Punomarjeve – doktora političkih nauka, profesora uporedne politologije Moskovskog državnog instituta za međunarodne odnose MGIMO, vidimo zbog čega su tako dugo u „čekaonici“ za članstvo u EU: BiH ,Makedonija, Crna Gora i Srbija , iako ove dve zadnje su izborile status kandidata i otvorile pregovarački proces i poglavlja sa EU. Sukobi i građanski ratovi ostavili su neuzbrisiv trag u regionu zapadnog Balkana i brojna otvorena pitanja koja permanentno ometaju i sam kandidatski status za punopravno članstvo u EU, za koje su se čvrsto opredelile sve zemlje Zapadnog Balkana.

USLOVLJAVANJE EU- PRIMER SRBIJE

Analiza uslovljavanja na primeru Srbije najbolji je dokaz toga da je uslovljavanje negativan instrument s obzirom da se istorijat odnosa Srbije i EU može okarakterisati kao konstantno iznuđivanje odnosno politika stalnih pritisaka. U prilog tezi da je uslovljavanje jednako iznuđivanje govori nekoliko činjenica: nejednak odnos moći između uslovljene države i EU, unilateralno definisanje i redefinisavanje uslova, često postavljanje nerealnih uslova kako bi se

⁴ RoederPhG. Where Nation States Come From:InternationalChange in the Age of Nationalism:PrincetonUniv.Press, 2007.-x, 417p.

teže došlo do ispunjenja, politika štapa i šargarepe koja se na primeru Srbije može opisati više kao samo politika štapa.

BREGZIT

U formalnom smislu, u ponoć 31. januara okončan je proces koji je zvanično počeo u, za mnoge šokantnoj, noći 23. juna 2016, kada je prebrojavanje glasova pokazalo da je gotovo 52 odsto Britanaca glasalo za prekid porodičnih veza s Briselom. S druge strane, mnogi veruju da je proces izlaska Velike Britanije iz EU započeo već njenim ulaskom u „evropsku porodicu“, učlanjenjem 1973. koje je, uzgred budi rečeno, sprovedeno bez bilo kakve konsultacije naroda, skoro kao članstvo Crne Gore u NATO-u. Prosto je tako „odlučeno na nivou“. Upitno je da li je britansko članstvo u EU sve vreme bilo neiskreno, kako tvrde neki, poput francuskog analitičara Anrija de Grosuvra, i da je London u stvari iz sebičnih razloga konstantno minirao evropski projekat, ali je jasno da je iz ovih, ili onih razloga, Velika Britanija uvek jednom nogom bila u Uniji, a drugom izvan nje.

Jedna stvar je, međutim, već sada jasna, a to je da je proces evropskih integracija pretvoren u proces evropskih dezintegracija. Pokazuje se, kao što je predvodnik „bitke za Britaniju“ u vidu bregzita Najdžel Faraž i rekao u svom oproštajnom govoru u Evropskom parlamentu, da je „populizam sve popularniji“, a populizam se po svojoj suštini protivi ideji sadašnje EU. Sličnog je stava i osnivač „Stratfora“ Džordž Fridman, koji predviđa dalju „fragmentaciju Evropske unije“. Ovo nije neosnovano, jer se pokazuje da su oba stuba na kojima počiva „evropska porodica“ sa centralom u Briselu u dubokoj krizi. Ekonomski stub klimav je od 2008. godine, dok je drugi stub oličen u takozvanim „evropskim vrednostima“, odnosno vrednostima liberalne demokratije, poslednjih godina sve ugroženiji gorpomenutim sve popularnijim populizmom.

NOVA METODOLOGIJA ZA PRIJEM U EU

Varhelji, komesar za proširenje EU je na samom početku predstavljanja nove metodologije za prijem u članstvo, je rekao da osnovni cilj Evropske unije ostaje nepromenjen – proširenje Unije na Zapadni Balkan.

Naime, evropska komisija (EK) usvojila je početkom 2020. novu metodologiju proširenja EU koja se odnosi na zemlje Zapadnog Balkana, a Srbija i Crna Gora će moći da biraju da li će nastaviti pregovore sa EU po njoj, ili će ipak nastaviti po starom sistemu.

Ono što je istakao kao najvažniju stvar jeste vladavina prava sa kojom će, kako je naveo, pristupanje EU i početi i završiti se. Pojasnio je i da je nova metodologija predvidela novu podelu, odnosno da će poglavlja biti grupisana po, kako je rekao, „klasterima“, što bi trebalo da doprinese dinamičnijem procesu pregovora i pristupanja. Kako je pojasnio, raditi po „klasterima“ nije loše, jer bi u praksi moglo da se desi da se više poglavlja otvore odjednom, odnosno sva koja pripadaju tom korupusu.

On naglašava da za Komisiju i zemlje članice prosperitet i stabilnost Zapadnog Balkana ostaju „vrhunski prioritet“. – Potrebne su nam trajne i primenjive reforme u regionu, a EU jasno mora da kaže šta traži od zemalja u procesu i da tačno kaže šta će one dobiti za svoje napore – istakao je on, dodavši da je usvojeni predlog metodologije prvi od tri elementa „obnovljne strategije za Zapadni Balkan“.

– Nakon metodologije, uslediće pokretanje pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom, a zatim i Plan za ekonomske investicije u regionu – rekao je komesar Varhelji.⁵

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sada je jasno da Evropska unija više nije jedini nadnacionalni projekat. Kako organizacije poput Evroazijske ekonomske unije počinju aktivnije da djeluju, nudeći ekonomsku saradnju bez ideološkog i političkog prtljaga, EU bi se mogla naći u položaju zastarjelog koncepta opterećenog složenim skupom zakona i borbom za prevlast između nadnacionalnih institucija same unije i nacionalnih vlada. Ova borba već je očigledna u sporu između Višegradske grupe i Brisela oko pitanja migranata, te između Brisela i Poljske po pitanju pravosudnih reformi. Ako se nastave suočavati sa pritiscima iz Brisela koji podrivaju nacionalne interese, čak i članice EU možda započnu potragu za fleksibilnijim alternativama međunarodne saradnje. Dok Evropska unija nastoji da integriše zemlje kroz složen sistem zavisnosti i prenosom nacionalnih prerogativa na nadnacionalni nivo, Evroazijska ekonomska unija je fokusirana na ekonomiju i vođena principom suverene jednakosti država, potrebom za bezuslovnim poštovanjem vladavine ustavnih prava i slobode čoveka i građanina. EU se razvila od trgovačkog sistema do ekonomskog i političkog partnerstva.

LITERATURA

1. Božinović D. : Globalna sigurnost, Narodne novine, Zagreb 2016.
2. Bžežinski Z. ; Amerika –Kina i sudbina sveta, Albatros plus, Beograd 2013.
3. Despotović LJ. ; Srpska geopolitička paradigma, prilozi za zasnivanje primewene geopolitike , Kairos, Sr.Karlovcu 2012.
4. Kilibarda Z. I drugi ; Geopolitičke perspektive savremenog sveta ; Univerzitet u Beogradu , Fakultet bezbednosti, Bg.2014.
5. Ponomarjeva J.; Strategija uništavanja suverenih država ili „princip domina“ u svetskoj politici, Rusija i Balkan u savremenom svijetu , „Srpsko-ruski“most, Banja Luka 2012
6. Simić Jasminka; „Evroazijska ekonomska unija i Evropska unija: pogled iz Srbije“; Srpska politička misao, br 3/2019. Beograd 2019.

Elektronski izvori:

1. <https://www.standard.rs/2018/02/21/da-li-je-evroazijska-unija-realna-alternativa-evropskoj-uniji/>
2. <https://rs.sputniknews.com/evropa/202003011121949845-ceski-parlamentarac-eu-ce-se-raspasti-kao-izopaceni-hitlerovi-planovi->
3. RoederPhG. Where Nation States Come From:InternationalChange in the Age of Nationalism:PrincetonUniv.Press, 2007.-x, 417p.
4. Tanjug/Blic, 05. februar 2020.

⁵ Izvor: Tanjug/Blic, 05. februar 2020.

Dr. sc. Anamarija Lukić, znanstvena suradnica¹
Prof. ddr. sc. Miljenko Brekalo, znanstveni savjetnik¹

OSIJEK 2020: RAZMJERI I POSLJEDICE ISELJAVANJA

Sažetak

Od 1. srpnja 2013. godine R Hrvatska je postala članica Europske Unije. Time su nestale mnoge zapreke za odlazak i zapošljavanje građana R Hrvatske u zemljama člancama EU, posebice u Njemačkoj odnosno Irskoj, te se, gotovo odmah, pokrenuo val iseljavanja. Taj se val naročito osjetio na području istočne Hrvatske, gdje je gospodarska, pa time i društvena perspektiva izgledala zatvorenije nego u u drugim, razvijenijim dijelovima države. Otjecanje stanovništva istočne Hrvatske osobito se uočavalo u gradu Osijeku, čije je naglo praznjenje gradu brzo pribavilo ime *grad duhova*, no mediji su taj fenomen počeli isticati tek od 2016. godine. Autori ovog istraživanja tada su počeli istraživati razmjere fenomena iseljavanja, no službeni im podatci o iseljavanju nisu bili dostupni. Stoga su se poslužili posrednim podatcima koje su im ustupili Hrvatski zavod za zapošljavanje te Hrvatska gospodarska komora, a poslužili su se i analizom rezultata dviju anketa o razmjerima iseljavanja koje su sami proveli među Osječanima. Svi dobiveni podatci upućivali su na iznimno velik uzlaz iseljavanja u inozemstvo od 2013. godine, te konstantno uzlaznu tendenciju iseljavanja u druge dijelove R Hrvatske od 2005. godine. Autori su nastavili istraživanje tijekom slijedećih nekoliko godina zaključno s 2019. kako bi dalje analizirali fenomen iseljavanja iz Osijeka te provjerili kakva je danas njegova tendencija te kako se on odrazio na stanovništvo koje je ostalo živjeti u gradu.

Ključne riječi: Osijek, nezaposlenost, iseljavanje, Europska Unija, razdoblje 2005. – 2020.

Anamarija Lukić, research associate, PhD²
Miljenko Brekalo, full professor, PhD, PhD

OSIJEK 2020: THE EXTENT AND THE EFFECTS OF EMIGRATION

Abstract

Since 1 July 2013 Croatia has become a member of the European Union. Joining EU eliminated many obstacles to departure and employment of Croatian citizens in EU Member States, especially in Germany and Ireland, and, almost immediately, a wave of emigration started. This wave was especially sensed in the area of eastern Croatia, where the economic and thus social perspective seemed more closed than in other, more developed parts of the country. The outflow of the population of eastern Croatia was particularly noticeable in the city of Osijek, where the quick outflow of the citizens gained the name a *ghost town*, but the media only began

¹ Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Područni centar Osijek, Šamačka 9/2, 31000 Osijek, Hrvatska
miljenko.brekalo@pilar.hr
anamarija.lukic@pilar.hr

² Institute of Social Sciences Ivo Pilar, Regional Centre Osijek, Šamačka 9/2, 31000 Osijek, HR
miljenko.brekalo@pilar.hr
anamarija.lukic@pilar.hr

to highlight this phenomenon from 2016. The authors of this study then began to explore the extent of the phenomenon of emigration, but no official emigration data were available to them. Therefore, they used the indirect data provided by the Croatian Employment Office and the Croatian Chamber of Economy, and used the analysis of the results of two surveys on the extent of emigration conducted by them among the people of Osijek. The results of all data pointed to an extremely high upward movement of emigration from 2013 and a constant upward trend of emigration to other parts of the Republic of Croatia since 2005. The authors continued their research over the next few years, ending with 2019, to further analyze the phenomenon of emigration from Osijek and to examine its current trend also how it affected the population who still live in the city.

Keywords: Osijek, unemployment, emigration, EU, period 2005 – 2020.

1. Uvod

Grad Osijek, unazad više stoljeća administrativno, gospodarsko, kulturno i ino središte istočno-hrvatske regije, sjedište Osječko-baranjske županije i jedan od četiriju najvećih hrvatskih gradova, od početka 21. stoljeća ušao je u silaznu demografsku putanju. Grad je prestao biti mjestom privlačenja novih stanovnika, a iseljavanje postojećih počelo je uzimati sve više maha. Iseljavanje iz grada, osobito mladih ljudi te obitelji s malom i osnovnoškolskom djecom postalo je posebno naglašeno od polovine 2013. godine, nakon pridruživanja R Hrvatske Europskoj Uniji. Loše gospodarske prilike i visoka nezaposlenost pretočile su se u užurbanu emigraciju prema inozemstvu unutar granica EU, posebice Irsku i Njemačku. Mada je val emigracije bio evidentan, mediji isprva na njega nisu obratili pozornost, kao ni institucije vlasti koje su se iduće tri godine držale kao da problem ne postoji. Autori ovog rada namjeravali su, od početka 2016. godine, istražiti razmjere iseljavanja na području grada Osijeka, jer su ondje bili najvidljiviji, no do neposrednih podataka, poput objave prebivališta, nisu mogli doći. Kako bi utvrdili barem tendenciju vala iseljavanja, poslužili su se posrednim indikatorima, poput broja nezaposlenih (iz Regionalnog ureda Osijek Hrvatskog zavoda za zapošljavanje) te broja objava uslijed zapošljavanja u inozemstvu; ankete provedene među Osječanima o njihovim zapažanjima o iseljavanju sugrađana te ankete o predmigracijskom raspoloženju među osječkim maturantima šk. g. 2015/16.; i na kraju, broj otvorenih i zatvorenih obrta kao indikatora gospodarskog „zdravlja“. Dobiveni rezultati pokazali su visok postotak nezaposlenosti među radno sposobnim stanovništvom (preko 17%), nagli uzlaz iseljavanja u inozemstvo od trenutka kad su se Osječanima otvorila vrata EU tržišta rada, visok postotak mladih koji svoju budućnost vide u inozemstvu te lošu gospodarsku situaciju u kojoj se više obrta zatvara nego što se otvara. Kao da to nije dovoljno loše za one koji ostaju, strategija razvoja grada Osijeka 2014. – 2020. godine³ nije nudila nikakav plan oporavka postojećega gospodarstva ni demografske poticajne mjere, već se gotovo u potpunosti usmjerila na razvoj osječkog Sveučilišta, planirajući transformirati industrijski u sveučilišni grad.

Krajem 2019. godine autori su odlučili svoja istraživanja pratiti dalje te nadopuniti novim podatcima o demografskim kretanjima. Kako se interes medija za ovu temu naglo probudio u proljeće 2016. godine, i institucije vlasti bile su prinuđene reagirati. Središnja je vlast priznala problem, no protumjere demografskog srozavanja, koje je zahvatilo cijelu državu, još uvijek nisu donesene. Poneki pozitivan primjer lokalne vlasti, koja je na svom području donijela

³ Zaključak o donošenju studije „Strategija razvoja Grada Osijeka od industrijskog do inteligentnog grada 2014.-2020.“, *Službeni glasnik Grada Osijeka* br. 2 od 13. veljače 2015.; Usp. „Strategija razvoja Urbane aglomeracije Osijek do 2020.“, *Službeni glasnik Grada Osijeka* br. 14 od 28. studenoga 2017.

određene mjere koje bi mogle trajno zadržati postojeće stanovništvo postoji, no ne i na području grada Osijeka. Tu se, naprotiv, iseljavanje nastavilo sve do aktualnog trenutka (2020. godina), a koji su razmjeri tog iseljavanja i dalje se nagađa, mada postoje procjene Hrvatskog zavoda za statistiku o kretanju broja stanovništva.

2. Kretanje broja stanovništva u Osijeku

Krajem 2019. godine više je različitih medija objavilo podatke Državnog zavoda za statistiku o iseljavanju stanovništva poglavito u gradovima s više od 20.000 stanovnika.⁴ Obzirom na činjenicu da se slični podatci od istog Zavoda u ranijim godinama nisu mogli dobiti, te su razmjeri iseljavanja bili prepušteni nagađanjima i neslužbenim podacima koji se nisu mogli provjeriti, objavljeni su podatci izazvali različite reakcije. Stvorio se, naime, nerazmjer između podataka koji su objavljeni, i koji su interpretirani kao „utješni“ nasuprot očekivanju dijela javnosti da vlastita zapažanja i zabrinutost glede vala iseljavanja konačno potvrde i u brojevima, tj. službenim podacima iz Zavoda za statistiku.

Tablica 1, Veliki gradovi s najvećim gubitkom stanovništva.⁵

VELIKI GRADOVI S NAJVEĆIM GUBITKOM STANOVNIŠTVA* (u zadnjih deset godina, u tisućama)			
	2008.	2018.	Promjena (u 000)
Rijeka	131.733	117.415	-14.318
Split	180.102	170.419	-9.683
Osijek	108.749	101.911	-6.838
Slavonski Brod	60.129	53.614	-6.515
Sisak	49.012	42.844	-6.168
Vukovar	28.515	22.631	-5.884
Karlovac	56.616	51.447	-5.169
Petrinja	25.241	20.758	-4.483
Požega	26.666	23.572	-3.094
Đakovo	27.936	25.412	-2.524

*Gradovi s više od 20.000 stanovnika

⁴ Zoran Korda, „U deset godina izgubili smo 233.000 stanovnika, iznenadit će vas koji su gradovi najveći gubitnici“, *Tportal*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/u-deset-godina-izgubili-smo-233-000-stanovnika-iznenadit-ce-vas-koji-su-gradovi-najveci-gubitnici-foto-20191209> Usp. „U deset godina izgubili smo 233.000 stanovnika, jedan grad je najveći ‘gubitnik’“, *Poslovni.hr*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.poslovni.hr/hrvatska/u-deset-godina-izgubili-smo-233000-stanovnika-jedan-grad-je-najveci-gubitnik-360554>; I. Bošnjak, „Rijeka je u 10 godina izgubila dvostruko više stanovnika od Osijeka“, *Glas Slavonije*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.glas-slavonije.hr/418617/1/Rijeka-je-u-10-godina-izgubila-dvostruko-vise-stanovnika-od-Osijeka>; „DEMOGRAFSKI SLOM: Hrvatska za 10 godina izgubila 233.000 stanovnika“, *Slobodna Bosna. Nezavisni informativni portal*, 9. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.slobodnabosna.ba/vijest/136229/demografski-slom-hrvatska-za-10-godina-izgubila-233-000-stanovnika.html>; „Rijeka i PGŽ vodeći u Hrvatskoj po gubitku stanovnika u zadnjih deset godina“, *Fiuman.hr*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.fiuman.hr/rijeka-i-pgz-vodeci-u-hrvatskoj-po-gubitku-stanovnika-u-zadnjih-deset-godina/>

⁵ Tablica je preuzeta sa Zoran Korda, „U deset godina...“, v. bilješku 1.

Do čuđenja je, prema popratnim komentarima na članke, osobito došlo zbog činjenice da je Osijek *tek treći* grad prema razmjerima iseljavanja u apsolutnim brojevima, jer se od proljeća 2016. sustavno naziva (možda i difamira) *gradom duhova*.⁶ Nedugo prije objave ovih podataka, naime, portal *Net.hr* donio je reportažu o aktualnoj demografskoj situaciji u gradu Osijeku, potkrepljujući ju fotografijama s različitih lokacija u središtu grada, a koja govori o nedostatku stanovništva, mrtvilo i pustoši. Mada Osječani tijekom posljednjih desetak godina ove prizore uživo gledaju svakog dana, i ova je reportaža, objavljena 18. 11. 2019. godine, izazvala proturječne komentare. Dio građana smatrao je da se radi o difamaciji ili o preuveličavanju, te izrazio otpor prema samom pitanju iseljavanja, jer bi radije da se ta tema ne spominje. Ovoj skupini stanovnika pripada i prvi čovjek grada Osijeka, aktualni gradonačelnik Ivica Vrkić, koji je spomenutu reportažu pokušao demantirati fotografijama s različitih događanja na kojima su se okupili mladi ljudi.⁷ On je reagirao i na već spomenute podatke Državnog zavoda za statistiku objavljene nekoliko tjedana kasnije, koji grad Osijek po iseljavanju svrstavaju (tek) na treće mjesto u R Hrvatskoj, smatrajući to pozitivnom viješću.⁸ No, kako je val iseljavanja Osječana bio uočen već po samom ulasku R Hrvatke u Europsku Uniju od polovine 2013. godine, a da razmjere tog vala ni državna, ni lokalna vlast nije propitivala, niti je to dopuštala znanstvenim institucijama, ovi podatci koji su nedavno objavljeni mnogima se čine nevjerodostojni. Njihovu vjerodostojnost stavljaju u pitanje u komentarima što u medijima, što na društvenim mrežama, jer se to danas može, te konfuzija oko razmjera iseljavanja svima postaje vidljiva. Sami mediji su na iseljavanje počeli obraćati pozornost tek od svibnja 2016. godine, do kad je osjećaj panike već zahvatio Osječane. Do svibnja 2016. godine prosječan je stanovnik grada Osijeka, prema provedenoj anketi, već mogao nabrojati (u prosjeku) četiri poznanika koji su se u posljednjih pet godina odselili iz grada u potrazi za poslom, i to u inozemstvo.⁹ Nije, dakle, začudno da se među građanima brzo stvorio utisak da svi oko njih odlaze u inozemstvo, tj. da se radi o masovnom iseljavanju. Istovremeno, ni državna, niti lokalna vlast nisu za val iseljavanja pokazale pravovremeni interes, što više, zabrinutost, te se razmjeri iseljavanja nisu mjerili i objavljivali; poznato je, međutim, da su se na kućnom pragu vršile policijske provjere prebivališta onih osoba za koje se predpostavljalo da su otišle na rad u inozemstvo, a da se nisu odjavile. Građanima je ta aktivnost sugerirala da vlast, zapravo, zna tko se iselio, pa samim ti i koliko se ljudi iselilo, no da ne žele to objaviti. Mediji, koji su prvih nekoliko godina šutjeli o valu iseljavanja, u svibnju 2016. godine su o tome progovorili uglavnom senzacionalistički ili u patetičnom tonu, a takve su im bile i procjene o razmjerima. Ovome se može dodati da oni koji se odluče na emigraciju u inozemstvo, ni ne trebaju službene podatke o razmjerima iseljavanja. Oni ne donose tu presudnu životnu odluku na temelju

⁶ Ivana Petrić, „OVO JE OSIJEK DANAS: Zatvoreni gotovo svi lokali u centru, ljudi su otišli, a vrijeme kao da je stalo; ‘Mladih zapravo uopće nema’“, *Net.hr*, 18. 11. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://net.hr/danas/hrvatska/ovo-je-osijek-danas-zatvoreni-gotovo-svi-lokali-u-centru-ljudi-su-otisli-a-vrijeme-kao-da-je-stalo-mladih-zapravo-uopce-nema/>

⁷ Danas.hr, „[FOTO] GRADONAČELNIK PISAO NET.HR-U: MOJ OSIJEK NE IZGLEDA TAKO: Poslali su nam i fotke koje, tvrde, pokazuju kako je super“, *Net.hr*, 20. 11. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://net.hr/danas/hrvatska/foto-gradonacelnik-pisao-net-hr-u-moj-osijek-ne-izgleda-tako-poslali-su-nam-i-fotke-koje-tvrde-pokazuju-kako-je-super/>

⁸ „Vrkić donosi tablice DZS-a! Osijek i dalje preko 100.000! Iseljavanje iz Rijeke i Splita veće!“, *OsijekExpress*, preuzeto 7. 2. 2020. s <http://www.osijekexpress.com/2019/12/11/vrkić-donos-i-tablice-dzs-a-osijek-i-dalje-preko-100-000-iseljavanje-iz-rijeka-i-splita-vece/>; obzirom na svoju izjavu koju je iznio na Okruglom stolu „Ili buđenje ili svi u Dublin“, održanom u Osijeku u ožujku 2017. godine, kad je izjavio da je u gradu ostalo najmanje 95.000 stanovnika, podatci Državnog zavoda za statistiku za njega su odista bili dobra vijest. Usp. „Alarmantne brojke: Osijek je na kraju 2016. imao 95.000 stanovnika!“, *Osijek031.com*, 23.03.2017., pribavljeno 7. 2. 2019. s http://www.osijek031.com/osijek.php?topic_id=66632

⁹ Miljenko Brekalo, Anamarija Lukić, „Gospodarska migracija ili egzodus iz Osijeka“, *Identiteti – kulture – jezici. Godišnjak Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru. Europa u mijeni: progon i egzodus kao univerzalni problem*, Mostar, 2017., str. 229-246, 241.

statističkih podataka o iseljavanju, nego puno više na temelju pozitivne povratne informacije onih koji su emigrirali prije njih, i upravo tako nastaje val. Nezainteresiranost vlasti ga samo pojačava, a ni mediji u svojim objavama o tom fenomenu nisu naglašavali razloge za ostanak u zemlji.

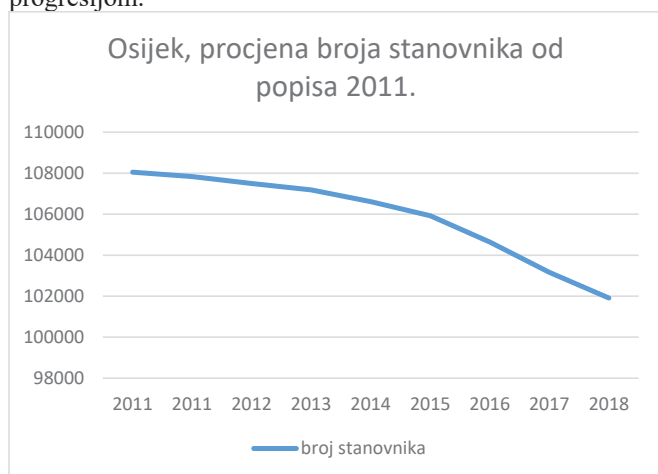
3. Iseljavanje kao mjera smanjivanja nezaposlenosti

Od početka 21. stoljeća (prema popisu stanovništva 2001. te 2011.) grad Osijek počeo je gubiti stanovništvo, a prema aktualnim podacima Državnog zavoda za statistiku, silazna se putanja nastavlja i prema slijedećem popisu (2021. godine). Podatci s posljednjeg popisa stanovništva (2011.) također pokazuju da je na 38.786 zaposlenih (ukupan broj zaposlenih u gradu Osijeku) dolazilo 8206 nezaposlenih osoba. 17,45 % radno aktivnog stanovništva činili su nezaposleni, što je iznimno visoko.¹⁰ Broj nezaposlenih u iduće se dvije godine još zamjetno povećao (v. Tablicu 3), no uzlazni je tijek broja nezaposlenih bio prekinut nakon pridruživanja R Hrvatske Europskoj Uniji.

Tablica br. 2. - Stanovništvo grada Osijeka 2001. i 2011. te procjena na kraju 2018. godine¹¹

Godina popisa	2001.	2011.	2018.
Broj stanovnika	114.616	108.048	101.911

Manjak od 6.568 stanovnika u razdoblju između dva popisa stanovništva te procjena kretanja stanovništva grada Osijeka u idućih 7 godina (zadnji dostupni podatci), koji prikazuju manjak od 6.137 stanovnika, jasno daju do znanja da grad umire, samo se postavlja pitanje kojom progresijom.



Graf 1, Osijek, procjena broja stanovnika po godinama nakon popisa stanovništva 2011. godine.

¹⁰ DSZ, STANOVNIŠTVO STARO 15 I VIŠE GODINA PREMA TRENUTAČNOJ AKTIVNOSTI, STAROSTI I SPOLU, POPIS 2011., v.

http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/h01_01_40/h01_01_40_zup14_3123.html

¹¹ Stanovništvo prema starosti i spolu, Osječko-baranjska županija, gradovi, podaci Državnog zavoda za statistiku (dalje: DZS) prema popisima stanovništva 2001. i 2011. v.

http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01_01_01/h01_01_01_zup14.html;

http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_01/h01_01_01_zup14.html

Podatci iz ranijih popisa ne mogu se komparirati s rezultatima popisa iz koji se nalaze u ovoj tablici, jer se odnose na Općinu Osijek, čije područje nije identično s područjem Grada Osijeka, za koji se podaci prikupljaju od popisa 2001. godine.

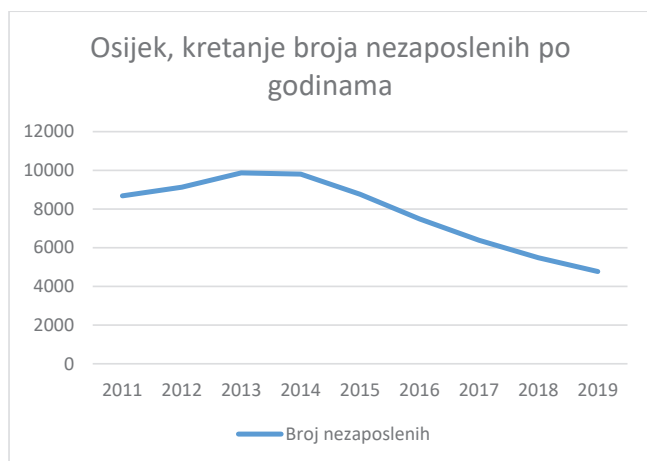
Oslonivši se na procjenu Državnog zavoda za statistiku, silazna putanja kretanja stanovništva grada Osijeka ima svoj prijelom silaska pod oštrijim kutom počevši od 2015. godine, upravo nakon što je pokrenuti val iseljavanja dobio svoj zamah. On se može vidjeti na krivulji. Unutar godinu dana (2016.) konačno je uslijedila i medijska reakcija.

Glavni potisni čimbenik za iseljavanje iz R Hrvatske, pa tako i iz Osijeka svakako je posao, bilo da se radi o rješavanju problema nezaposlenosti, bilo da se radi o želji za boljim primanjima odnosno boljim radnim uvjetima te boljom vertikalnom mobilnošću. Upravo je ulazak u Europsku Uniju otvorio tržište rada za visokoobrazovane mlade ljude koji su svoje školovanje završili u R Hrvatskoj, a posao u svojoj struci pronašli izvan granice, što je prije pridruživanja Europskoj Uniji bilo znatno teže, pa time i puno rjeđe. Svakako je, međutim, uputno usporediti kretanje nezaposlenosti s kretanjem iseljavanja.

Tablica br. 3, Kretanje broja nezaposlenih u gradu Osijeku po godinama.¹²

Godina	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(2020)
Broj nezaposlenih	9151	8909	8136	7180	6422	7239	8657	8682	9127	9867	9806	8765	7487	6388	5481	4769	(4998)

Tablica 3 pokazuje da se na području grada Osijeka godina najveće nezaposlenosti podudara s ulaskom R Hrvatske u Europsku Uniju, te da od te godine sustavno opada, no ne pravocrtno. Najveći pad nezaposlenosti podudara se i sa zaoštavanjem iseljavanja stanovništva. To govori da se nezaposlenost suzbijala iseljavanjem odnosno da grad Osijek nije svojim stanovnicima imao ponuditi nikakav čimbenik privlačenja.



Graf 2, Kretanje broja nezaposlenih u gradu Osijeku 2011. – 2019.

¹² Podatci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ) javno su dostupni na internetskoj adresi <http://statistika.hzz.hr/>

Krivulja kretanja odnosno opadanja broja nezaposlenih u gradu Osijeku (prema evidenciji Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, u daljem tekstu HZZ) djelomično se poklapa s krivuljom iseljavanja stanovništva. Jasno se vidi da je nezaposlenost rasla do 2013., godine ulaska R Hrvatske u Europsku Uniju; počela je opadati u odmah nakon toga, da bi tijekom idućih godina opadanje postalo puno naglašenije, baš kao i iseljavanje. Nezaposlenost se do kraja 2019. godine prepolovila.¹³ Pri tome treba naglasiti da iseljavanje obuhvaća i izdržavano stanovništvo, da se iselio i jedan broj osoba koji nikad nije bio prijavljen na HZZ. Radi se o radno sposobnom stanovništvu koji su postojeći posao u R Hrvatskoj zamijenili poslom u inozemstvu, ili pak o radno sposobnim osobama koje su svoj prvi posao potražili u inozemstvu. Ovom posljednjem u prilog ide i anketa provedena među maturantima 2016. godine, od kojih je gotovo polovina izjavila da svoju budućnost vidi izvan Osijeka.¹⁴ Možemo nagađati: da R Hrvatska 2013. nije ušla u EU, mnogim se nezaposlenim Osječanima ne bi otvorila vrata zaposlenja u inozemstvu (području EU) te bi ova krivulja iseljavanja (Graf 1) i krivulja kretanja nezaposlenosti (Graf 2) izgledale drugačije odnosno prva bi imala puno blaže kretanje prema nižim vrijednostima, a što bi bilo s drugom, ostaje upitno.

U slijedećoj tablici (Tablica 4) može se pratiti i kako je inozemno tržište rada, koje se za R Hrvatsku širom otvorilo 2013. godine utjecalo na izlazak iz evidencije nezaposlenih na području Općine Osijek.

Tablica 4, Općina Osijek, izlasci iz evidencije nezaposlenih radi zapošljavanja u inozemstvu.¹⁵

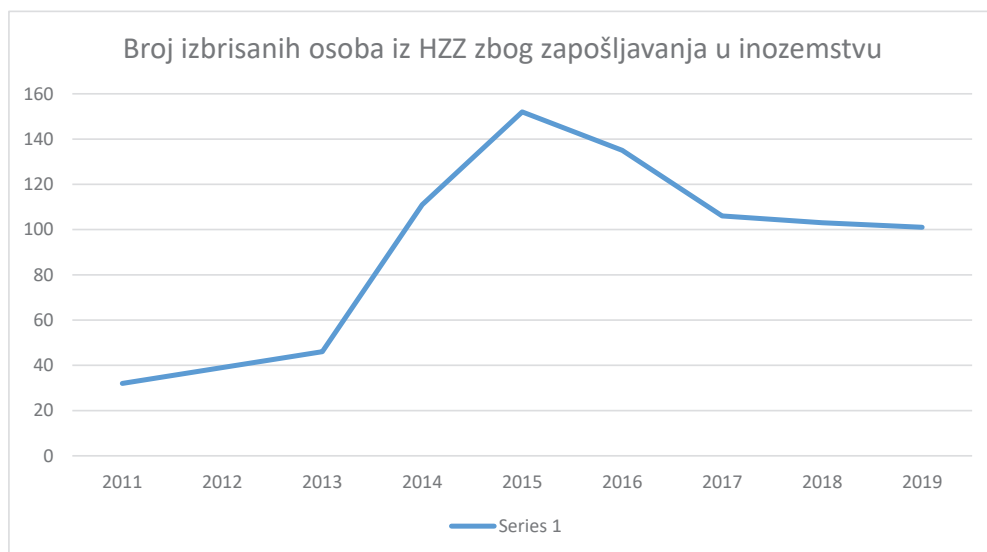
Godina	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Broj izbrisanih	32	39	46	111	152	135	106	103	101

Broj prijavljenih osoba na Zavod za zapošljavanje koje su izbrisane s popisa radi zapošljavanja u inozemstvu narastao je dva do tri puta nakon pridruživanja R Hrvatske Europskoj Uniji. Ta se tendencija prema kraju desetljeća malo ublažava, no i dalje je visoka u odnosu na razdoblje prije pridruživanja. Val zapošljavanja ukupnog broja osoba s područja Općine Osijek u inozemstvu, međutim, vjerojatno se odigrava drugačije nego što pokazuje krivulja na Grafu 3, koji je nastao isključivo prema podacima HZZ-a, jer se u inozemstvu zapošljavaju i mnoge osobe koje predhodno nisu bile prijavljene na HZZ-u.

¹³ Cjeloviti podatci za 2020. godinu bit će vidljivi tek u siječnju 2021. godine, stoga nisu uneseni u graf.

¹⁴ Miljenko Brekalo, Anamarija Lukić, „Gospodarska migracija...“, str. 243.

¹⁵ Podatci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), <https://statistika.hzz.hr/Statistika.aspx?tipIzvjestaja=3>



Graf 3, Broj izbrisanih osoba sa HZZ radi zapošljavanja u inozemstvu, Općina Osijek.

Krivulja broja osoba koje su izbrisane sa popisa nezaposlenih Općine Osijek radi zapošljavanja u inozemstvu naglašava razdoblje 2013. – 2014. godine kao prijelomno glede zapošljavanja u inozemstvu, te pokazuje promjenu tendencije zapošljavanja koja se sve više orijentira na inozemstvo. Tendencija zapošljavanja Osječana u inozemstvu počela u razdoblju 2017. – 2019. opala je u odnosu na 2015. i 2016. godinu, no zadržala je razinu iz 2014. godine, tj. dva do tri puta više zapošljavanja u inozemstvu nego što je to bilo prije ulaska R Hrvatske u EU, uz aproksimaciju zadržavanja konstante. Ovo se predviđanje ne temelji samo na ranije spomenutim odgovorima maturanata od kojih preko 40% vidi svoju budućnost izvan domovine,¹⁶ već i na stvorenoj novoj realnosti, u kojoj je život u emigraciji postao normalna pojava. Od početka razdoblja intenzivnog iseljavanja u inozemstvo stasalo je do danas devetnaest novih generacija (godišta) Osječana koji neće pamtiti svoj grad kao mjesto priljeva novog stanovništva, već kao mjesto iz kojeg se odlazi.

4. Zaključak

Grad Osijek, koji je do pred kraj 20. stoljeća važio za perspektivno gospodarsko središte istočne Hrvatske, privlačio stanovništvo na rad i doseljavanje i tako rastao, od početka 21. stoljeća počeo je gubiti stanovništvo. Između posljednja dva popisa stanovništva, provedena 2001. i 2011. godine, grad je izgubio 5,73% stanovništva, dok je nezaposlenost skočila na 17,45%. Ti su se procesi nastavili i u idućem desetljeću ujednačenom progresijom, sve do 2013. godine, kada je R Hrvatska postala članicom Europske Unije. Od te se godine odljev stanovništva počeo pojačavati, a nezaposlenost smanjivati. Na tu pojavu, mada se događala na očigled, dugo nije bilo službene reakcije, pa ni reakcije medija. Mediji su reagirali gotovo tri godine nakon

¹⁶ Miljenko Brekalo, Anamarija Lukić, „Gospodarska migracija...“, str. 243. Slična anketa bila je provedena među maturanatima u Osijek, Zagrebu, Rijeci i Splitu 2014. godine, gdje su osječki maturanti pokazali izrazitu tendenciju odlaska s namjerom izgradnje budućnosti na drugom mjestu. Usp. Ivan Lajić, Ana Malnar, Roko Mišetić, „Predmigracijsko raspoloženje maturanata četiriju najvećih hrvatskih gradova“, *Hrvatski geografski glasnik*, 80/1 (2018.), str. 77–98.

što je započeo egzodus Osječana (također i cijelog područja osječke aglomeracije) prema zemljama EU, od prilike u vrijeme kad je bio na vrhuncu. Strategija razvoja grada Osijeka (2014. – 2020.) nije predvidjela nikakve mjere kojima bi zaustavila ili usporila iseljavanje, mada je u vrijeme vrhunca vala iseljavanja još bila u fazi rasprave te se moglo reagirati; ni središnja vlast, sa svoje strane, nije osigurala potrebne demografske mjere. Val iseljavanja iz Osijeka stoga se nastavio prema kraju desetljeća, iako nešto manje intenzivno prema inozemstvu, no ipak dva do tri puta više nego prije pridruživanja Europskoj Uniji. Kao posljedica iseljavanja, nezaposlenost se osjetno smanjila, više nego prepolovila, no mlade generacije Osječana, koje tek počinju samostalno odlučivati o svom životu, svoju budućnost (više od polovine njih) vide izvan Osijeka.

5. Citirani izvori:

1. „Alarmantne brojke: Osijek je na kraju 2016. imao 95.000 stanovnika!“, *Osijek031.com*, 23.03.2017., pribavljeno 7. 2. 2019. s http://www.osijek031.com/osijek.php?topic_id=66632
2. „DEMOGRAFSKI SLOM: Hrvatska za 10 godina izgubila 233.000 stanovnika“, *Slobodna Bosna. Nezavisni informativni portal*, 9. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/136229/demografski_slom_hrvatska_za_10_godina_izgubila_233_000_stanovnika.html
3. „Rijeka i PGŽ vodeći u Hrvatskoj po gubitku stanovnika u zadnjih deset godina“, *Fiuman.hr*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.fiuman.hr/rijeka-i-pgz-vodeci-u-hrvatskoj-po-gubitku-stanovnika-u-zadnjih-deset-godina/>
4. „Strategija razvoja Urbane aglomeracije Osijek do 2020.“, *Službeni glasnik Grada Osijeka* br. 14 od 28. studenoga 2017.
5. „U deset godina izgubili smo 233.000 stanovnika, jedan grad je najveći ‘gubitnik’“, *Poslovni.hr*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.poslovni.hr/hrvatska/u-deset-godina-izgubili-smo-233000-stanovnika-jedan-grad-je-najveci-gubitnik-360554>
6. „Vrkić donosi tablice DZS-a! Osijek i dalje preko 100.000! Iseljavanje iz Rijeke i Splita veće!“, *OsijekExpress*, preuzeto 7. 2. 2020. s <http://www.osijekexpress.com/2019/12/11/vrkic-donosi-tablice-dzs-a-osijek-i-dalje-preko-100-000-iseljavanje-iz-rijeka-i-splita-vece/>
7. *Danas.hr*, „[FOTO] GRADONAČELNIK PISAO NET.HR-U: MOJ OSIJEK NE IZGLEDA TAKO: Poslali su nam i fotke koje, tvrde, pokazuju kako je super“, *Net.hr*, 20. 11. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://net.hr/danas/hrvatska/foto-gradonacelnik-pisao-net-hr-u-moj-osijek-ne-izgleda-tako-poslali-su-nam-i-fotke-koje-tvrde-pokazuju-kako-je-super/>
8. DZS, STANOVNIŠTVO STARO 15 I VIŠE GODINA PREMA TRENUTAČNOJ AKTIVNOSTI, STAROSTI I SPOLU, POPIS 2011., v. http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/h01_01_40/h01_01_40_zup14_3123.html
9. <http://statistika.hzz.hr/>
10. <https://statistika.hzz.hr/Statistika.aspx?tipIzvjestaja=3>
11. I. Bošnjak, „Rijeka je u 10 godina izgubila dvostruko više stanovnika od Osijeka“, *Glas Slavonije*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.glas->

- slavonije.hr/418617/1/Rijeka-je-u-10-godina-izgubila-dvostruko-vise-stanovnika-od-Osijeka
12. Ivan Lajić, Ana Malnar, Roko Mišetić, „Predmigracijsko raspoloženje maturanata četiriju najvećih hrvatskih gradova“, *Hrvatski geografski glasnik*, 80/1 (2018.), str. 77–98.
 13. Ivana Petrić, „OVO JE OSIJEK DANAS: Zatvoreni gotovo svi lokali u centru, ljudi su otišli, a vrijeme kao da je stalo; ‘Mladih zapravo uopće nema’“, *Net.hr*, 18. 11. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://net.hr/danas/hrvatska/ovo-je-osijek-danas-zatvoreni-gotovo-svi-lokali-u-centru-ljudi-su-otisli-a-vrijeme-kao-da-je-stalo-mladih-zapravo-uopce-vise-nema/>
 14. Miljenko Brekalo, Anamarija Lukić, „Gospodarska migracija ili egzodus iz Osijeka“, *Identiteti – kulture – jezici. Godišnjak Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru. Europa u mijeni: progon i egzodus kao univerzalni problem*, Mostar, 2017., str. 229-246.
 15. Stanovništvo prema starosti i spolu, Osječko-baranjska županija, gradovi, podaci Državnog zavoda za statistiku (dalje: DZS) prema popisima stanovništva 2001. i 2011. v. http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01_01_01/h01_01_01_zup14.html; http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_01/h01_01_01_zup14.html
 16. Zaključak o donošenju studije „Strategija razvoja Grada Osijeka od industrijskog do inteligentnog grada 2014.-2020.“, *Službeni glasnik Grada Osijeka* br. 2 od 13. veljače 2015.
 17. Zoran Korda, „U deset godina izgubili smo 233.000 stanovnika, iznenadit će vas koji su gradovi najveći gubitnici“, *T portal*, 11. 12. 2019., preuzeto 12. 12. 2019. s <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/u-deset-godina-izgubili-smo-233-000-stanovnika-iznenadit-ce-vas-koji-su-gradovi-najveci-gubitnici-foto-20191209>

DOSEZI I ZASTOJI U PROCESU INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU

Sažetak

Od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma u decembru 1995.godine, država Bosna i Hercegovina prolazi kroz specifične procese društvenog i političkog razvitka. Ovi procesi određeni su kompleksnim ustavnim ustrojstvom, političkim sistemom dominantno zasnovanim na etničkom principu i iz toga proizilazećih poteškoća u donošenju odluka koje omogućavaju provedbu reformi i brži društveno-ekonomski razvitak Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina se, gotovo 25 godina nakon obustavljanja rata, nalazi u permanentnim zastojima u provedbi reformi koje bi vodile ubrzanom članstvu u Evropsku uniju. Najveći paradoks ogleda se u nemogućnosti postizanja konsenzusa među političkim strankama za pitanja koja određuju evropsku budućnost Bosne i Hercegovine, a da pri tome postoji širok građanski konsenzus za provedbu svih reformi koje bi doprinijele bržem odvijanju integracijskog procesa. Uz to, postizanje punopravnog članstva u EU predstavlja jedan od vanjskopoličkih prioriteta BiH.

Uporedo sa gotovo stagnirajućim procesima unutar BiH, Evropska unija prolazi kroz dinamične promjene i suočava se sa brojnim izazovima- Brexit, migracije, unutrašnja harmonizacija. Početkom februara 2020.godine, Evropska komisija je predstavila novu metodologiju procesa pristupanja EU. Kako će se primjena nove metodologije odraziti na države u procesu pristupanja i kako će to utjecati na daljnji integracijski proces Bosne i Hercegovine? U fokusu nove metodologije nalazi se vladavina prava, funkcionisanje demokratskih institucija i ekonomski razvitak država pristupnica. Da li je nova metodologija dovoljna pretpostavka za ubrzanje integracijskog procesa Bosne i Hercegovine i drugih država pristupnica? Pored toga, Bosni i Hercegovini predstoji provedba 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije kako bi dobila kandidatski status i otvorila pregovore za članstvo u Evropskoj uniji.

Dinamičnije odvijanje integracijskog procesa, dominantno opredjeljuju odgovorne unutrašnje politike u BiH. To podrazumijeva oblikovanje radnog konsenzusa na svim nivoima izvršne i zakonodavne vlasti na način da omoguće provedbu svih reformi u procesu integracije u EU. Druga pretpostavka se odnosi na vjerodostojnost politike Evropske unije i oblikovanje takve strategije pristupanja koja bi, uporedo sa ispunjavanjem kriterija za članstvo u EU, kroz pristup fondovima EU omogućila ubrzan ekonomski razvitak državama pristupnicama.

Ključne riječi: Proces stabilizacije i pridruživanja, Bosna i Hercegovina, Evropska unija, Dejtonski mirovni sporazum, konsenzus, nova metodologija EU, strategija proširenja, proces pristupanja, Brexit, fondovi EU

¹ E-mail: hodadedic@yahoo.com

1. Geneza procesa integracije država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju: od Solunske do Zagrebačke deklaracije

Uspostavljanjem Procesu stabilizacije i pridruživanja u maju 1999.godine, Evropska unija je oblikovala svoju politiku proširenja na države Zapadnog Balkana. Privrženost ciljevima Evropske unije i političko prihvatanje Procesu stabilizacije i pridruživanja kao puta za pristupanje Evropskoj uniji, države Zapadnog Balkana su prihvatile na samitu u Zagrebu u novembru 2000.godine. Proces stabilizacije i pridruživanja insistira na ekonomskom i trgovinskom približavanju, stvaranju područja slobodne trgovine, razvoju civilnog društva, obrazovanja i reformi institucija. Glavni instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja čine bilateralni sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i svake pojedinačne države iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Primarni cilj sporazuma je formalno pridruživanje države potpisnice Evropskoj uniji nakon određenog tranzicijskog perioda unutar koga država prilagođavaju svoje zakonodavstvo najvažnijim standardima i pravilima Evropske unije.

Ubrzo nakon uspostavljanja Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao bilateralnog okvira za provedbu reformi i pridruživanje, Evropska unija je Solunskom agendom za Zapadni Balkan iz juna 2003.godine ponovila perspektivu punopravnog članstva za države Zapadnog Balkana. Svoju politiku prema ovom regionu, Evropska unija je definisala u nekoliko glavnih tačaka koje se odnose na **održavanje mira, sigurnosti, demokratskog razvoja, ubrzano integrisanje država Zapadnog Balkana u EU** kroz intenzivniji proces stabilizacije i pridruživanja, suzbijanje organizovanog kriminala, saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, podršku ekonomskom razvoju, pomirenje i jačanje regionale saradnje.²

Nakon samita u Solunu, države Zapadnog Balkana odnosno države koje se nalaze u Procesu stabilizacije i pridruživanja su pojedničano izvodile reforme i ostvarile različit napredak u procesu integracije u Evropsku uniju. Hrvatska je 2013.godine postala punopravna članica Evropske unije. Crna Gora je 2012.godine otvorila pregovore o pristupanju Evropskoj uniji,³ a pregovori Srbije sa Evropskom unijom su formalno otpočeli prvim sastankom Međuvladine konferencije u januaru 2014.godine. Evropsko vijeće je u martu 2020.godine odobrilo početak pregovora o pristupanju sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom.

Bosna i Hercegovina je u procesu provođenja reformi i ostvarivanja integracije u Evropsku uniju, u odnosu na države regije, napravila najmanji napredak. Sporazum o Stabilizaciji i pridruživanju je potpisan u junu 2008. godine, ali njegovo stupanje na snagu bilo je zamrznuto zbog nemogućnosti implementacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“. Otežano postizanje konsenzusa među strankama koje su činile parlamentarnu većinu o najvažnijim pitanjima o egzistenciji i razvitku države Bosne i Hercegovine, vodilo je permanentnim zastojećima u provedbi reformi unutar integracijskog procesa. Zbog izostanka usaglašenosti o zajedničkim razvojnim strategijama na različitim nivoima vlasti, Bosna i Hercegovina je od 2014.do 2017.godine, od svih država iz Procesu stabilizacije i pridruživanja, ostvarila pristup **najmanjem broju sektora za koje može koristiti predpristupne fondove EU**. Za razliku od država regiona, Bosna i Hercegovina nije mogla koristiti sredstva iz predpristupnih fondova za sektore energije, transporta, poljoprivrede, zaštite okoline i ruralnog razvoja.⁴

² Solunska deklaracija od 21.juna 2003.godine. Deklaraciju su potpisali predstavnici država članica EU, država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU i predstavnik Evropske komisije u prisustvu predsjednika Evropskog parlamenta, Generalnog sekretara Evropskog vijeća, specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN-a za Kosovo, specijalnog koordinatora Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Evropu i visokog predstavnika za BiH

³ Evropsko vijeće je 29.juna 2012.godine prihvatilo Odluku Vijeća EU o pokretanju pregovora o pristupanju

⁴ Evropska komisija, „Indikativni strateški dokument za BiH (2014.-2017).“, decembar 2014

Oblikovanjem novog pristupa EU prema državama Zapadnog Balkana i njemačko-britanskom inicijativom⁵ za Bosnu i Hercegovinu omogućeno je odvijanje daljnjeg procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Slijedom ove inicijative za Bosnu i Hercegovinu je oblikovan poseban pristup. Standardi koje Bosna i Hercegovina treba uspostaviti u procesu evropskih integracija ostali su isti, ali je promijenjen redoslijed njihovog ispunjavanja. To je značilo da provedba presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“ ostaje obavezujuća, ali nije više bila uslov za stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sporazum je stupio na snagu 1.juna 2015.godine, nakon što su članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine potpisali Zajedničku izjavu o opredijeljenosti političkih lidera u BiH za poduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Na ovaj način su principi kondicionalnosti koji se odnose na pitanja o kojima predstavnici stranaka koje su činile parlamentarnu većinu nisu uspjeli postići konsenzus, poput promjene Ustava BiH, stavljeni u pozadinu s namjerom da se napravi pomak u procesu integracije BiH u Evropsku uniju. Nakon usvajanja Ekonomske reformske agende i Odluke Vijeća ministara o imenovanju Tima za izradu dokumenata koordinacionog mehanizma u BiH u procesu evropskih integracija,⁶ Bosna i Hercegovina je 15.februara 2016.godine podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. Vijeće Evropske unije je zahtjev ocijenilo kredibilnim, nakon čega je Evropska komisija u decembru 2016.godine uručila Bosni i Hercegovini Upitnik sa 3242 pitanja. Na osnovu dostavljenih odgovora na Upitnik, Evropska komisija je u maju 2019.godine objavila Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU kao i 14 ključnih prioriteta odnosno obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje Bosna i Hercegovina mora prioritetno ispuniti. Ovi kriteriji podrazumijevaju sveobuhvatne reforme u oblasti demokratije, vladavine zakona, osnovnih prava i reforme javne uprave.

Strategijom Evropske komisije za Zapadni Balkan iz februara 2018. godine, zatim Sofijskom deklaracijom nakon samita EU-Zapadni Balkan iz maja 2018. godine i konačno Zagrebačkom deklaraciji 6. maja 2020.godine ponovo je potvrđena je evropska perspektiva punopravnog članstva za države Zapadnog Balkana. Glavna poruka sadržana u **Strategiji Evropske komisije** odnosi se na potpunu posvećenost Evropske unije državama regiona i političku volju za proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan. Politika proširenja Evropske unije ostaje zasnovana na striktno utvrđenim kriterijima i pojedinačno ispunjenim uslovima za članstvo u Evropskoj uniji („merit-based“). Ispunjavanje ovih uslova treba da omogući ne samo ekonomski napredak i investicije već i unutrašnju transformaciju svake pojedinačne države u procesu pridruživanja EU. U svom obraćanju, visoka predstavnica EU Federica Mogherini je tada kazala da proširenje Evropske unije znači investiciju u mir, sigurnost i stabilnost i da Zapadni Balkan jeste Evropa i biće dio budućnosti Evropske unije, te da „Strategija pokazuje kojim putem moramo ići kako bi svih naših šest partnera jednom zauvijek prevladalo prošlost te kako bismo svi mi osigurali da proces približavanja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji bude trajan i da se nastavi **ponovno ujedinjenje kontinenta**. Ova strategija svima pruža zajedničku, jasnu, nedvojbenu, vjerodostojnu i konkretnu perspektivu za evropsku integraciju svakog od naših šest partnera.“⁷ Predsjednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker je izjavio da je

⁵ Ministri vanjskih poslova Ujedinjenog Kraljevstva i SR Njemačke uputili su 4. novembra 2014.godine pismo Visokoj predstavnici EU za vanjsku i sigurnosnu politiku i evropskom komesaru za pregovore o proširenju u kome zagovaraju novi pristup BiH prema EU. Na sastanku Vijeća za vanjske poslove Evropske unije (FAC) održanom 17. novembra 2014.godine, ministri vanjskih poslova članica EU su podržali ovu inicijativu

⁶ 9. sjednica Vijeća ministara BiH od 2.juna 2015.godine

⁷ Obraćanje Visoke predstavnice Federice Mogherini, Saopštenje za medije od 6.2.2018.godine, Evropska komisija

„Ulaganje u stabilnost i prosperitet Zapadnog Balkana zapravo **ulaganje u sigurnost i budućnost Evropske unije**“.⁸

Sadržaj Strategije odražava jednu novu dinamiku Evropske unije u pogledu politike proširenja prema državama Zapadnog Balkana na način da se evropska budućnost regiona posmatra kao **geostrateško ulaganje u stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu**. „Zapadni Balkan je dio Evrope, geografski okružen državama članicama EU. Narodi EU i regiona imaju zajedničko nasljeđe i istoriju, kao i budućnost definisanu zajedničkim mogućnostima i izazovima. EU je već dugo snažno angažovana u regionu. Još od samita Evropskog vijeća u Solunu 2003. godine, ona podržava budućnost regiona kao sastavnog dijela EU.“⁹ U cilju jačanja saradnje i podrške procesima reformi na Zapadnom balkanu Evropska komisija je uvela **šest vodećih inicijativa** koje će dodatno ojačati saradnju u brojnim oblastima i podržati procese reformi na Zapadnom Balkanu. Ove inicijative usmjerene su na konkretne oblasti od zajedničkog interesa: vladavinu prava, sigurnost i migracije, socio-ekonomski razvoj, transport i energetska povezanost, digitalnu agendu, pomirenje i dobrosusjedske odnose. Kako bi ispunile kriterije za članstvo u EU zemlje Zapadnog Balkana trebaju provesti sveobuhvatne reforme u oblasti pravosuđa, javne uprave i ekonomije. Vladavinu prava, temeljna prava i upravljanje potrebno je znatno ojačati. Pravosudne reforme, borba protiv korupcije i organiziranog kriminala te reforma javne uprave moraju donijeti stvarne rezultate te se funkcioniranje demokratskih institucija treba ozbiljno poboljšati. Ekonomske reforme moraju se odlučno nastaviti kako bi se moglo pozabaviti strukturnim slabostima, niskom razinom konkurentnosti i visokom stopom nezaposlenosti.¹⁰

S druge strane, Strategija reflektuje i neophodnost provedbe insitucionalnih **reformi unutar Evropske unije prije prijema novih država članica**. Prije proširenja Evropska unija mora biti jača, čvršća i učinkovitija. U cilju poboljšanja demokratskog, institucionalnog i političkog okvira za EU inicirano je više prijedloga za poboljšanje djelotvornosti odlučivanja u EU unaprijeđenjem glasanja kvalifikovanim većinom u oblastima kao što su vanjska politika ili unutrašnje tržište.

Potreba za unutrašnjom reformom Evropske unije uslijed brojnih izazova sa kojima se suočila – migrantske krize, ekonomske krize, Brexita¹¹ i konačno pandemije koronavirusa ostaje i dalje neophodna. Unatoč instrumentima finansijske podrške u procesu pristupanja, ostaje nejasno na koji će biti omogućeno ubrzano odvijanje integracijskog procesa. Zapravo, Strategija proširenja Evropske komisije, sem vremenski jasnijeg otvaranja perspektive članstva za Srbiju i Crnu Goru,¹² ne predviđa novu metodologiju pregovora niti sadrži instrumente za ubrzano pristupanje ostalih zemalja Zapadnog Balkana.

Početak februara 2020.godine, Evropska komisija je usvojila **novu metodologiju procesa pristupanja Evropskoj uniji** čija je svrha da se ponovo postavi vjerodostojna perspektiva članstva Zapadnog Balkana u EU odnosno vjerodostojniji, dinamičniji i predvidljiviji proces pristupanja Evropkoj uniji. U cilju povećanja dinamike pregovaračkog procesa, Komisija predviđa grupisanje pregovaračkih poglavlja u šest tematskih grupa odnosno klastera koji će obuhvatati svih 35 poglavlja: temeljna prava, unutrašnje tržište, konkurentnost i rast; zeleni program i održiva povezanost; resursi, poljoprivreda i kohezija, kao i vanjski odnosi. Umjesto otvaranja pojedinačnih poglavlja, nakon ispunjavanja uslova, pregovori o

⁸ Iz obraćanja predsjednik Evropske komisije Jean-Claude Junckera, Saopštenje za medije od 6.2.2018.godine, Evropska komisija

⁹ Strategija EU za Zapadni Balkan – „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU sa Zapadnim Balkanom“, Evropska komisija, 6.februar 2018.godine, str. 2

¹⁰ Strategija EU za Zapadni Balkan – „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU sa Zapadnim Balkanom“, Evropska komisija, 6.februar 2018.godine

¹¹ Pozivanje Ujedinjenog Kraljevstva na član 50. Ugovora o Evropskoj uniji, dogodio se 29. marta 2017., čime je i službeno počeo proces izlaska UK-a iz EU

¹² Za Srbiju i Crnu Goru postavljena je 2025.godina kao okvirni datum pristupanja Evropskoj uniji

svakoj grupi otvarat će se kao cjelina. Kako bi potaknula reforme, Komisija će definisati uslove za napredak u sljedeću fazu integracijskog procesa i pružati jasne i konkretne poticaje od direktnog interesa za građane. Napredak u provedbi reformi značio bi napredak u integracijskom procesu. S druge strane, Komisija predlaže i odlučnije mjere kojima bi se sankcionisala ozbiljna stagnacija u provedbi reformi. To znači da bi pregovori u određenim područjima mogli biti privremeno ili čak u potpunosti obustavljeni, a pristip programima EU bi se mogao povući ukoliko država ne bude ispunjavala uslove iz pristupnog procesa.

Izazovi sa kojima se suočavala Evropska unija odrazili su se na izostanak jasne vizije proširenja Evropske unije. Iz sadržaja Zagrebačke deklaracije nakon samita EU- Zapadni Balkan u maju 2020.godine, izostala je odrednica koja bi definisala ubranu integraciju država Zapadnog Balkana u EU. Umjesto proširenja, Evropska unija svoju viziju saradnje sa državama Zapadnog Balkana reflektuje kroz **opredjeljenje da dodatno pojača svoj angažman** na svim nivoima kako bi podržala političku, ekonomsku i društvenu transformaciju regiona. U isto vrijeme, od država u Procesu stabilizacije i pridruživanja se očekuje konkretan napredak u oblasti vladavine prava i socio-ekonomskim reformama, poštivanju vrijednosti, pravila i standarda Evropske unije. Evropska unija podcrtava da je odlučna intenzivirati angažman s državama u Procesu stabilizacije i pridruživanja u svim oblastima i „pozdravlja obećanje partnera iz regije da će se pridržavati evropskih vrijednosti i principa te da će nastaviti s reformskim procesom.“¹³ Zagrebačka deklaracija obuhvata i paket mjera ukupne vrijednosti od 3,3 milijarde eura podrške koju je EU mobilisala za pomoć regionu u rješavanju posljedica krize nakon pandemije koronavirusa. Paket uključuje neposrednu podršku za sektor zdravstva, posebno putem dostave osnovnih potrepština za spašavanje života i značajnu podršku za potrebe socijalnog i ekonomskog oporavka zemalja Zapadnog Balkana, kao i paket od 750 milijuna eura makrofinancijske pomoći i paket pomoći od 1,7 milijardi eura od Evropske investicijske banke.¹⁴ Pomoć Evropske unije je od izuzetne važnosti za ekonomski oporavak zemalja Zapadnog Balkana i proces provedbe reformnih neophodnih za članstvo u Evropskoj uniji. Ipak, da li finansijski instrumenti, pa čak i nova metodologija proširenja EU, mogu nadomjestiti nedostatak istinskog - operativnog konsenzusa za provedbu neophodnih reformi koje vode ka članstvu u EU?

2. Dosezi integracije Bosne i Hercegovine u EU

Evropska unija je kroz nekoliko ranijih i skorijih dokumenata i deklaracija potvrdila pristup proširenju zasnovan na striktno utvrđenim kriterijima i uslovima koje svaka država Zapadnog Balkana pojedinačno treba ispuniti prije pristupanja Evropskoj uniji. Tri su glavna uslova koja određuju napredak u procesu integracije u EU, a odnose se na **vladavinu zakona, ekonomski i društveni razvoj**. Za svaku državu u Procesu stabilizacije i pridruživanja, definisani su posebni uslovi odnosno mjere koje je potrebno provesti prije pristupanja u članstvo Evropske unije.

Bosna i Hercegovina je u odnosu na druge države Zapadnog Balkana napravila najmanji pomak u integracijskom procesu i jedina je država bez kandidatskog statusa. Otpočinjanje dinamičnijeg procesa integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju podrazumijeva ispunjavanje **nekoliko važnih pretpostki**. Prije svega, potrebno je izgraditi neophodne kapacitete za dosljednu provedbu reformi. To podrazumijeva uspostavljanje **neophodnih izvršnih i zakonodavnih nadležnosti** institucija Bosne i Hercegovine sa ciljem postizanja kompatibilnosti sa standardima Evropske unije. Ispunjavanje ovog uslova podrazumijeva

¹³ Zagrebačka deklaracija od 8.maja 2020.godine

¹⁴ Ibid

oblikovanje **radnog konsenzusa** političkih stranaka za provedbu svih neophodnih mjera u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Druga pretpostavka se odnosi na uspostavljanje **pojednostavljenog donošenja zakona u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**. Zakoni koji se tiču ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bi trebalo da se usvajaju po ubrzanoj proceduri. Inkorporacijom **klauzule o evropskim integracijama** u Ustav Bosne i Hercegovine postigao bi se najefikasniji proces ubrzanog usvajanja zakona u integracijskom procesu. Ovakav sadržaj ustavnih odredbi, odnosno uvrštavanje klauzule o integraciji za članstvo u Evropskoj uniji kao **ustavnog cilja države**, nije nepoznanica i predstavlja praksu u većini država članica Evropske unije. Na ovaj način se uspostavlja ustavna osnova za prenos suverenih prava na Evropsku uniju, utvrđuje princip supsidijarnosti i normiraju odredbe o internoj odgovornosti u koordinaciji svih nivoa vlasti u proceduru provedbe reformi sa ciljem usvajanja evropskih zakona.¹⁵

Sa stajališta proceduralnih aktivnosti, Bosni i Hercegovini predstoji usvajanje **Programa integrisanja u Evropsku uniju**, a zatim i **Programa pristupanja EU**. Program integrisanja obuhvata detaljno razrađene zadatke i ciljeve u procesu integracije. Utvrđuje se plan provedbe reformi, kao i plan usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije i projekcijom budžeta za provedbu mjera u procesu integracije. Radi se o planskom dokumentu koji sadrži pregled svih aktivnosti u procesu integrisanja, imenuje nosioce tih aktivnosti i rokove za izvršavanje obaveza. Usvajanjem Programa integrisanja omogućilo bi se ostvarivanje osjetnog napretka kroz usklađivanje zakona sa pravnom stečevinom EU. Poboľšanje pravne sigurnosti vodilo bi uspostavljanju povoljnijeg ekonomskog i investicijskog ambijenta u Bosni i Hercegovini i došprinijelo boljim uslovima života za sve građane BiH. Bosna i Hercegovina, kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana, se suočava sa pojačnim odlaskom mladih, školovanih građana u zemlje zapadne Evrope. Samo tokom 2018. godine oko 230 000 građana sa prostora Zapadnog Balkana po prvi je put dobilo dozvolu boravka u zemlji EU, što znači svake dvije minute jedna osoba odlazi u neku od zemalja EU.¹⁶

Paraleno sa oblikovanjem ovih preduslova, neohodno je da Evropska unija u svom proaktivnom pristupu bude dosljedna primjeni principa kondicionalnosti sa težištem na **suštinske reforme** koje će omogućiti izgradnju funkcionalnih državnih struktura. U cilju efikasnog praćenja provedbe neophodnih mjera, potrebno je uspostaviti tješnju saradnju institucija državne uprave sa institucijama Evropske unije, naročito sa Evropskom komisijom. Takva saradnja bi podrazumijevala **formiranje zajedničke ekspertske radne grupe na visokom nivou** koja bi djelovala sve do otvaranja pregovora za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.¹⁷

3. Zaključno stajalište

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, Evropska unija je uspostavila više inicijativa za saradnju sa državama sa prostora Zapadnog Balkana. Uspostavljanjem Proces

¹⁵ Hoda Dedić: „Aritmetika loših pretpostavki,“ Zbornik radova „Naslijeđe mira: Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma,“ uredili: Amer Kapetanović i Judith Illerhues, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2015, str. 199-201

¹⁶ Dušan Reljić, Intervju za Stiftung Wissenschaft und Politik i Euractiv.de, „Alle zwei Minuten emigriert ein Mensch vom Westbalkan in die EU“ od 17.2.2020.godine, Online: <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/interview/alle-zwei-minuten-emigriert-ein-mensch-vom-westbalkan-in-die-eu/>

¹⁷ Evropska komisija je svojevremeno za Slovačku uspostavila poseban instrument – ekspertsku grupu na visokom nivou što je znatno doprinijelo ubrzanom odvijanju integracijskog procesa Slovačke u EU

stabilizacije i pridruživanja 1999.godine, Evropska unija je kreirala sveobuhvatan politički instrument za saradnju sa državama regiona. Primarni cilj ovog procesa je pridruživanje država Zapadnog Balkana Evropskoj uniji nakon ispunjavanja kriterija za članstvo i potpunog prilagođavanja zakonodavstva najvažnijim standardima i pravilima Evropske unije.

Bosna i Hercegovina je u procesu provođenja reformi i ostvarivanja integracije u Evropsku uniju, u odnosu na države regije, napravila najmanji napredak i jedina je država sa prostora Zapadnog Balkana bez kandidatskog statusa. Uslijed izostanka konsenzusa među strankama koje su činile parlamentarnu većinu o najvažnijim pitanjima o egzistenciji i razvitku države Bosne i Hercegovine, proces evropskih integracija u Bosni i Hercegovini je poprimio stihijski karakter. Pregovori da se postigne konsenzus o važnim pitanjima koja opredjeljuju evropsku budućnost Bosne i Hercegovine pretvoreni su u neformalne razgovore političkih lidera i izmješteni su izvan institucija Bosne i Hercegovine. Na ovaj način je demokratska uloga Parlamentarne skupštine dodatno destruirana. Istovremeno, dugogodišnje insistiranje Evropske unije na primjeni principa uvjetovanosti u smislu zadovoljavanja forme bez suštinskih učinaka, nije davalo očekivane rezultate. Takav pristup nije bio dovoljan da inicira potrebne reforme u Bosni i Hercegovini i utječe na ubrzanje integracijskog procesa u Evropsku uniju. Kao posljedica toga, Bosna i Hercegovina se suočava sa odlaskom mladih, školovanih građana uslijed nemogućnosti pronalaska zaposlenja i općenito loše ekonomske situacije.

Evropska unija svojom Strategijom proširenja na Zapadni Balkan iz 2006.godine, predviđa značajne inicijative za razvoj privrede u zemljama Zapadnog Balkana kao i druge poticaje čiji je cilj da omoguće bolji životni standard građana. Međutim, jasni instrumenti za provedbu ovih mjera nisu definisani. Da bi se zaustavio odlazak mladih potrebna su ulaganja u ljudski razvoj, u obrazovanje i to kroz pristup fondovima Evropske unije u najvećoj mogućoj mjeri. To je moguće kroz formulisanje takve perspektive članstva koja će regiju Zapadnog Balkana već sada posmatrati dijelom Evropske unije. U isto vrijeme, države Zapadnog Balkana bi morale oblikovati takve političke i operativne programe koji će omogućiti ubrzano odvijanje procesa integracije u Evropsku uniju kao opredjeljenja i volje većine građana zemlja regiona.

Za Bosnu i Hercegovinu to bi podrazumijevalo ispunjavanje više pretpostavki. Pod pitanje oblikovanja radnog konsenzusa stranaka koje čine parlamentarnu većinu podvodi se provedba svih mjera koje će omogućiti kompatibilnost sa standardima Evropske unije. Iskustvo drugih država članica EU, naročito država sa federalnim sistemima, ukazuje na značaj inkorporacije klauzule o evropskim integracijama u sam ustav. Na ovaj način bi bila uspostavljena ustavna osnova za prenos suverenih prava na Evropsku uniju i olakšano usvajanje zakona koji se tiču ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

S aspekta uloge Evropske unije u odvijanju integracijskog procesa Bosne i Hercegovine u EU, neophodnim se nameće uspostavljanje zajedničke ekspertske radne grupe na visokom nivou koja bi djelovala sve do otvaranja pregovora za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Slijedom ovih aktivnosti, Bosna i Hercegovina bi, u cilju što skorijih otvaranja pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, trebala usvojiti Program integrisanja u Evropsku uniju kao svojevrsnu mapu puta za provedbu reformi, a zatim i Programa pristupanja EU.

Literatura:

1. Dedić, H. „Bosna i Hercegovina i Evropska unija: pretpostavke i dosezi integracije, Bosanska riječ, Tuzla, 2015
2. Dedić, H.: „Aritmetika loših pretpostavki,“ Zbornik radova „Naslijeđe mira: Bosna i Hercegovina 20 godina poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma,“ uredili: Amer Kapetanović i Judith Illerhues, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2015, str. 199-201
3. Džihic, V. „Ethnopolitik in Bosnien und Herzegowina: Staat und Gesellschaft in der Krise“, Nomos, Baden – Baden, 2009
4. Pejanović, M. „Bosna i Hercegovina i demokratija, IKD „University press“ – Magistrat izdanja, Sarajevo, 2015
5. Reljić, D. Intervju za Stiftung Wissenschaft und Politik i Euractiv.de, „Alle zwei Minuten emigriert ein Mensch vom Westbalkan in die EU“ od 17.2.2020.godine,
6. Wolk, J. „Balansiranje ideje „Ujedinjeni u različitosti“: Federalizam i ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, Gdje i zašto smo stali, odnosno kako da se pokrenemo? Zbornik radova: „Bosna i Hercegovina – petnaest godina nakon Dejtona, uredili Dino Abazović i Stefan Hammer, Fakultet političkih nauka Sarajevo, 2010
7. Solunska deklaracija od 21.juna 2003.godine
8. Strategija EU za Zapadni Balkan – „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU sa Zapadnim Balkanom”, Evropska komisija, 2018
9. Zagrebačka deklaracija od 8.maja 2020.godine

FUNKCIONALNA REGIONALIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE PO EVROPSKIM STANDARDIMA

Sažetak

Osnovni cilj ovog rada jeste predstavljanje teorijskih postavki o regijama, regionalizmu, te regionalizaciji u Evropi. Istraživanje objašnjava najvažnije pojmove i tokove regionalizacije u Evropi. Istraživanje daje komparativni pregled dviju regionalnih država u Evropi – Španije i Italije i njihovo regionalno uređenje. U svojoj konačnici, rad nudi optimalna rješenja koja se tiču novog ustavnog i teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine kao regionalizirane države sa pet multietničkih regija zasnovanih na NUTS, multietničkim, demografskim, historijskim, geografskim, ekonomskim, saobraćajnim i drugim kriterijima, a ne etnonacionalnim. Stoga ova doktorska disertacija nudi doprinos nauci o međunarodnom i ustavnom pravu u Bosni i Hercegovini, jer analizira postojeće ustavno i teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, te nudi prijedlog za optimalno ustavno i teritorijalno uređenje *de constitutione ferenda* Bosne i Hercegovine kao države multietničkih ekonomski samoodrživih regija.

Ključne riječi: regija, regionalizam, regionalizacija, Evropa i Bosna i Hercegovina.

FUNCTIONAL REGIONALIZATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ACCORDING TO EUROPEAN STANDARDS

Abstract

The basic goal of this paper is to represent the theoretical postulates on regions, regionalism, regionalization in the Europe. The research explains the most important terms and flows of regionalization in Europe. Research provides comparative review of two regional states in the Europe- Spain and Italy and their regional planning. In its end, this paper offers the optimal solutions in regard with five multiethnic regions based on 'NUTS', multiethnic, demographic, historical, geographic, economic, traffic and other criteria, and not ethnonational. Therefore, this paper offers the contribution to the science on international and constitutional law in Bosnia and Herzegovina, because it analyzes the current constitutional and territorial structure in Bosnia and Herzegovina, thus offers proposal for optimal constitutional and territorial structure *de constitutione ferenda* of Bosnia and Herzegovina as the state of multiethnic economic self-sustaining regions.

Key words: region, regionalism, regionalization, Europe and Bosnia and Herzegovina.

Klasična nauka o državi poznaje dva oblika državnog uređenja – unitarnu državu i federaciju. Pojavom regionalne države stvara se u teoriji, ali i u praksi treći oblik državnog uređenja – regionalna država, koja nije niti unitarna niti federacija, već neko srednje rješenje između unitarne države i federacije. Osnovna teritorijalna jedinica takvog uređenja države je svakako općina kao oblik lokalne samouprave građana koji žive na određenom teritoriju koji

¹ Naučni savjetnik, Pravni institut u BiH, www.lawinstitute.ba. E-mail: muhamed.mujakic@gmail.com.

predstavlja tu općinu. Druga osnovna teritorijalna jedinica je država koja predstavlja subjekt međunarodnog prava a koji čine teritorije više općina. Nivo teritorijalne organizacije viši od općine a manji od države može da predstavlja različite oblike, odnosno forme srednje razine vlasti. Taj nivo između države i općine, odnosno lokalne samouprave određuje državno uređenje. Danas u svim državama u svijetu imamo lokalnu samoupravu kao vlast koja je najbliža građanima, koja omogućava neposrednu demokratiju od najnižeg nivoa društveno-političkog i teritorijalnog organizovanja. Stepenu demokratičnosti određene države i društvene zajednice možemo mjeriti i prema širini i garancijama lokalne samouprave.

Prva regionalna država obrazovana je u Italiji Ustavom iz 1948. godine, a potom u Španiji Ustavom iz 1978. godine. Španija se danas shvaća kao teorijski model regionalne države. Regionalna država uvodi se tamo gdje se javljaju značajni razlozi historijske, etničke, jezičke, geografske, ekonomske prirode koji zahtijevaju da se pojedinim područjima zemlje prizna poseban status (iznad statusa jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena ali ispod statusa federalnih jedinica).

Fizionomiju regionalne države uobličavaju i odnosi između države i regiona. Tu se podrazumijeva načelo hijerarhije pravnih akata. Kontrolu ustavnosti i zakonitosti mora vršiti ustavni sud, rad regionalnih organa mora biti pod nekom vrstom nadzora državnih organa.

Predstavljanjem navedenih elemenata dolazimo do zaključka o prirodi regiona – na jednoj strani, regioni raspolažu nizom svojstava karakterističnih za teritorijalne jedinice najvišeg stepena u klasičnoj centralnoj državi u kojoj je sprovedena široka decentralizacija: oni uživaju značajan nivo autonomije, prava na samoorganizovanje, brojne i značajne nadležnosti, i sve to po pravilu u višem stepenu od ovih jedinica. Ipak regioni nemaju onaj stepen samostalnosti koji imaju federalne jedinice a koji se ogleda u pravu na donošenje ustava, vlastito zakonodavstvo, sistem organa sve tri grane vlasti te druge kvazidržavne funkcije. Status regiona je bliži statusu teritorijalnih jedinica najviših stepena u okviru centralne države nego statusu federalnih jedinica u okviru federacije. Međutim, na drugoj strani regioni se, slično federalnim jedinicama pojavljuju kao učesnici u vršenju centralne vlasti što sa teritorijalnim jedinicama u centralno uređenoj državi nije slučaj. To njihovo učešće sastoji se u zastupljenosti regiona u jednom domu državnog/centralnog parlamenta. Samim tim regioni su učesnici u vršenju ustavotvorne i zakonodavne vlasti, posredno preko svojih predstavnika.

Zbog svih navedenih karakteristika regionalna država se situira između centralne i federalno uređene države. Ovaj oblik državnog uređenja kao regionalna država prevazilazi slabosti klasičnih oblika i spaja njihove dobre strane. Regionalna država izbjegava koncentraciju vlasti i vodi računa o specifičnostima pojedinih oblasti. U federaciji se te posebnosti mogu ispoljiti ali je federacija skupa, često komplicirana i neefikasna. Može doći i do sukoba federalnih jedinica čime se ugrožava država. Regionalna država zato nudi kompromis između ova dva oblika kao treći oblik koja osigurava jedinstvo u različitostima više od federacije, a razlike su umjerenije nego u federalnoj državi.

Pojam regije, regiona veoma je teško definisati. Tokom istraživanja o regionalizaciji došao sam do zaključka i prijedloga naše definicije regije kao dijela državnog teritorija obilježenog geografskim položajem, historijskim razvojem, etničkom strukturom, privrednim kapacitetima ili djelatnostima determiniran i jasno odvojen i kao takav prepoznatljiv ali bez političkog i državno-pravnog značaja, tj. nema značaj u državnoj strukturi. Suprotno tome region je dio državnog teritorija sa specifičnostima koje ga čine posebnim a koji ima ustavom

priznate političke ovlasti i državno-pravne nadležnosti. Shodno tome, za regionalizam bi mogli reći da je to politička aktivnost usmjerena ka uspostavljanju regiona u nekoj državi a regionalizacija je proces nastanka regija. U suštini regija je pravni termin tek kada je ustavom utvrđena kao pravni termin, teritorijalna i administrativna cjelina s jasno utvrđenim nadležnostima.

U teoriji postoji više vrsta i podjela regija kao što su administrativne, političke, historijske, ekonomske, planske, statističke i dr. Administrativne ili upravne regije su izraz nužne decentralizacije prije svega centralnih država. Danas skoro niti jedan država svijeta ne postoji bez upravnih ili administrativnih regija. Većina država dijeli svoj prostor na upravne regije/provincije kako bi stvorile mogućnost usmjerenog djelovanja javnih politika i racionalniju organizaciju državne uprave. Na čelu upravne regije nalaze se centralno imenovani dužnosnici. Eklatantan primjer upravnih regija su departmani u Francuskoj koji imaju za cilj dekoncentraciju državne uprave. Na čelu departmana je prefekt koji je predstavnik državne vlasti u departmanu i provodi državne politike na tom području. Političke regije su personifikacija regionalizma, odnosno regionalne države. Takve regije imaju predstavnička i izvršna tijela, veći ili manji stepen samouprave, pravo uređenja poslova iz vlastitog djelokruga, vlastite izvore prihoda i dr. Najbolji primjeri država koje imaju ovakve političke regije su Španjolska i Italija. Status regija u ustavnom smislu definišu osnovni principi koji odlikuju regionalne države. Državnu organizaciju regionalnih država odlikuje složenost jer ona treba da istovremeno sadrži mehanizme koji će omogućiti ispoljavanje razlika, mehanizme koji će kroz usmjeravanje i koordiniranje smanjivati efekte razlika i mehanizme koji će obezbijediti integritet cijelog državnog i društvenog organizma. Historijske, kulturne i etničke regije predstavljaju područja koja karakteriše određeni historijski, kulturni i etnički sadržaj. Karakteristike ovih regija su obično jezik, pripadnost nekoj etničkoj zajednici, historijska tradicija i sl. Planske, razvojne, statističke i ekonomske regije su poseban oblik administrativnih jedinica. Zbog priključenja Evropskoj uniji i evropskih integracija, države članice i kandidatkinje za članstvo nastojale su uskladiti administrativnu podjelu zemlje s jedinstvenim sistemom prikupljanja podataka koji je prihvaćen na evropskom nivou. Razvojne regije se uvode u tranzicijskim zemljama isključivo kao adekvatan instrument za vođenje regionalne politike. Cilj ovih regija je uspostaviti jednak privredni i ekonomski rast svakog područja države podjednako da bi se izbjegli veliki ekonomski jazovi. U ovim razvojnim regijama može se uspostaviti neformalno koordinaciono tijelo koje čine predstavnici privrede, građana i dr. a mogu i razvojne agencije. Takav primjer smo imali i u Bosni i Hercegovini kada je 2003. godine Delegacija Evropske unije pokrenula inicijativu za osnivanje pet ekonomskih regija o čemu sam prethodno detaljnije pisao. S obzirom na sve izraženija nastojanja oko unificiranja regionalne politike na razini Evropske unije, veliku važnost dobiva podjela državnog teritorija na statističke regije. Statističke regije formiraju se s ciljem prikupljanja podataka na određenoj razini teritorijalne organizacije koja treba poslužiti kao temelj unificiranja prilikom vođenja regionalne politike EU. U tom smislu najznačajnija je NUTS klasifikacija teritorija koju je utemeljila evropska statistička služba (EUROSTAT). Temeljni kriterij za NUTS je postojeća administrativno-teritorijalna podjela članica, a kriterij je broj stanovnika.

Danas se u Evropi, po mjerilima Vijeća Evrope i kriteriju regionalizacije, države dijele na:

• **Neregionalne države:**

– male države da bi se regionalizirale: Andora, Kipar, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Monako i San Marino;

– druge države koje su isključile svaki proces regionalizacije: Armenia, Bugarska, Estonia, Island, Latvija, Litvanija, Crna Gora, Slovenija i Makedonija koje imaju samo lokalni nivo teritorijalne organizacije.

• **Države sa slabim regionalizmom:**

– djelimično regionalizirane države: Azerbajdžan (Nakhchivan), Finska (Ålandska ostrva), Džordžija/Gruzija (Autonomna pokrajina Adjara), Republika Moldavija (Gagauzia), Portugal (Azori i Madeira), Srbija (Vojvodina), Ujedinjeno Kraljevstvo (Škotska i Vels).

– Države sa jednosektoralnim regionalizmom: Danska i Švedska (zdravstvo).

– Države sa administrativnim regionalizmom:

1) Regionalne jedinice kao drugostepene lokalne vlasti: Albanija, Hrvatska, Češka, Grčka, Mađarska, Irska, Holandija, Norveška i Slovačka.

2) Države sa tri nivoa strukture: Francuska, Rumunija i Ukrajna.

• **Države sa izuzetno jakim regionalizmom:**

– Regionalizirane: Italija i Španija;

– federalne države: Austrija, Njemačka, Švajcarska, Belgija, Rusija i Bosna i Hercegovina.

Status regiona u ustavnom sistemu definišu osnovni principi koji odlikuju regionalne države. Ovi principi su definisani međunarodnim dokumentima o regijama kao i propisima unutrašnjeg (nacionalnog) prava. Regionalno uređena država je specifičan oblik složene države koju odlikuje različitost oblika i specifični odnosi između države (centralne vlasti) i autonomnih zajednica (regiona). Specifičnost ovih odnosa ogleda se u državnoj organizaciji regionalno uređenih država. Državnu organizaciju regionalnih država odlikuje složenost.

Opći okvir koji definiše status regiona u ustavnom sistemu čine: regionalni princip organizacije država, podjela vlasti između različitih nivoa organizacije države, ustanovljavanje regiona aktima najviše pravne snage, pravo regiona na samoorganizovanje, različitost tipova i oblika regionalnog uređenja, posebna ustavna zaštita statusa regiona i prava na regionalnu samoupravu.

Za regionalno uređenu državu karakteristična je podjela vlasti (raspodjela nadležnosti) između organa centralne vlasti, lokalnih vlasti i regionalnih vlasti. Podjela kompetencija između različitih nivoa organizacije vlasti (vertikalna podjela vlasti) predstavlja ujedno i specifičan vid ograničenja vlasti, jer u okviru, u osnovi istovrsne funkcije državne vlasti uspostavlja više nosilaca vlasti među kojima su kompetencije podijeljene i razlikuju se po sadržaju, obimu i kvalitetu.

Regioni se obrazuju, odnosno ustanovljavaju ustavom (npr. Belgija, Italija) ili se ustavom načelno garantuje pravo na regionalnu samoupravu, pravo na regionalno organizovanje i ustanovljava naročita procedura po kojoj se obrazuju regioni (npr. Španija). U nekim ustavnim sistemima (npr. Francuska) pravo na regionalnu samoupravu i obrazovanje regiona reguliše se zakonom.

Nadležnost regiona obuhvata skup različitih poslova koje organi obrazovani na regionalnom nivou ostvaruju u različitim oblastima. Nadležnosti regiona određuju stepen, sadržaj, kvalitet i obim regionalne samouprave.

Raspodjela nadležnosti između države i regiona počiva na dva osnovna principa koji se primjenjuju kumulativno. To su princip političke decentralizacije i princip supsidijarnosti. Politička decentralizacija, što je osnovni smisao regionalizacije, predstavlja podjelu vlasti između različitih nivoa vlasti. Kada su u pitanju nadležnosti regiona treba poći od činjenice da sve funkcije koje u državi moraju da budu obavljane, valja, s obzirom na njihov karakter i značaj, raspodijeliti između tri kategorije jedinica, odnosno tri stepena vlasti: države, regiona i opština.

Neke od najvažnijih institucija u Evropi u vezi regija i regionalizacije su:

- Skupština Evropskih regija (AER);

- Odbor regija Evrope (CoR),
- Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE),
- Vijeće evropskih općina i regija (CEMR).

U ovom radu sam se opredijelio za prikaz dva komparativno-uporedna modela regionalne države - Republiku Italiju i Kraljevinu Španiju. Italijanski tip regionalizma zasnovan je na principima političke autonomije regiona i predstavlja originalan kompromis između federalnih i unitarnih tendencija koje su se sukobljavale poslije propasti fašističkog režima. Ustav Republike Italije predviđa decentralizovan sistem državne vlasti sa postojanjem 20 regiona. Prema Ustavu Republika Italija je podijeljena na: općine, pokrajine, velike gradove, regije i državu. U skladu sa principima koji su utvrđeni Ustavom, regioni su konstituisani kao autonomna tijela, sa ovlaštenjima i sopstvenim funkcijama. Od 1945 – 1953. godine uspostavljeno je pet regiona od posebnog statusa. Tih pet regiona su: Sicilija, Sardinija, Trentino-Južni Tirol (Trentino-Alto Adige), Furlanija-Julijska Krajina (Friuli-Venezia Giulia) i Dolina Aoste. Od 1970. godine počelo je uspostavljanje petnaest običnih regija kojima je administrativna funkcija ustupljena između 1972 -1977. godine.

Tako se između italijanskih regiona stvorila razlika, na način da postoje regioni sa posebnim statusom i regioni sa specijalnim statusom koji su konstituisani putem ustavnih zakona. U okviru posebnog regiona Trentino-Južni Tirol postoje dvije autonomne pokrajine Trento i Bolzano koje imaju značajan obim samouprave. Izuzetno bitna činjenica je što svaki region posjeduje svoj statut, koji donosi regionalni savjet, a koji se odobrava zakonom Republike Italije.

Regioni imaju svoje organe upravljanja i rukovođenja, a zovu se: regionalni savjet, izvršni odbor i predsjednik odbora. Regionalni savjet vrši zakonodavna i uredbodavna ovlaštenja, dok je regionalni izvršni odbor organ izvršne vlasti regiona. Predsjednik izvršnog odbora regiona predstavlja region, proglašava zakone, rukovodi upravnim funkcijama delegiranim od strane države regionu, a u skladu sa uputstvima centralne vlasti. Regionalni savjet bira predsjednika i članove izvršnog odbora regiona, a osim toga bira i rukovodioce administracije regiona.

Što se tiče finansijske autonomije, svaki je region posjeduje u pojedinim oblastima rada i u granicama propisanim zakonima Republike Italije. Zakonske odredbe koje garantuju finansijsku autonomiju regiona istovremeno propisuju pravila za koordinaciju finansijskih aktivnosti regiona sa finansijskim aktivnostima države, provincija i opština. Regioni slobodno raspolažu prihodima iz sopstvenih izvora koji se pribavljaju kroz pojedine poreze i takse, a koji su posebno ustanovljeni u regionima.

Koncept nadležnosti italijanskih regiona je izuzetno složen. Pet regiona sa tzv. specijalnim statusom, imaju značajno pravo da vode zakonodavnu politiku na svojoj teritoriji. Riječ je o prilično autonomnoj zakonodavnoj nadležnosti koja se u Italiji naziva primarnom ili ekskluzivnom. Regioni sa specijalnim statusima koji imaju svoje statute, imaju i zakonodavnu nadležnost u značajnom broju oblasti društvenog života. Tako oni mogu da donose zakone i druge propise koji uređuju: privredu (industrija, trgovina, zaduženja); javne ustanove i obrazovanje (oblasti osnovnog, srednjeg i višeg obrazovanja); organizaciju lokalnih vlasti, finansije (mogućnost propisivanja neposrednih poreza). Preostalih 15 italijanskih regiona koji imaju obične statute nemaju opisane autonomne zakonodavne nadležnosti.

Važno pitanje za italijanske regione je i uređivanje njihovih upravnih nadležnosti. Kriteriji i pravila o određivanju upravnih nadležnosti regiona propisani su članom 118. Ustava Italije.

U tom članu utvrđena su tri osnovna principa. Prvim principom uspostavljen je paralelizam upravne i zakonodavne nadležnosti regiona. Drugi princip predviđa da centralna državna vlast može delegirati regionima vršenje drugih upravnih funkcija. Teći princip predviđa da regionu, kako kod vršenja poslova iz sopstvene nadležnosti, tako i kod vršenja poslova koji su im povjereni od centralne državne vlasti, ne izvršavaju te poslove neposredno, već to čine na taj način što povjeravaju aktivnosti materijalnog – faktičkog izvršavanja tih poslova subregionalnim lokalnim organima.

Organi centralne državne vlasti Republike Italije vrše nad regionima određenu vrstu kontrole, koja nema klasičnu formu hijerarhijske kontrole kakva postoji u strogo centralizovanoj državi. Tako predsjednik Republike svojim dekretom može da raspusti regionalni savjet. Vid kontrole državnih organa nad radom regiona predstavlja i to što državni parlament odobrava statute regiona. Osim toga, kontrola zakonodavne aktivnosti regiona vrši se u dvostrukom vidu tj. u obliku preventivne i posteriorne kontrole zakonitosti donijetih propisa. S druge strane, nije dozvoljeno da državni organi ispituju i ocjenjuju cjelishodnost zakonodavnog akta regiona. Opšta kontrola zakonitosti akata uprave regiona predstavlja takođe oblik kontrole nad radom regiona.

Ustav Španije iz 1978. godine, vrhunac je tranzicije, prijelaza iz autoritativne države u parlamentarnu monarhiju modernog zapadnoevropskog tipa. Premda formalno nije federativna država, Španija je izrazito decentralizirana federacija autonomnih zajednica, jedna od država sa najvećim stupnjem decentralizacije u Evropi. Državni teritorij Španije podijeljen je na autonomije (regije), provincije i zajednice. Španija je danas podijeljena na 17 autonomnih zajednica - regija, 50 provincija i 8098 opština. Ona je danas ono što nazivamo „državnom autonomijom“ formalno unitarna, ali u suštini funkcioniše kao federacija autonomnih zajednica pri čemu svaka ima različite zakone i ovlaštenja. Pedeset provincija je grupisano u sedamnaest autonomnih zajednica - regija. Autonomne zajednice u Španiji su političke samouprave i imaju svoje statute koji reguliraju njihovu organizaciju i odgovornosti u okviru granica postavljenih državnim Ustavom. Ustavom je Španija ustanovljena kao „državna autonomija“. Regionalna struktura Španije sastoji se od dva autonomna grada: Ceuta i Melilla i sedamnaest autonomnih zajednica: Galicija, Katalonija, Baskija, Andaluzija, Asturija, Kantabrija, Navara, Aragon, Kastilja-Leon, Madrid, Kastilja la Mancha, Valensija, Mursija, Rioha, Euskadi, Ekstramadura, Balearska ostrva i Kanarska ostrva. Regije su postale autonomne zajednice i donijele su statute koje je potvrdio državni parlament. U slučaju sukoba nadležnosti između autonomne zajednice i države, nadležnost propisana pravnom normom države, prevagnut će u svim slučajevima koji prema Ustavu nisu isključivo rezervisani za autonomne zajednice.

Na osnovu utvrđenih ustavnih rješenja autonomne zajednice u Španiji se razlikuju po stepenu autonomije kao i po zahtjevima za obimom prava na samoupravu. Autonomne zajednice uživaju finansijsku autonomiju. Pojedine izvore finansiranja autonomnim zajednicama ustupa država, tako što daje mogućnost da te zajednice predvide dopunske poreze koje one sakupljaju i upravljaju njima. Sa druge strane predviđena je i mogućnost postojanja poreza i taksi koje pripadaju isključivo autonomnim zajednicama i koje ustanovljavaju te zajednice. Autonomne zajednice ostvaruju prihode i od svoje imovine, a mogu se i zaduživati (mogu uzimati kredite). Osnovni pravni instrument kojim regije ostvaruju svoje pravo na samoupravu je statut, koji je osnivački akt autonomnih zajednica, a Ustavom je definisan kao „osnovni institucionalni propis svake autonomne zajednice“.

Uprkos mnogim specifičnim i historijskim problemima demokratska tranzicija Španije je bila prilično uspješna i može poslužiti kao model demokratizacije i regionalizacije mnogim državama. Upravo modeli i organizacije regija Italije i Španije mogu biti polazni i idejni modeli za koncipiranje regija u Bosni i Hercegovini.

Trenutno političko, ustavno, pravno i teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine rezultat je Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini ili Daytonskog sporazuma kao mirovnog dogovora o prestanku rata te o uređenju Bosne i Hercegovine nakon rata 1992.-1995. godine. Mirovna konferencija održala se od 1. do 21. 11. 1995. godine, a glavni sudionici su bili predstavnici triju država nastalih iz bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, te američki pregovarači.

Sporazum je službeno potpisan u Parizu, 14. 12. 1995. godine. Najveći, uspjeh Daytonskog sporazuma je što je njime okončan rat u Bosni i Hercegovini. U Bosni i Hercegovini, Daytonski sporazum nikada nije službeno preveden na jezike naroda u Bosni i Hercegovini, nije ratificiran u parlamentu, i nikada nije objavljen u Službenom glasniku BiH. Potpisan je bez znanja građana Bosne i Hercegovine. Legalno Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine koje je po važećem Ustavu države jedino imalo pravo donijeti „Odluku“ o potpisivanju Daytonskog sporazuma nikada nije donijelo takvu Odluku, a to nije učinila ni Parlamentarna skupština Republike Bosne i Hercegovine. Ovlašteni tumač još uvijek je Ured visokoga predstavnika (OHR). Današnja politička i teritorijalna podjela i struktura vlasti u Bosni i Hercegovini dogovoreni su kao dio Daytonskog sporazuma. Sastavni dio tog dokumenta je Anex 4. - Ustav Bosne i Hercegovine na osnovu kojeg funkcioniра današnja Bosna i Hercegovina. Dejtonski mirovni sporazum danas je po mnogima prevaziđen i kritiziraju ga uglavnom sve tri bosanske strane, mada se službena srpska politika iz Banja Luke protivi njegovoj promjeni, tvrdeći da u tome vide rušenje Republike Srpske, koja je kao pojam sporazumom i formalno potvrđena. U svakodnevnom praktičnom životu savremene Bosne i Hercegovine XXI. vijeka vidljivo je da Dejtonski sporazum sprječava svaki imalo smjeliji i življi napredak zemlje u pravcu reintegracije i rekonstrukcije građanskog društva, kakvo je Bosna i Hercegovina poznavala do 1992. godine, a Dejton se djelimično pokazuje i kao smetnja na putu Bosne i Hercegovine ka euroatlantskim integracijama, koji predviđa efikasniji, jednostavniji i transparentniji upravni aparat, kojeg Bosna i Hercegovina, sastavljena od dva entiteta i jednog distrikta, odnosno desetak kantona na daljnjem nivou vlasti, nikako nema. Nekoliko internacionalnih konferencija zadnjih godina pokazalo je neodrživost promjene Dejtona, koja se kao težak, mučan, ali i efikasan proces već dešava na djelu u zemlji, čime bi Bosna i Hercegovina trebala preći iz tzv. Dejtonske u tzv. Briselsku fazu, fazu aktivnih evroatlantskih integracija.

Bosna i Hercegovina je veoma specifična i složena država i sastoji se od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Dejtonsko uređenje *de constitutione lata* Bosne i Hercegovine sa dva asimetrična entiteta i neodrživom formulom „dva entiteta i tri konstitutivna naroda“ samo je jedna u nizu nelogičnosti koje proističu iz trenutnog ustavnog, pravnog, političkog i teritorijalnog uređenja Bosne i Hercegovine. Površina Bosne i Hercegovine je 51.209,2 km², a prema zadnjem popisu stanovništva iz 2013. godine u Bosni i Hercegovini živi 3.531.159 stanovnika od kojih 1.769.592 (50,1 %) Bošnjaka, 544.780 (15,4 %) Hrvata, 1.086.733 (30,8 %) Srba i 130.054 (3,7 %) ostalih.

Tokom dužeg historijskog razvoja od srednjeg vijeka, preko četiri stotine godina osmanlijske vladavine, austrougarske uprave i egzistencije u Kraljevini Jugoslaviji, potom u SFRJ kao i u postdejtonskom vremenu, u BiH su se oblikovali regionalni gradski centri. Ti centri su se

razvijali u interakciji sa okruženjem. Tako su se oblikovale zasebne regionalne cjeline. I u osmanlijskom i u austrougarskom periodu oblikovalo se sedam sandžaka odnosno šest okruga, tako da možemo reći da se u dužem vremenskom razdoblju, od XV. do početka XX. stoljeća, na prostoru Bosne i Hercegovine historijski se bilo oblikovalo šest regionalnih cjelina, a s njima i šest regionalnih gradskih centara, i to: 1. Bihać, 2. Banja Luka, 3. Mostar, 4. Travnik, 5. Tuzla i 6. Sarajevo.

Nakon historijskih regija, veoma važna su slijedeća tri koncepta regionalizacije Bosne i Hercegovine i to na srezovsku organizaciju iz 60-tih godina XX. vijeka (15 srezova), regionalnu organizaciju privrednih komora iz 70-tih godina XX. vijeka (sedam privrednih komora/regija) i makroekonomske regije (četiri) iz 80-tih godina. Veoma važan koncept pokušaja regionalizacije Bosne i Hercegovine jeste i onaj od strane Delegacije Evropske unije u BiH i drugih međunarodnih organizacija kroz formiranje pet ekonomskih regija, poznat kao projekat EU RED.

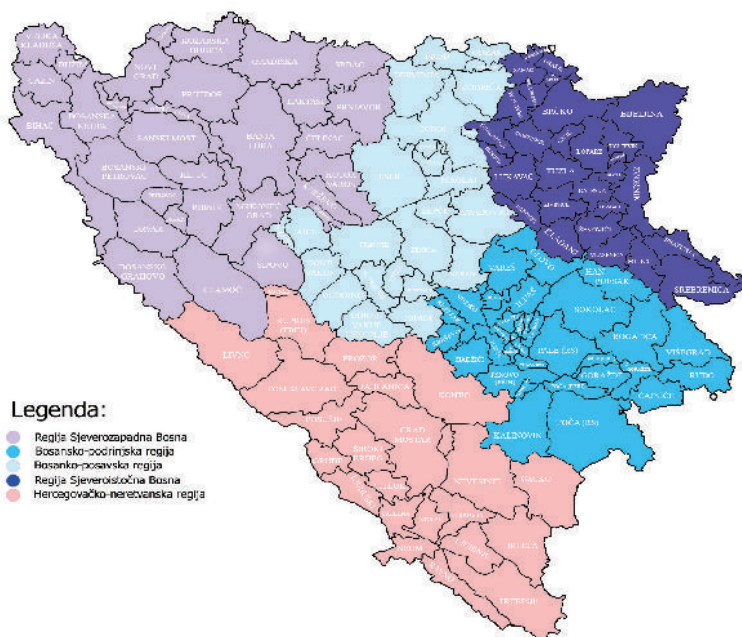
Na osnovu koncepcija civilnog društva, akademske zajednice, vjerskih zajednica, političkih subjekata u Bosni i Hercegovini proizilaze analize i prijedlozi da je postojeće odnosno trenutno političko i administrativno-teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine zasnovane na dva asimetrično uređena entiteta neodrživo i nefunkcionalno. Buduća regionalizacija Bosne i Hercegovine je značajna tema za sve buduće aktivnosti i inicijative u vezi sa preustrojem Bosne i Hercegovine, osobito u kontekstu evropskih integracija.

Analizom historijskih regija, analizom različitih naučnih koncepcija i kriterija za uspostavljanje regionalizacije došao sam do mogućeg koncepta regionalnog ustrojstva Bosne i Hercegovine kao države sa pet multietničkih regija koje ispunjavaju kriterije NUTS 3 regija, društveno-historijskih regija u Bosni i Hercegovini, samoodrživih ekonomsko-razvojnih regija i prirodno-geografskih cjelina.

Istraženi su i demografski podaci iz posljednjeg Popisa stanovništva iz 2013. godine po jedinicama lokalne samouprave, uspoređeni s podacima iz Popisa stanovništva iz 1991. godine te uvažavajući gore navedene kriterije predložen je koncept pet optimalnih samoodrživih ekonomsko-razvojnih, multietničkih te administrativno-političkih regija i to:

1. Regija Sjeverozapadna Bosna, sa centrom u Banja Luci i Bihaću;
2. Bosansko-posavska regija, sa centrom u Zenici i Doboju;
3. Regija Sjeveroistočna Bosna, sa centrom u Tuzli i Bijeljini;
4. Bosansko-podrinjska regija, sa centrom u Sarajevu;
5. Hercegovačko-neretvanska regija, sa centrom u Mostaru i Trebinju.

Mapa pet ekonomsko-razvojnih, administrativno-upravnih NUTS 3 regija
Bosne i Hercegovine,



Ovaj rad predstavlja teorijski osnov za regionalizaciju Bosne i Hercegovine koji se oslanja na iskustva država Evropske unije Španije i Italije. Iskustva ove dvije zemlje su važna jer je njihova regionalizacija plod političkog i historijskog razvoja u kojem su političke elite ovih zemalja razvile ovakav koncept uređenja države da bi pomirile sve protivrječnosti i razlike koje u njima postoje. Ovaj rad može biti od koristi za buduća istraživanja iz ove oblasti (teorijski doprinos) ali i osnova za zagovaranje praktičnih rješenja od strane državnih i političkih institucija odnosno političkih elita u Bosni i Hercegovini (praktični doprinos). U tom kontekstu je doprinos ovog istraživanja kako teorijski tako i praktično-politički. Ovaj naučni rad zagovara regionalizaciju Bosne i Hercegovine zasnovanu na naučnim i stručnim kriterijima te može biti vodilja i pravno-političkom rješenju regionalizacije Bosne i Hercegovine u vremenu integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Literatura

1. Bache I., Flinders M. "Multi-level governance", Oxford, 2005.;
2. Begić I. K., "Bosna i Hercegovina-od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991-1996)", Sarajevo, 1997.;
3. Begić Z., „Državna uprava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine“, Pravna misao, 5-6/2007.;
4. Bošnjović I., "Regionalizacija Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1992.;
5. Bošnjović I., "Regionalizacija i centri društveno – ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1969.;
6. Committee of the Regions, "The Committee of the Regions and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe", 2006.;

7. Committee of the Regions, "Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities";
8. Grupa autora: "Rethinking the Region", New York, 1998.;
9. Grupa autora (uključujući i Mujakić I. M.): "Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti", Sarajevo 2009.;
10. Ibrahimagić O., "Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima", Sarajevo, 1999.;
11. Ibrahimagić O., „Optimalna organizacija teorije i vlasti BiH”, Časopis: Gračanički glasnik IX br.17, Gračanica, 2004.;
12. Ikić N., „Stav katoličke crkve o postdaytonskom razvoju BiH, s posebnim osvrtom na biskupske konferencije o ustavnim promjenama“ u Zborniku „Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dayton, političko pravni aspekti demokratske konsolidacije u postkonfliktnom periodu”, Sarajevo, 2010.;
13. Imamović M., "Historija države i prava Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 1999. godina;
14. Jokay C., "Local Government in Bosnia and Herzegovina" u Kandeve E. "Stabilization of Local Governments", Open Society Institute, Budapest, 2001.;
15. Jovičić M., "Regionalna država", Beograd, 1996.;
16. Jovičić M., „Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti (Unitarna država, federacija, regionalna država)”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu vol. 41, br. 1-2, 1993.;
17. Keating M. "The European Union and the Regions", Oxford, 1995.;
18. Kovačević B., „Evropa regiona” kao pokušaj prevazilaženja antinomije slobode i poretka, stvarnost ili utopija”, Međunarodni problemi br. 1, 2008.;
19. Le Gales P., Lequesne C., "Regions in Europe", London, 2006.;
20. Milidragović D., „Regionalizacija: Evropsko iskustvo i perspektive Bosne i Hercegovine”, časopis Pregled 3/2008, Sarajevo, 2008.;
21. Mujakić M., "Učešće mladih u lokalnoj upravi - Evropska povelja o učešću mladih u životu na općinskom i regionalnom nivou", Lokalna samouprava broj 6./2004., Sarajevo, 2004.;
22. Mujakić M., "Ustavno-pravna zaštita lokalne samouprave", ZIPS broj 1145, Sarajevo, 2008.;
23. Mujakić M., "Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i njena primjena u Bosni i Hercegovini", Evropsko zakonodavstvo br. 33-34/10, Beograd, 2010.;
24. Mujakić M., "Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine, koncept, nadležnosti i organi", Hrvatska javna uprava br. 4/2010, Zagreb, 2010.;
25. Mujakić M., „Pravni aspekti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini”, JP SLBiH, Sarajevo, 2011.;
26. Mujakić M., „Pravni aspekti financiranja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini”, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol.13 No.2 2013, Zagreb, 2013.;
27. Mujakić M., „Constitutional Position and Territorial Organisation of Local Self-Government in Bosnia and Herzegovina: Current State and Challenges“, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol.16 No.1/2016., Zagreb, 2016.;
28. Mujakić M., „Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini”, Pravni institut u BiH, Sarajevo, 2016.;
29. Mujakić M. i drugi, „Reforme u Bosni i Hercegovini – ka efikasnijoj državi”, Pravni institut u BiH, Sarajevo 2018.;
30. Osmanković J. i drugi, "Statistička (NUTS) regionalizacija Bosne i Hercegovine", Sarajevo, 2009.;
31. Osmanković J., "Regionalizacija – teorija i praksa", Sarajevo, 2002.;

32. Osmanković J. i Pejanović M., "Euroregije i Bosna i Hercegovina", Sarajevo, 2006.;
33. Pejanović M., „Istorijsko oblikovanje regija i mogućnosti uspostave regionalne strukture Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu“, u „Euroregije i jugoistočna Evropa“, Sarajevo, 2008.;
34. Pejanović M., „The State of Bosnia and Herzegovina and Democracy“, Sarajevo, 2017.;
35. Pejanović M. i Sadiković E., "Lokalna i regionalna samouprava", Sarajevo, 2010.;
36. Pejanović M., „Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 2010.;
37. Pejanović M., „Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu“, Sarajevo, 2005.;
38. Sadiković Ć., "Unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine", Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu br. XLVII, Sarajevo, 2004.;
39. Sadiković E., "Regionalizacija Bosne i Hercegovine kao pretpostavka integracije u Evropsku uniju", Pravna misao, br. 1-2/2006. Sarajevo, 2006.;
40. Sadiković E., „Evropa regija - kohezijska politika Evropske unije i zapadni balkan“, Sarajevo, 2014.;
41. Spahić M., Jahić H., „Geografske regionalizacije Bosne i Hercegovine u svijetu Euro-Atlanskih integracija“ u Acta geographia Bosniae et Herzegovinae 2014, 1,
42. Stefanović-Štambuk J., „Regioni u 'starom' i 'novom' međunarodnom regionalizmu - uspostavljanje novog 'nivoa analize' svetske politike“, Srpska politička misao br. 3, 2009.;
43. Todorović J., „Regionalizam-budućnost Evropske unije?“, Politička revija br.4/2008, Beograd, 2008.;
44. Zaimović D., „Efekti i mogućnosti primjene koncepta 'Euroregije' u BiH“, časopis Pregled br. 3-4, Sarajevo, 2007.;
45. Zaimović D., „Regionalizacija Evrope na osnovu koncepta „Euroregija“, časopis Pregled br. 3, Sarajevo, 2008.

УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА СИСТЕМА ПРИВАТНОГ ОБЕЗБЕЂЕЊА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА КОЈЕ НИСУ ЧЛАНИЦЕ ЕУ СА ОСВРТОМ НА ЗАКОНСКУ РЕГУЛАТИВУ И РАЗВИЈЕНОСТ ИСТИХ

Сажетак

У протеклом периоду услед економске кризе у земљама Западног Балкана које нису чланице ЕУ, дошло је до пада производње услед чега су многе фирме свеле пословање на минимум уз одређене губитке, што је се одразило и на систем приватног обезбеђења. Увођењем законских регулатива и тежња приближавања ЕУ довеле су до многих промена и у овом сектору. Сведоци смо начина рада и функционисања приватних агенција за обезбеђење у земљама где је систем уређен и представља једну компактну целину за разлику од земаља које теже ка томе. Нагли развој технологије, учестале миграције, савремени свет комуникације, слободан проток информација и свеукупно напредовање технологије довело је до тога да систем приватног обезбеђења није толико прост посао као што се мисли. Ова грана безбедности захтева свакодневну развијеност у наведеним сферама, како би економски гледано имала значајну улогу у друштву.

Кључне ријечи: приватно обезбеђење, Западни Блкан, законска регулатива.

MANAGEMENT OF THE PRIVATE SECURITY SYSTEM IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES WITHOUT LEGAL REGULATION AND DEVELOPMENT

Abstract

Abstract: Recently, due to economic crises that struck the Western Balkans countries that are not part of EU, there has been a significant drop in production of goods after which many companies have limited their production process to minimum suffering losses, which has its influence on the sector of private security as well. Introducing legal regulations and tendency of joining EU has led to many changes in this sector. We are witnesses of the ways of work and functioning of private agencies for protection in developed countries where the system is well organized and at the same time the in the countries that have tendency to join EU. Rapid technological development, frequent migrations, modern world of communication, free information flow and overall technological development has led to the point in which the system of private security is not as simple as it was thought. This branch of security requires everyday development in mentioned fields in order to have significant role in the society from the economical aspect.

Key words: private security, Western Balkan, legal regulations

¹ Министарство одбране, ОС БиХ, Моб: 065/672-970, zeljogen@gmail.com

Свака држава на свом нивоу тежи за предузимањем одређених радњи како би побољшала сопствени систем безбедности. Она своју безбедност заснива на полицији и војсци јер су то установе у које свака држава највише улаже такође оне веома битне у очувању безбедности државе. У последњој деценији, како у свету тако и у земљама западног Балкана, дошло је до наглог развоја осигурања приватне безбедности. Примећено је да сигурност приватне безбедности све више заузима примат, када је реч о обезбеђењу људи и имовин, где је примећено да у већини земаља број припадника приватног обезбеђења премашило број припадника које броје државни органи. Земље које нису чланице ЕУ а налазе се у том делу Балкана теже да своје активности које се односе на систем приватног обезбеђења приближе ставовима чланица, као и законску регулативу.

Peter Singer је један од најпознатих аутора којим се бави концептом приватизације сектора безбедности. Он тврди да су на развој приватног сектора обезбеђења утицала два битна фактора.

„Први фактор по њему представља тренд приватизације који је присутан осамдесетих година XX века у земљама Европе и Северне Америке и који карактерише смањење јавне потрошње тј. плаћање другој компанији за обављање посла који је, уобичајено, у надлежности државне институције. У овом случају државне институције се ослобађају обавезе или вишка особља, а сматра се да се део уложених средстава држави враћа путем пореза. Други фактор је настао као последица завршетка Хладног рата и те се активности своде на новонасталу ситуацију и прилагођавање истој. Вишак полицијског и војног особља посао је нашао у приватном сектору који је у експанзији“.²

Друштво је у појединим сферама развоја самостално предузимало мјере индиректно или директно у систему побољшања сопствене безбедности. Знамо да је безбедност искључиво атрибут државе где је држава преко својих органа, војске и полиције дужна да заштити и да обезбеди сигурност људи и имовине на својој територији. Неспорно је да је држава дужна да сваком грађанину обезбеди одређени степен заштите. Због новонастале ситуације у свету, честих претњи и терористичких напада грађани често из личних разлога траже да им се обезбеди већи степен сигурности, како њих самих тако и њихове имовине у односу на степен који им држава и њене институције стандардно пружају. Самим тим систем приватног обезбеђења се нагло развија јер је постојала све већа потреба за њивовим услугама.

„Оваква констелација допринела је потреби изналажења одговарајуће законске регулативе, како у сфери физичко-техничког обезбеђења људи и имовине тако и у сфери ангажовања приватних детективских агенција које ће допринети побољшању одређених видова безбедности грађана и имовине. Наравно циљ доношења одговарајућих законских прописа је потреба да се изврше и нека функционална разграничења у погледу надлежности за обављање одређених безбедносних послова. Дакле нужно је да се сектор приватне безбедности потпуно нормативно регулише тако да се у свим сегментима може разликовати од деловања државног, односно полицијског и војног

² Peter W Singer, *Carparate Warriors: The Rise of Privatized Military History* it haca: Cornele University Prese, 2003

сектора где би се успоставили одговарајући стандарди уз присутан професионализам у обављању свих видова приватне безбедности“.³

Приватни сектор обезбеђења лица и имовине може се сврстати као посебна грана која не конкурише државном сектору обезбеђења. У свету постоји више модела приватног сектора обезбеђења, који се по много чему разликује. Многе земље су много раније у свој систем увеле сектор приватног обезбеђења, због потреба, док неке земља западног Балкана су још увек пионири у том послу. Систем приватног обезбеђења се све више развија и све већи примат на значају добија и код нас. Бољом организацијом, систематичношћу и функционалношћу сектора приватне безбедности добија се једна комплетна целина где човек као индивидуа може за своје потребе купити већи степен обезбеђења.

Самим тим долазимо до чињенице да појединци могу себи обезбедити услуге приватне агенције како би заштитили себе и своју имовину јер исти могу да плате услуге приватног сектора обезбеђења, док други то нису у могућности. У овој консолидацији снага која се односи на куповину услуга обезбеђења долази до рашчлањења и поделе на богате и сиромашне. Сведоци смо да услуге приватног обезбеђења користи банкарски сектор у већини земаља западног Балкана. У тим земљама систем приватног обезбеђења је доста уређенији тј. систем је уређенији у боље организованим и законом уређеним земљама за разлику од земаља које нису чланице ЕУ.

2. Управљање системом обезбеђења и заштите лица и имовине у земљама западног Балкана

За квалитетно функционисање и управљање системом приватног обезбеђења, којим се штите лица и имовина, потребно је доношење закона и подзаконских аката, како би фирме које се баве приватним обезбеђењем имале значајнију примјену у сектору обезбеђења. Тиме би се у много чему регулисало њихово пословање. Поједине земље западног Балкана немају усклађен и искристалисан закон о систему приватног обезбеђења где се јавља низ пропуста у раду. Приватне агенције су сектор обезбеђења који представља продужену руку државним органима чији је циљ заштита која је прецизно дефинисана законом. Због тога је потребно да закон буде усклађен да се не би дешавали пропусти приликом функционисања у систему приватног обезбеђења. Економски развој земље доста утиче на систем рада приватних агенција које пружају услуге обезбеђења. У протеклом периоду услед економске кризе дошло је до пада производње услед чега су многе фирме свеле пословање на минимум или послују са одређеним губитцима након чега се и затварају. Мали број фирми може да омогући тј. да палти услуге обезбеђења, а са друге стране законом је прописано да морају имати систем физичког обезбеђења, што негативно утиче и на сам систем половања агенција за обезбеђење.

Постоје фирме за обезбеђење које су регистроване на појединачне предузетнике, али данас послују у све мањем броју. То је све могуће док закон у појединим земљама не ступи на снагу, закон који ће ставити акценат на управљање системом обезбеђења и тада ће поједини предузетници морати извршити пререгистрацију и упошљавање персонала. Тамо где је успостављена законска регулатива примећује се да власници агенција свесно праве пропусте у раду услед чега запошљавају на црно раднике или своје услуге наплаћују, али свој рад не приказују што је свесно кршење закона.

³ М. Бошковић, Основи детективске делатности, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006 год., стр 18

У Србији, када је усвојен Закон о приватном обезбеђењу, област приватне безбедности није регулисана кривним законом. Током протеклог периода запослени који обављају послове приватног обезбеђења били су обухваћени, делимично, законима који су уређивали радне односе, противпожарну заштиту и сл. Али недостајао је системски пропис који би уредио управљање системом обезбеђења лица и имовине. Србија је била последња земља Балкана која није ову област регулисала.

Обезбеђење лица и имовине је веома сложен и комплексан процес који захтева, поред физичког обезбеђења, и врло квалитетну припрему. Агенције морају да испоштују законске прописе и норме који им омогућавају несметан рад у пољу обезбеђења, како би се посао успешно и квалитетно завршио, а крајњи корисник био задовољан пруженом услугом. Свака агенција мора да има успостављен систем рада на нивоу како би клијент који плаћа услуге приватног обезбеђења био задовољан. Сви ови сегменти се постижу придржавањем прописаних закона који се поштују.

2.1. Управљање системом обезбеђења и заштите лица и имовине у Србији

Нагли развој технологије, учестале миграције, савремени свет комуникација, слободан проток информација и свеукупно напредовање технологија довело је до тога да је више него извесно да обезбеђење и пружање заштите није толико прост посао као што се мисли. Угрожавајуће појаве данас нису само прости збир чинова угрожавања. Оне данас имају исти назив и исти циљ као раније, а са собом носе потпуно нову деструктивну енергију која својом снагом превазилази опасности које су до сада биле познате. Наравно, овоме треба додати и неке непознате облике угрожавања приватних субјеката као што је тероризам. Готово да не постоји лице или имовина који не подлежу тим облицима угрожавања⁴.

Промене које су задесиле многе земље у економском, политичком и безбедоносном смислу задесиле су и Републику Србију. Од државног система безбедности прешло се на систем државног и приватног партнерства који је усклађен са међународним системом колективне безбедности. Додатни подстицај промени система је било усвајање Стратегије националне безбедности, као две целине јединственог система безбедности⁵.

Треба истаћи да је Србија међу последњим земљама донела ова два значајна правно-политичка и безбедносна документа. Република Србија се суочила са проблемом 2008. године када закон о приватном сектору није донесен. Тачан број приватних агенција није био познат, по неким медијским истраживањима, која нису релевантна, спекулисало се да је број запослених у приватном сектору обезбеђења између двадест и шездесет хиљада, а да агенције у свом поседу имају преко четрдесет хиљада комада наоружања. Сам број запослених је сличан запосленим у државним органима, полицији и војсци, тако да се поставља питање у којој је мери монопол силе у Србији у поседу државе. Пошто закон није био донесен довело се до сиве зоне безбедности. Приватне агенције су остваривале велики профит и своје су услуге приказивале у много мањем обиму због чега је држава била на губитку. Појавом приватних агенција за обезбеђење лица и имовине у Србији је дошло до неефикасности државе у обављању ових функција. Систем приватизације почео је осамдесетих година појавом детективских агенција, али је у Србији свој успон доживео средином деведесетих година, када је дошло до

⁴Љ. Стајић, „Правни оквир приватне безбедности у свету савременог схватања појма безбедности“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2008, стр 376.

⁵ Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр 88/00

друштвене кризе услед укидања Закона о друштвеној самозаштити 1993. године. Због великих потреба и потраживања на тржишту, а у одсуству законске регулативе, сектор приватне безбедности није се интегрисао у безбедносни систем Србије. Тада се појавила празнина у сектору безбедности, а у ту празнину дошао је приватни капитал. Тих година обезбеђење је било популарно, а поједине криминалне групе и организације су, за одређену своту новца држале монопол у смислу физичке заштите, пре свега угоститељских локала који су профитабилно радили или у противном, локал, који не би ангажовао такво обезбеђење, био би запаљен.

Многе фирме су у свом саставу имале персонал који је обављао систем обезбеђења што је у односу на друге земље била застарела пракса, а што се показало непоузданим и непрофесионалним. У Србији, услуге које нуде приватне агенције могу се сврстати у три групе:

- обезбеђење имовине, укључујући техничко обезбеђење, брзо реаговање и обезбеђење транспорта новца и других вредности,
- физичко обезбеђење и услуге телохранитеља за бизнисмене, политичаре и истакнуте појединце,
- приватне детективске истраге, услуге проналажења несталих лица и имовине.

Највећи број клијената који користе систем приватног обезбеђења у Србији су странци, тј стране компаније и банке које плаћају своју заштиту и за то добијају тражене услуге. Већина банака и које нису у страном поседу користи се системом приватног обезбеђења, јер банке нису биле мотивисане да им се стимулативне мере враћају путем осигуравајућих друштава. Приватне агенције највише се баве пословима заштите имовине, док је у порасту и број физичког обезбеђења појединаца иако је безбедносна ситуација у Србији на задовољавајућем нивоу, али због самог историјата и статистике у броју атентата, овај број нисе за чуђење. Појединац, када користи услуге приватног обезбеђења (телохранитеља), сматра да је много „рањив“ или има неки посебан сататус. Приватне агенције у овом случају и више него добро наплаћују своје услуге у зависности од степена ризика и озбиљности пратње могу да зараде и више стотина еура.

У Србији је прилично неформална веза између приватних агенција и државног сектора зато што већину агенција воде пензионисани инспектори или пензионисани високопозициониранци официри. Познато је да су чести клијенити агенција и разне политичке партије из Србије које су ангажовале приватни сектор за сопствене безбедносне потребе због тога што већина политичара нема приступ апарату државне безбедности.

Србија данас има један од највећих сектора безбедности у региону бројчано гледано. Приметно је да се све више користе услуге приватног обезбеђења што власницима агенција доноси добар профит. Оне агенције које се придржавају прописаних стандарда много су заступљеније и имају више посла. Постоје агенције које нису могле одржати задани стандард и биле су приморане на сопствену ликвидацију.

2.2. Управљање системом обезбеђења и заштите лица и имовине у Северној Македонији

Током сукоба деведесетих година, распадом СФРЈ, док су се бивше републике налазиле под окриљем ратних дејстава, Македонија је била релативно мирно подручје којему је међународна заједница исказивала велико поштовање. „Притисци који су били присутни до 1999. године на Косову, а због нетрпељивости између две највеће етничке заједнице, етничких Македонаца и етничких Албанаца, у Македонији је дошло

до оружаног сукоба 2001. године. Узрок ових сукоба је очигледно низ заједничких фактора од којих је већина карактеристична за западне суседе Македоније. У њих спадају, између осталог, лоша привреда, везе између политике и криминалног подземља, друштвена подељеност и политичка искљученост, посебно етничке албанске заједнице.“⁶

Након тих сукоба дошло је до реорганизације и трансформације полиције где је велики број запослених био технолошки вишак. То је била шанса за приватни сектор обезбеђења где су се регрутовали већ обучени појединци, па су тако и активни припадници полиције прелазили у приватни сектор обезбеђења. Приватни послови обезбеђења у Македонији регулисани су са више прописа и законских аката, један од тих је „Закон о обезбеђењу лица и имовине“⁷ те Закон о оружју. У Македонији постоји још и подзаконска регулатива која се састоји од четири правилника која се односе на полагање стручног испита за послове на обезбеђењу лица и имовине, јавне исправе, начин употребе ватреног оружја и број часова који је потребан за обучавање у руковању ватреним оружјем.

За регистрацију приватних агенција за заштиту људи и имовине потребно је да се испуне неки одређени услови како би се могло започети са радом. Пре свега агенција мора да буде уписана у трговински регистар поред чега је неопходно да постоји најмање пет лица са одговарајућом лиценцом и дозволом за рад издатим од стране Министарства унутрашњих послова. Овакве агенције у Македонији може да оснује само домаће правно или физичко лице. Стицањем одговарајућих услова за отварање агенције за обезбеђење лица и имовине, а самим тим испуњавањем горе наведених услова сведоци смо да системом у приватном сектору безбедности управља држава преко свог сектора тј. преко Министарства унутрашњих послова. Свака агенција која пружа одговарајуће услуге приватног обезбеђења, а те услуге у Македонији своде се на физички вид заштите, обезбеђење у банкама и финансијским институцијама, обезбеђење здравствених институција, хотелско обезбеђење, обезбеђење разних забава, локално обезбеђење. Већина агенција је ангажована на обезбеђењу путем камера где су ангажоване патролне екипе, док је веома мали број ангажован на праћењу ВИП личности. Поред тога, агенције се веома често агнажују за оперативна истраживања, тј. на потрази за несталим особама, стварима, прикупљању информација и доказа о почињеним кривичним делима и слично. Пошто је у Македонији персонал који ради у приватном сектору обезбеђења веома обучен и поседује раније искуство које је стечено у полицијским круговима, њихова ефикасност се огледа и у примањима. Већина агенција добро плаћа своје запослене па се дешавало да су плате много веће у приватном сектору обезбеђења него у полицији.

„Везе између приватних агенција за обезбеђење и разних политичких партија можда су највећи разлог за забринутост када је реч о приватном сектору у Македонији. Све док су приватне агенције за обезбеђење повезане са политичким партијама могуће је постојање паралелних снага безбедности које су због своје непоузданости погодне за злоупотребу. Везе између владиних званичника, политичких партија и сектора за приватно обезбеђење су веома јасни“.⁸ Тако примера ради, поједини радници који су били директори појединих агенција сада су радници МУП-а, што довољно говори о вези владајућег слоја и повезаности агенција за пружање обезбеђења. Посебно се доводе неке агенције у контакт са појединим политичким партијама за које су радиле многе ствари, а једна од тих је и учешће у демонстрацијама које партија организује.

⁶ SALW и фирме за приватно обезбеђење, извештај 2005. године.

⁷ Службени весник, бр. 80/1999, 1999. година.

⁸ SALW и фирме за приватно обезбеђење, извештај 2005. године

Пријем особа у службу приватног обезбеђења за собом носи и одређена техничка питања. Свако лице пре приступања мора да добије лиценцу, а да би то прошао мора да полаже Државни испит у Комори за безбедност, након чега му Комора издаје лиценцу. Да би се добила лиценца неопходно је да лице задовољи неке основне критеријуме за лиценцирање као што су: да је држављанин Македоније, да има место пребивалишта у Македонији, да му правоснажном пресудом није изречена мера забране обављања професије⁹. За руковање наоружањем формира се посебна комисија за обуку на нивоу Министарства унутрашњих послова која је одговорна за обученост кандидата. Поред обуке у руковању ватреним наоружањем потребно је да кандидат добије легитимацију Коморе и Министарства унутрашњих послова на који би начин био евидентиран за рад на пословима приватног обезбеђења. За надзор и контролу рада агенција за приватно обезбеђење лица и имовине надлежна је Комора за безбедност као и Министарство унутрашњих послова који су задужени за праћење обуке у гађању која се организује за све припаднике агенције, као и за обнављање стеченог знања које су положили на испиту.

Како у свим земљама у окружењу тако и у Македонији постоје одређени пропусти у пословима приватног обезбеђења. Мале агенције се суочавају са потешкоћама у раду јер имају мањи број запослених припадника, те нису довољно професионалне што може довести до гашења истих. Увођењем нове законске регулативе у сектор за приватно обезбеђење лица и имовине, поспешило би ефикасни рад истих.

2.3. Управљање системом обезбеђења и заштите лица и имовине у Црној Гори

Црна Гора након распада СФРЈ није била у ратним сукобима. Под утицајем Европске уније и ради одржавања стабилности била је у Државној заједници са Србијом. Због неуређеног односа и жеље црногорског народа Црна Гора је званично изашла из заједнице 2006. године. Црна Гора, како пре тако и данас, позната је по већој стопи криминала што је донекле нарушавало и њен безбедоносни систем. Суочавањем са безбедоносним претњама она је као и већина земаља југоисточне Европе имала потражњу за агенцијама за приватно обезбеђење. Црна Гора је једна од потписница конвенције о сузбијању организованог криминала, али се поставља питање колико су безбедоносне службе као и власт спремне на овај корак и подухват.

Приватни сектор за обезбеђења, у Црној Гори, покушава себе да представи као крајње професионалан сектор у пружању услуга страним клијентима. Неминовност у раду тих агенција је повезаност са актуелном политиком у виду пружања услуга као и у самом функционисању. Приватне агенције на територији пружају одговарајуће услуге у виду физичког обезбеђења, пратње новца и предмета од вредности, видео надзори и праћење истих. Ангажовање агенција у последњем периоду је веома велико, иако на територији Црне Горе нема превелики број агенција које се баве приватним обезбеђењем све оне се труде да пруже што боље услуге како би све више биле ангажоване. Због великог броја страних туриста поготово у летњој сезони, када на приморују бораве богати странци, ангажованост агенција је већа него обично, а огледа се у виду пружања услуге физичког обезбеђења. Систем обављања приватног обезбеђења огледа се кроз

⁹ Правилник за образецот на лиценцата за работа на обезбедување на лица и имот, Службени весник бр. 41/2000., 2000. година.

Закон, подзаконске правне акте и прописе где је црногорско законодавство показало ажурност и заокружен је нормативно правни оквир. Веома битно је напоменути да је донесен „Закон о заштити лица и имовине“¹⁰, те „Правилник о начину оспособљавања, програму и начину полагања стручног испита за вршење послова заштите лица имовине и добара“¹¹

Сектор МУП-а врши контролу над сектором приватног обезбеђења, што у много чему поспешује функционисање и придражавање законских одредби. Упосленици у агенцијама порају да прођу одговарајућу обуку, која је Законом прописана, да носе униформу, да имају одговарајућу легитимацију којом се идентификују као припадници агенције. Контролу за рад и издавање дозволе за рад обавља МУП. Бар једном годишње врши се контрола рада запослених и на основу несметаних чињеница продужава се дозвола за рад. Већина агенција која је ангажована на обезбеђењу разних манифестација као што су фудбалске утакмице, концерти и сл. Тврде да се пре ангажовања консултују са полицијом. Полиција је такође ангажована на овим видовима обезбеђења али она више има улогу подршке, односно надгледања рада припадника приватног обезбеђења. Упосленици у агенцијама имају право употребе и ношења ватреног оружја по Закону о оружју.

У Црној Гори, са једне стране, постоји велико поверење у приватни сектор безбедности услед економске и политичке кризе која је једним делом задесила и ову државу, док, са друге стране, постоји сумња да агенције раде у некој сивој зони, да су веома блиске власти, владајућим политичким партијама па чак и понеким криминалним организацијама. Знамо да многи страни инвеститори долазе највише на црногорско приморје где се улаже велики капитал у изградњу туристичких комплекса, где је сектор приватног обезбеђења видео своју шансу за пружање адекватних услуга као и могућност опстанка у овој сфери. Многе стране компаније које послују у земљи, као и банкарски сектор, ангажовали су приватне агенције за обезбеђење ради заштите своје безбедности.

2.4. Управљање системом обезбеђења и заштите лица и имовине у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина је након ратних сукоба деведесетих година, од свих бивших република СФРЈ, доживела најгори епилог што се тиче страдања становништва и ратног разарања, а што је резултирало и самом поделом територије. Ратна збивања су окончана пре више од двадесет година, рехабилитација је веома спора с тим да се и данас осете етничке поделе које утичу на суживот у Босни и Херцеговини. Мировним споразумом у Дејтону стао је рат у БиХ, земља је подељена на два ентитета, (Република Српска и Федерација БиХ), а честе промене, етничке разлике и политичка размимоилажења представљају главни проблем, а то је пут БиХ ка чланству у ЕУ и НАТО. Све се то у много чему одразило и на систем безбедности, све до реформе одбране 2005. године када су формиране Оружане Снаге Босне и Херцеговине као јединствена и мултиетничка војска. По мого чему су критичари мислили да оваква војска није продуктивна, док су представници ЕУ и НАТО-а изјавили да је реформа одбране једна од ретких која је урађена професионално и да су са њом они најзадовољнији.

Приватни сектор безбедности у Босни и Херцеговини је нови, најмлађи субјект у систему безбедности који заузима све већи значај не само у безбедносном већ и у економском и социјалном смислу. Приватна безбедност је у Босни и Херцеговини

¹⁰ Службени лист Црне Горе бр. 29/2005., 2005. година.

¹¹ Службени лист Црне Горе бр. 7/2006., 2006. године.

формалноу спостављена 2002. године доношењем законских прописа на територији ентитета (Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине) и Брчко дистрикта. У том контексту у Републици Српској донет је „Закон о агенцијама за обезбеђење лица и имовине и приватној детективској делатности“¹²; у Федерацији Босне и Херцеговине донет је Закон о заштити људи и имовине у Федерацији БиХ, а у Брчко дистрикту, 2004. године, донет је закон сличан поменутом закону у Републици Српској (Закон о агенцијама за обезбеђење лица и имовине и приватној детективској делатности Брчко дистрикта, 2004. године).

Наведеним законским прописима на целовит начин уређује се делатност сектора приватне безбедности, одређују услови за оснивање предузећа за обезбеђење лица и имовине, права и обавезе припадника физичког обезбеђења и приватних детектива, као и надзор над радом предузећа за обезбеђење лица и имовине и приватном детективном делатношћу.

Наведени законски оквир представља добру основу за развој сектора приватне безбедности у Босни и Херцеговини. То је уочљиво по порасту броја приватних агенција које се баве обезбеђењем лица и имовине, као и броја запослених у сектору приватне безбедности у Босни и Херцеговини. Међутим, сектор приватне безбедности у Босни и Херцеговини и даље није у потпуности уређен. Томе доприноси већ наведена чињеница да не постоји закон о сектору приватне безбедности на нивоу Босне и Херцеговине, што даље доводи до низа других импликација које се одражавају на овај сектор безбедности.

Већина агенција за приватно обезбеђење у Босни и Херцеговини уско је повезана са полицијом и војском. Велики број припадника, који су бивши полицајци и војници, ради у овим компанијама, па је чак забележено да су власници агенција пензионисани официри војске који су били високо позиционирани. На тај начин се може уочити да је повезаност сектора са ентитетским властима веома велика. За рад агенција одговорни су ентитетски МУП-ови који су уједно и задужени за обуку припадника који су потенцијални упосленици агенција. Обука се пре свега односи на руковање наоружањем, обуку у прописима и понашању припадника. Обука у Републици Српској врши се у Бања Луци у просторијама Високе школе Унутрашњих послова, где је потребно назначити да обуку у већини случајева у финансијском аспекту носе сами кандидати како би били запослени. Последњих година у Босни и Херцеговини је пракса да се у све већем броју у агенцијама запошљавају војници који су остали без посла (Закон о одбрани који ограничава лица у чину војника да остану даље у служби од навршених 35 година живота), а имају потврду о обучености у руковању наоружањем и ангажованости на пословима обезбеђења лица и објеката. Све је већи број, како приватних тако и страних, компанија у БиХ који користе услуге приватног обезбеђења. Агенције пружају своје услуге у сфери физичког обезбеђења, надзора, праћења новца за потребе банке, праћење пошиљке од вредности, обезбеђење фудбалских утакмица и сл. Тачан број агенција у БиХ није познат. Због економске кризе, последњих година, која није заобишла ни овај регион многе агенције су се затвориле. Различитост у законима између ентитета један је од основних разлога непознанице броја регистрованих агенција.

¹² Закон о агенцијама за обезбеђење лица и имовине и приватној детективској делатности, Службени гласник Републике Српске, бр. 50/02, измене и допуне 92/05 и 91/06.

3. Контрола система и законска основа за контролу система приватне безбедности у земљама западног Балкана

Проучавајући систем приватног обезбеђења у земљама западног Балкана и стагледавање чињеничног стања у поменутом сектору учожавамо да веома важну улогу у њиховом функционисању имају државни органи. Увидели смо да се покушава тежити ка успостављању контроле система приватне безбедности ради несметаног функционисања и професионализма у раду. Регистрацијом агенције која мора добити све дозволе за рад од државних органа и уписом у евиденцију МУП-а, тежи се тачној евиденцији агенција које могу пружати услуге. Сведоци смо да претходних година систем приватне безбедности и обезбеђења није био под контролом државе што је у много чему допринело да се припадници агенција ангажују на непрописне начине како би се стекла одређена економска корист и на тај начин ослабила држава и државни апарат. Много пута агенције су биле умешане у криминалне радње и то их повезује са криминалним организацијама. Већином то су познате агенције које су услед недоношења одговарајућих прописа и Закона прали новац. Честа ситуација је била у појединим земљама да су власници агенција за приватно обезбеђење познати криминалци који су у време законског безвлашћа, и у моменту када је држава била у слабом економском развоју, након ратних сукоба у појединим државама, водили главну реч и имали јаке везе са државним врхом.

Честа повезаност приватних агенција са политичким партијама представља добар атрибут за њихово функционисање у сфери већег ангажовања њихових чланова на обезбеђењу. Систем контроле приватног сектора обезбеђења огледа се и кроз обученост припадника. Применом Закона и подзаконских аката и прописа уводи се у ред, и рад приватног сектора. Тако су поједине агенције морале полако да гасе своје делатности услед неиспуњавања законских одредби, те су вршиле преименовања, али су и даље настављале да се баве истом делатношћу што је знатно утицало на рад одобрених агенција. Евиденцијом припадника који су запослени у приватном сектору врши се контрола истог.

Још један веома битан сегмент повезаности приватних агенција са државним институцијама јесте тај што већина агенција запошљава велики број полицијског и војног кадра. У појединим државама постоји забрана упошљавања припадника полиције и војске, али се прећутно прелази преко тога јер и на тај начин државни безбедоносни апарат врши надзор над радом приватних агенција. Опет, са друге стране, поједине земље су задовољне запошљавањем припадника војске и полиције, јер услед реформи које су их задесиле велики број припадника је остао без посла и они су нашли место у приватном сектору ојачавши га својом професионалношћу и подизањем одговорности на већи ниво.

Закон у појединим земљама није дефинисан на нивоу несметаног функционисања услед чега долази до одређеног одступања у раду и пружању услуга клијентима. Чланице ЕУ, особито нове, покушавају да своју законску регулативу приближе осталим чланицама. Неким земљама то иде много лакше за разлику од неких који наилазе на одређену проблематику којом се и данас баве. Све земље западног Балкана покушавају, увођењем Закона, да уведу и ред у раду агенција како би имале контролу над тим сектором. Контрола протока новца је на веома лошем нивоу јер и данас постоје агенције које своје услуге не приказују како би стекле одређену економску корист. Веома смо чести сведоци и напада на припаднике приватног обезбеђења услед пратње и транспорта новчаних средстава где је отуђена велика количина новца од стране појединих криминалних група. Поставља се питање колико у агенцијама које се баве тим

делатностима постоји корупције и повезаности са криминалним организацијама. Честа је појава да услед напада и крађе средстава, односно новчаних пошилики, а од стране припадника обезбеђења, најчешће долази услед непостојања координације између њих и безбедносних структура у држави. Многе државе су пионири у систему приватног обезбеђења и још увек услед политичког неслагања нису искристалисани Закони који агенцијама децидно, или ограничавају вршење услуга или им дају одређену слободу у раду, односно који законски регулишу ту област. Мали број држава не види потенцијалну опасност која вреба од сектора приватног обезбеђења јер оне за њих не представљају никакав проблем. Приметна је и недовољна примена Закона који се односи на употребу наоружања за потребе агенција, па се често јавља проблем да агенција поседује већи број наоружања од дозвољеног или га на неки начин приликом обављања послова злоупотребљава. То се обично догађа код немара или невољности државних структура да испрате и изврше контролу у тој сфери, а на прави начин. Повећаном производњом и доласком страних компанија на тржишта улога приватног сектора се повећава, чему је потребно дати много већи значај од досадашњег. Поштивањем Закона и увођењем већег степена контроле у агенцијама у приватном сектору обезбеђења, држави се пружа већа могућност да прати и контролише рад истих.

Литература

1. Peter W Singer, *Carparate Warriors: The Rise of Privatized Military History* it haca: Cornele University Prese, 2003
2. М. Бошковић, *Основи детективске делатности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006 год.
3. Љ. Стајић, „Правни оквир приватне безбедности у свету савременог схватања појма безбедности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008.
4. Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр 88/00.
5. SALW и фирме за приватно обезбеђење, извештај 2005. године.
6. Службени весник, бр. 80/1999, 1999. година.
7. Службени весник бр. 41/2000., 2000. година.
8. Службени лист Црне Горе бр. 29/2005., 2005. година.
9. Службени лист Црне Горе бр. 7/2006., 2006. године.
10. *Закон о агенцијама за обезбеђење лица и имовине и приватној детективској делатности*, Службени гласник Републике Српске, бр. 50/02, измене и допуне 92/05 и 91/06

DEMOKRATIJA I LOKALNA ZAJEDNICA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI

Abstrakt

Svako društvo kroz istoriju, pa i danas, suočava se sa nedovoljnom razvijenošću njenih institucija u pogledu razvoja demokratije, koja se prije svega ogleda u pravdi i jednakosti prema svima. Sve te razlike i nejednakosti veoma su izražene danas u eri masovne digitalizacije i razvijenošću nauke i tehnologije, ali i medija prije svega. Takođe, Bosna i Hercegovina je identifikovala ovaj problem u razvoju društveno-političkog života, a koji se posebno aktuelizirao u njenom postdejtonskom periodu. Ta nedovoljno razvijenost demokratije najbolje se oslikava u lokalnoj zajednici, gdje ljudi žive i zadovoljavaju svoje svakodnevne potrebe i ostvaruju svoja ustavom i zakonom zagarantovana prava i ljudske slobode. Namjera autora u ovom radu je da ukaže ne samo na neke osnovne pojmove i bitna obilježja same demokratije, lokalne zajednice i samouprave, nego i da ukaže na sam značaj i suštinu u izgradnji demokratskih vrijednosti u Bosni i Hercegovini u njenom postdejtonskom periodu.

Ključne riječi: demokratija, lokalna zajednica, lokalna samouprava, postdejtonska BiH.

DEMOCRACY AND LOCAL COMMUNITY IN AFTER DAYTON BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

Every society throughout its history, even today, faces in sufficient development of its institutions regarding the development of democracy. That is primarily seen in justice and equality. All those inequalities and differences are emphasized today in the era of mass media, digitalization and the development of science and technology. Bosnia and Hercegovina has also indentified this problem in the development of social and political life that especially appeared in its after-Dayton period. The insuficiend development of democracy is best seen in the local community, where people live and satisfy their everyday needs and their constitutional rights and human freedom. The intent of this author is to point. Out not only basic terms and significant symbols of democracy itself, local community and local government, but also to point out the significance and essence in the development of democratic values in after-Dayton Bosnia and Hercegovina.

Key words: democracy, local community, local government, after-Dayton Bosnia and Hercegovina.

¹ MUP Republike Srpske – Policijska uprava Zvornik, drazan.erkic@hotmail.com

Uvod

Od začetka ljudske zajednice, pa tako i u današnje savremeno doba, čovjek kao svjesno biće nastoji da izgradi i učini svoj život što funkcionalnijim i boljim za sebe. Ta zamisao i sam put ka ostvarenju toga zahtijevao je ne samo jedinstvo i htjenje svih, nego je bio nužno uslovljem vremenom koje dolazi. Svjedoci smo da je danas savremeni čovjek suočen sa različitim izazovima, ali istovremeno i određenim prijetnjama da bude u dobroj mjeri onemogućen u izgradnji boljeg i prije svega pravednijeg društva. Dananašnje savremeno društvo, se u najvećoj mjeri susreće sa nedostatkom pravde i jednakosti među ljudima, što dodatno otežava sveukupni razvoj uopšte. Taj nedostatak pravde i jednakosti najizraženiji je u društvima sa slabom ili gotovo nikakvom demokratijom. Demokratija, bar kako na to ukazuje ne samo nauka, nego i današnja praksa, glavni je problem za razvoj društva i čovjeka u njemu. Razvoj demokratije se najvećim dijelom veže za demokratski razvoj institucija jednog društva, pa se zato danas ocjena stanja i razvoja demokratije u jednom društvu najbolje može vidjeti na primjeru razvoja lokalnih zajednica. Lokalne zajednice su mjesta gdje građani žive i rade, i baš na tako malom prostoru najbolje se vidi u kojoj mjeri ljudi ostvaruju svoja prava i zadovoljavaju svoje životne potrebe. Svi poslovi u lokalnoj zajednici preduzimaju se u cilju zadovoljenja potreba njenih građana, onosno njenih stanovnika, gdje se ispred ovog cilja ne smije staviti niti jedan drugi cilj, a ponajmanje ostvarivanje materijalne i finansijske dobiti jedinice lokalne samouprave. Kada se govori o potrebama ljudi u lokalnoj zajednici misli se prije svega na primarne potrebe. Kako navodi Pusić „ove primarne ljudske potrebe u lokalnoj zajednici javljaju se univerzalno, neovisno od tipa naselja: selo i grad. Potrebe ljudi u lokalnoj zajednici javljaju se kao zajedničke uslijed prostorne blizine u življenju ljudi u jednom naselju“ (Pusić, 1963:11). Prema istom autoru „ljudi zadovoljavaju srazmjerno velik broj potreba u okviru institucija malog akcionog radijusa (najbliži dućan, gostionica, kinemanotograf, škola, brijačnica itd.). Međutim, izvjesne potrebe - ali znatno manji broj - izviru iz same činjenice što ljudi stanuju u prostornoj blizini. Tako lokalni vodovod, kanalizacioni sistem, saobraćajna mreža, snabdjevanje strujom i plinom, tržnica, neke kulturne, zdravstvene i socijalne ustanove zadovoljavaju potrebe uvjetovane baš određenim urbanističkim karakterom naselja, odnosno načinom na koji ljudi u prostoru zajedno žive“ (Ibidem, str. 22). Sve nejednakosti i nepravda u zadovoljenju ovih primarnih potreba ljudi lako su uočljivi na tako malom prostoru kao što je lokalna zajednica. Upravo, baš na tom prostoru vidljivi su nedostaci u demokratskom razvoju institucija putem kojih se i ostvaruju građanska prava i zadovoljavaju elementarne životne potrebe. Različiti su pristupi demokratiji, u zavisnosti od države do države, od mjesta do mjesta, ali je suština uvijek ista. Suština same demokratije je u jedinstvu i pravdi prema svima i jednako parvo da o bitnim životnim pitanjima sudjeluje i narod. U samom pojmu demokratije se označava vlast u kojoj sve odluke donose većina njenih građana direktno ili indirektno. Još su drevni Grci koristili riječ demokratija koja je označavala vlast mnogih, naroda u odnosu na vlast nekolicine osoba.

Demokratija – određenje i temeljne vrijednosti

Demokratija kao društveni sistem ili vrijednost uopšte predstavlja u osnovi bitnu vrijednost savremenog čovjeka i tim vrijednostima demokratije teže sva društva i ljudski rod u osnovi. U nastojanju da se što bolje razumije pojam demokratije, kao i njen prvi oblik pojavljivanja, nužno je poći od samog etimološkog značenja ove riječi, koje je prema mišljenju mnogih poprilično nejasno. Kako navodi Krivokapić „demos (narod) i kratein (vladati), upućuju na osnovno značenje pojma demokratije, a to je vladavina naroda. Ovakvo tumačenje, međutim, izaziva niz nedoumica kod jednog dijela teoretičara, zbog čega se ovaj pojam smatra prilično diskutabilnim i neodgovarajućim za politički sistem na koji se odnosi. Tako recimo, Sartori,

smatra spornim to što ako demokratija znači da se vlast nalazi u rukama naroda, pitanje je nad kim ona vrši vlast. Ako je demokratija vlast naroda nad samim sobom, narodna vlast, onda je demokratija društvo bez države. Etimološki posmatran pojam demokratije pokazuje nepodudaranje sa samim fenomenom, pogotovu kada riječ o savremenoj demokratiji, zbog čega vlada cijela zbrka protivrivajućih teorija i ideja. Savremena demokratija nema uslove za demokratiju polisa, nema uslove za etimološki koncept demokratije“ (Krivokapić, 2016:31-32). Međutim, ono što odlikuje današnje savremeno društvo je činjenica da je ono brojno i masovno, sa velikom prenaseljenošću gradskih zona i gradova, pa u vezi toga zanimljivo je gledašite Sartorija po kojem kako on kaže „ako želimo da bukvalno tumačimo demokratiju onda rizikujemo da je nikad nemamo“ (Sartori, 2001:101). U kontekstu određenja i definisanja demokratije potrebno je naglasiti da potpune saglasnosti oko toga šta je demnokratija još uvijek nema. Na sceni je mnoštvo različitih definicija, ali još uvijek nema jedinstvene i univerzalne definicije. To sve ukazuje da se radi o vrlo kompleksnoj pojavi, jer se kroz različite istorijske periode različito pristupalo pojmu i određenju demokratije, tako da do danas se nije ustalila jasna i precizna njena definicija. Međutim, u mnoštvu definicija o demokratiji koje su prisutne u stručnoj javnosti, a prema Nataši Krivokapić „demokratija se shvata najprije kao vladavina naroda, zatim kao sistem u kojem vlast ostvaruju svi građani preko svojih slobodno izabраниh predstavnika, kao sistem u kojem vlada većina uz poštovanje individualnih prava i prava manjina, sistem u kojem je zaštita ljudskih sloboda institucionalizovana, u kojem se štite osnovna ljudska prava, sprovode redovni i fer izbori, postoji vladavina prava koja svim građanima pruža jednaku pravnu zaštitu, u kojem je vlast decentralizovana na regionalni i lokalni nivo, u kojem građani imaju odgovornost da učestvuju u političkom sistemu, koji je posvećen vrijednostima tolerancije, saradnje i kompromisa i tako dalje“ (Krivokapić, 2016:34-35). Različito tumačenje same demokratije ukazuje na neke njene osobenosti koje je određuju. U mnoštvu datih određenja demokratije u većini slučajeva dolazi do velike sličnosti i podudarnosti. Na bazi tih sličnosti mnogi su autori nastojali za rad boljeg razumjevanja da ih klasifikuju, pa tako Čarls Tili „smatra da postoje četiri osnovna tipa definicija demokratije: ustavni, suštinski, proceduralni i procesu orijentisani. Ustavni pristup se koncentriše oko prava koje režim koristi u političkoj aktivnosti. Suštinski pristup se fokusira na uslove života i politiku koju određeni režim promovise, npr. promocija blagostanja, ličnih sloboda, sigurnosti, pravičnosti, socijalne jednakosti, javne rasprave i mirnog rješavanja konflikata. Definicije demokratije koje pripadaju proceduralnom tipu usmjerene su na procjenjivanje demokratskiosti neke zemlje na osnovu prakse i procedura koju ona sprovodi, pri čemu najveću pažnju pridaju sprovođenju izbora. Procesu orijentisane definicije se bave identifikacijom minimuma procesa koji moraju biti konstantno prisutni u jednom društvu da bi se ono moglo smatrati demokratskim, kao npr: efikasno učešće članova zajednice u politici, jednakost u glasanju, prosvjećeno razumijevanje, kontrola dnevnog reda i uključivanje odraslih“ (Tili, 2007). Za razliku od Tilia, Leri Dajmond daje nešto drugačiju klasifikaciju definicija demokratije. U vezi toga „ovaj autor razlikuje dvije grupe: „tanku“ i „debelu“. U prvu grupu spadaju one definicije koje demokratiji prilaze na minimalistički način, smatrajući demokratskim sve one sisteme koji imaju redovne slobode i fer izbore. Sa druge strane „debele“ definicije, za razliku od prve grupe definicija, imaju čitavu listu zahtjeva da bi se neki sistem mogao nazvati demokratskim, kao što su slobode i prava pojedinaca, etničkih i religioznih grupa, pravo na glasanje, jednakost pred zakonom, kontrola izabраниh predstavnika, pristup različitim izvorima informacija, kontrola nad policijom i slično“ (Dejmond, 2008, u Krivokapić, 2016:35). Kada se govori o pojmu demokratije, vrijedno je istaći da je jedan od prvih teoretičara koji su svoje interesovanje bazirali u vezi demokratije bio francuski politikolog Aleksis de Tokvil. Demokratiju je proučavao u XIX vijeku u SAD-a, gdje je prateći i analizirajući prilike u Americi došao do spoznaje o samim specifičnostima tog sistema, gdje se u prvom planu izdvajaju jednakost i međusobno

jednakom vjerovanju građana te zemlje. Upravo taj sistem on i naziva socijalnom demokratijom. Takvu demokratiju definiše i Sartori po kojem je ona kao „društvo u kome *etos* traži od svojih članova da gledaju jedni na druge i da postupaju jedni sa drugima kao sa društveno ravnopravnim bićima“ (Sartori, 2001:89). Za razliku od Sartoria Tokvil demokratiju i određuje kao „punu slobodu kombinovanu sa jednakošću“ (Tocqueville, 1990:173). O pojmu demokratije i samom demokratijom bavio je se i Džon Kin. Prema njegovom viđenju, a kako on kaže „demokratiju je najbolje shvatiti kao sistem proceduralnih pravila s normativnim implikacijama“ (Kin, 1995:124). Za razliku od Kina, vrijedno je viđenje demokratije iz ugla Roberta Dala, jednog od kritičara demokratije po kojem se demokratija shvata kao „politički sistem čija je jedna od karakteristika njegova sposobnost da bude potpuno, ili gotovo potpuno, odgovoran svojim građanima“ (Dal, 1997:11-12). Za potpuno definisanje i razumjevanje demokratije neophodno je ukazati i na još neka stajališta Sartoria i Tilijsa. Prema Sartoriju demokratija je „mehanizam koji proizvodi otvorenu poliarhiju čije takmičenje na izbornom tržištu daje moć narodu, a posebno nameće obavezu davanja odgovora svojim biračima“ (Sartori, 2001:157). Za Čarlsa Tilijsa demokratija predstavlja određeni oblik odnosa između države i građana, te on smatra da se stepen razvoja demokratije mjeri s obimom usaglašenosti postupaka države sa zahtjevima građana. Na osnovu svega Tilijs zaključuje „režim je demokratski sve dotle dok se politički odnosi između države i njegovih građana sastoje od jasnih, ravnopravnih, sigurnih, zaštićenih i međusobno povezanih konsultacija“ (Tilly, 2007:13-14).

Detaljnou analizom samih definicija demokratije uočavaju se njene temeljne vrijednosti, bez kojih bi ona bila potpuno bezvrijedna. Prema gledištu Nuhanovića „osnovna vrijednost i težnja demokratije je jednakost ljudi u društvenoj zajednici. Na drugoj strani tokom dugih perioda političke prakse kao glavno ishodište i cilj demokratije uzimala se sloboda /politička/, a jednakost kao uzgredni ideal slobode, čime je naglašeno pitanje izjednačavanja ljudi u stepenu slobode koju treba da uživaju u društvu“ (Nuhanović, 2010:31). Kroz istoriju, pa evo i danas stalno je se ukazivala potreba za jednakošću, jer je nejednakost sa sobom proizvodila negativnosti koje su se ogledale u nezadovoljstvu i sukobima, razaranju društveno-slobodnih građanskih zajednica i njihovog poretka. O biti jednakosti i njenom značaju govori i Nuhanović prema kojem „nekontrolisano diferenciranje i produbljavanje nejednakosti uz nedostatak šansi demoralise društvene klase i slojeve deformišući njihovu angažovanost i duhovnost. Odustajanjem od osnovnih demokratskih postulata degradiraju se ogromne mase ljudi koje ne vide šansu u postojećem nedemokratskom sistemu, te ubrzano rade na rušenju poretka da bi uspostavile novi, ali često onda nakon toga, ide u ekstreme drugih vrsta i deformacija pogubnih za neophodnu demokratizaciju odnosa. Bez obzira na sve, demokratiju i njenu stabilnost ugrožavaju nasilni, iznuđeni oblici poretka, koji donose nove društvene nepravde i nejednakosti, što prouzrokuje permanentne sukobe i nespokojstvo, do krize uvjerenja o dugovječnosti demokratije“ (Nuhanović, 2010:37). Dalje, isti autor u svom promišljanju o demokratiji i njenim vrijednostima navodi „uspostaviti jednakost ljudi pred zakonom i sudom, jedan je od najvažnijih preduslova ukidanja personalizacije vlasti i garant slobode i jednakosti. Zato je u tradiciji zapadnih demokratija tzv. proceduralna povelja o pravima od početka imala isti značaj poput garancije individualnih prava i sloboda“ (Ibidem, str. 32).

Prednosti i uzroci demokratije

Pri upoređivanju demokratski izgrađenog sistema sa nekim drugim sistemom, evidentno je da je demokratski sistem, odnosno demokratija u velikoj prednosti u odnosu na ostale sisteme. Kako navodi Krivokapić „prva prednost se sastoji u tome što demokratija pomaže da se spriječi vlast okrutnih i pokvarenih autokrata i time spriječi šteta koju oni drugima nanose.

Međutim, i sama demokratska vlast nanosi štetu svojim građanima pogotovo onima koji bivaju nadglasani od većine“ (Krivokapić, 2016:39). Druga prednost demokratije je ta kako navodi Dal što „demokratija jamči svim građanima niz temeljnih prava koja im drugi sistem ne jamči“ (Dal, 2005:54). Demokratija i demokratski sistem predstavlja osnov za razvoj individualnih prava i sloboda, ali i njihovu nadogradnju. Govoreći o prednostima prema Krivokapić „treća prednost se odnosi na osiguravanje širokog raspona ličnih sloboda, kao što je sloboda izražavanja“ (Krivokapić, 2016:39). Peta prednost prema Dalu glasi „samo demokratska vlast pruža ljudima maksimalne mogućnosti korišćenja slobode samoodređenja – tj. življenja pod zakonima koje su sami odabrali“ (Dal, 200:59). Sledeća prednost demokratije vezuje se za postojanje odgovornih i moralnih građana koji se ponašaju u skladu sa odlukama i zakonima koji su doneseni od strane demokratske većine, dok je podsticaj za ljudski razvitak, takođe jedna od njenih bitnih prednosti. Isto tako vrijedne prednosti demokratije su u tome što demokratski izabrana vlast razvija visok procenat političke jednakosti i što demokratski sistemi, posebno u današnje savremeno doba teže većem bogatstvu i tehničko-tehnološkom razvoju i izričiti su protivnici rata i pristalice kompromisa u svakom mogućem trenutku. Bez obzira na sve, prema viđenju Krivokapić „prednosti koje demokratija ima u odnosu na druge političke oblike predstavljaju sistematske karakteristike demokratije koje u postojećim demokratijama istovremeno označavaju njeno aktuelno stanje, ali i pravac kretanja i cilj kojim svaka pojedinačna demokratija nastoji da se što je moguće više približi ili ostvari. Savršeno demokratsko društvo sa svim nabrojanim karakteristikama koje se u potpunosti ostvaruju ne postoji. Demokratija nije dostigla konačnu formu, pitanje je da li neki sistem to uopšte i može dostići, već se i dalje mijenja i usavršava, prilagođava i razvija, tako da se i njene sistemske prednosti ostvaruju u različitom stepenu. Teoretičari su stoga prilično oprezni kada proglašavaju neke karakteristike demokratije neophodnima, tako da ih najčešće označavaju kao promjenjive koje doprinose demokratiji“ (Krivokapić, 2016:40). Govoreći o činiocima i uzrocima koji doprinose demokratije, vrijedno je stajalište Hantingtona, prema kojem postoji čitava lista pojedinačnih karakteristika koji mogu biti uzroci demokratije u pojedinim društvima. „Neki od tih uzroka su: visok nivo ekonomskog razvoja, relativno jednaka raspodjela prihoda, tržišna ekonomija, društvena modernizacija, snažna srednja klasa, visok nivo pismenosti i obrazovanja, društveni prularizam, političko nadmetanje, nizak nivo građanskog nasilja, političke vođe posvećene demokratiji, tradicija tolerancije i kompromisa, tradicija poštovanja zakona i individualnih prava i dr. Ovi uzroci nemaju jednaki uticaj na nastanak demokratije i stoga se njihov značaj razlikuje među zemljama“ (Hantington, 2004). Takođe, jedan od uzroka demokratije je ekonomsko bogatstvo. Prema ovom stanovištu smatralo je se da će se u zemljama sa većim bogatstvom demokratija prije razviti, nego u siromašnim zemljama. Vrijedno stajalište u vezi ovog uzroka demokratije daje Diamond prema kome se „demokratija može raširiti bilo gdje, ali ne može pustiti korijene i biti održiva svuda. Gdje nije vrednovana od ljudi, neće se pojaviti i ili će kratko trajati“ (Diamond, 2008:27). Diamondovo mišljenje dijele i Iglehart i Welzel kada kažu: „samo dostizanje određenog nivoa ekonomskog razvoja ne može po sebi da proizvede demokratiju, to se može desiti jedino promjenom načina na koji se ljudi ponašaju“ (Inglehart i Welzel, 2010:551, u Krivokapić, 2016:41).

Lokalna zajednica i lokalna samouprava

Lokalna zajednica i sam njen razvoj budio je interesovanje od davnina i od različitih istražitelja, kako od sociologa tako i od pravnika, ekonomista, istoričata i sl. Da bi se u potpunosti i što bolje razumjela sama lokalna zajednica mora se krenuti od samih korijena njenog nastanka i pojavljivanja. Bez sumnje lokalna zajednica predstavlja jednu vrstu realne zajednice u kojoj ljudi žive i ostvaruju svoje interese i zadovoljavaju svoje elementarne životne potrebe. Današnji naučni radnici, ali i stručna javnost posmatraju lokalnu zajednicu ne samo

kroz istorijski kontekst, nego je proučavaju i u savremenom društvu. Lokalna zajednica u ukupnom društveno-političkom sistemu je podsistem koji je ustavom predviđen i zagarantovan. U kontekstu toga Musabegović i drugi smatraju „ukupan društveni prostor predstavlja mozaik lokalnih zajednica kao najnižih teritorijalnih jedinica, koje, u odnosu na ukupni sistem državnog upravljanja, predstavlja podsistem koji je ustavno definiran. Najniže lokalne zajednice su starije od države. U predvečerje XVIII vijeka, sa nastankom savremenih država, sve više centralni propisi reguliraju status lokalnih zajednica. Sa razvojem društva, a onda i lokalnih zajednica, sve je prisutniji imperijalizam centralne vlasti, što za posledicu ima transformiranje lokalnih vlasti“ (Musabegović, Vočkić-Avdagić, Nuhanović, 1999:8). Ipak, lokalna zajednica, prije svega predstavlja dio civilizovanog društva, a nikako ne pripada nomadskom načinu života, što opet ne znači da i oni ne mogu imati neki svoj oblik organizovanja koji može vremenom prerasti u njihovu lokalnu zajednicu, a to je naizraženije bilo sa pojavom i razvojem zemljoradnje. U vezi toga zanimljivo je gledište Mumforda koji navodi „barbari nomadskog načina života rušili su Zapadno rimsko carstvo i započeli jedan razvitak koji ponovno izgrađuje lokalne zajednice. S pobjedom nomada propadaju središta razvijenog života. Stari Rim je npr. od milijunskog grada opao na beznačajnu hrpu ruševina sa vrlo malo stanovnika. Slično se može reći za gotovo sva gradska središta u kontinentalnom dijelu Evrope, jer je novi život bio život nomada, koji su se naseljavali u plodnim dolinama ili iskrčivali šume Srednje Evrope i Italije. Potrebe nomada, koji su se preobražavali u stalne naseljenike, bile su jednostavne, njima nisu trebala razvijena središta zanatstva ili umjetničkog života ni komplicirana središta administrativnog života“ (Mumford, 1968:279). Značajan vremenski period koji se veže za lokalnu zajednicu je srednjovjekovni period, koji najbolje oslikava Sergejev. On navodi da „srednjovjekovni razvoj od 7. do 14. vijeka ima specifična obilježja srednjovjekovnog religijom prožetog života u kome lokalna zajednica egzistira u donekle specifičnim uslovima. Razvoj lokalne zajednice u Staroj Grčkoj od 12. do 5. vijeka p. n. e. ima isto tako određenu posebnost. Prije svega Grci su seljaci koji žive u gradovima (polis), djelomično zato što to vole (grad je izvor pravde, ističu oni kao što će i ljudi u renesansi isticati da grad pa čak i zrak u gradu oslobađaju čovjeka), a djelomično zato što se boje starosjedilaca. U gradu je vladala sigurnost. Ovdje je postojala mogućnost doživljaja umjetničkog, sportskog, političkog . . . života. Grci su nevjerovatno rano uočili prednosti gradskog načina života, koristeći se istovremeno zadovoljstvima i zdravljem seljaka“ (Sergejev, 1978:91-98). Nešto drugačije viđenje daje Zimmern po kojem „lokalna zajednica ostvaruje temelje za život u jednoj zajednici novog tipa (za razliku od tradicionalnog rodovskog društva). U te osnove prije svega možemo ubrojiti potrebu za sigurnošću i pravdom. Lokalna zajednica, gdje i kako god ona nastala, mora nužno stupiti u borbu s tradicijom krvne osvete. Ako nad lokalnom zajednicom stoji viši organ (čitava država sastavljena od brojnih lokalnih zajednica, ili neko drugo političko tijelo), on će dakako preuzeti tu borbu. A. Zimmern nadalje govori npr. o običaju javnog nošenja oružja u Staroj Grčkoj i o javnim obračunima u najstarijoj historiji polisa i o postepenom iščezavanju tih običaja. No pitanje je kakva bi se paralela i komparativna istraživanja širom evropske istorije mogla učiniti s obzirom na ovo pitanje“ (Zimmern, 1961:1-276). U istorijskom kontekstu te prve prvobitne ljudske zajednice bile su na neki način plemenske asocijacije gdje je osnovni povezujući element bila pripadnost pojedinca određenoj društvenoj grupi. Prema Pejanoviću i Sadikoviću „kriterij te pripadnosti je bilo neko objektivno ili subjektivno svojstvo, koje je pojedinca obilježavalo kao pripadnika te grupe. Tek naseljavanje ljudi na određenom prostoru oblikuje zajednicu življenja ljudi, koju danas označavamo lokalnom zajednicom“ (Pejanović, Sadiković, 2010:13). Mnštvo je definicija koje određuju šta je to lokalna zajednica, među kojima izdvajamo neke od njih. Jednu od definicija lokalne zajednice ponudio je Hawley. Prema Hawley „formalna definicija lokalne zajednice obilježava strukturu odnosa putem kojih stanovništvo vezano za određeno područje

(*localized*) zadovoljava svoje svakodnevne potrebe“ (Hawley, 1950:180). Zanimljivo je viđenje i Bandera po kojem on lokalnu zajednicu shvata kao „društveni sistem koji je ništa drugo do skup podsistema kao što su obitelj, škole, crkve i poduzeća na određenom teritoriju“ (Bander, 1958:241). Pre samog određenja lokalne samouprave potrebno je naglasiti da postoji jaka poveznica sa lokalnom zajednicom. U okviru lokalne zajednice obrazuje se institucija građana, koja ima svoj demokratski kapacitet, a riječ je o lokalnoj samoupravi. U sklopu tih institucija lokalne samouprave u lokalnoj zajednici građani preduzimaju zajedničke aktivnosti u cilju zadovoljenja svojih potreba. Samo definisanje lokalne samouprave je veoma izazovno i zahtjevno, jer postoji mnoštvo instituta sličnih lokalnoj samoupravi. Za rad boljeg shvatanja i razumjevanja u pogledu određenja pojma lokalne samouprave vrijedno je viđenje Pejanovića i Šmidovnika. Prema Pejanoviću „jedna od institucija koja se u istorijskom razvitku društva uspostavila i afirmisala kao demokratska institucija građana u lokalnoj zajednici jeste lokalna samouprava. Zapravo, kada se u jednoj lokalnoj zajednici, a to znači u jednom ili više povezanih naselja, obrazuje političko-pravna i sistemska institucija, onda ta lokalna zajednica stiče status lokalne samouprave“ (Pejanović, 2013:129). Za razliku od Pejanovića, Šmidovnik navodi „pojam lokalna samouprava znači više nego samo lokalna zajednica, ona označava lokalnu zajednicu koja ima status samouprave. Lokalna zajednica je nosilac lokalne samouprave, njen subjekt, a lokalna samouprava je pravnosistemska institucija, koja opredjeljuje status lokalne zajednice. Ovo se ispoljava u njenoj nezavisnosti od države i svake druge organizacije. Analitički posmatrano pojam lokalne samouprave udružuje dvije komponente lokalnu zajednicu i pravnosistemsku komponentu lokalnu samoupravu“ (Šmidovnik, 1999:23). I kod određenja lokalne samouprave postoje takođe mnoštvo nesuglasica u vezi njenog definisanja i određenja, pa se ona najčešće definiše opisno. U još boljem razumjevanju lokalne samouprave vrijedno je gledište Miličevića i drugih koji navode sledeće „bez pretenzija za davanjem sveobuhvatnije definicije, za lokalnu samoupravu se može reći da je to oblik odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od strane njenih stanovnika ili putem njihovih predstavnika koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih organa. Ona je samostalno uređivanje i rješavanje životnih potreba stanovništva u određenim užim teritorijalnim okvirima, u formi organizovanog i od države autonomnog načina vršenja tih djelatnosti“ (Miličević i dr., 1999:12). Dalje, a što je veoma bitno za lokalnu samoupravu isti autor navodi „za razliku od državne uprave, za koju je karakterističan hijerarhijski odnos, podređenost nižih organa višim i centralizacija u djelovanju, primarna obilježja lokalne samouprave su autonomija i samostalnost, decentralizacija i demikratizacija. Iza djelovanja državne uprave uvijek, bar potencijalno, stoji prinuda, a iza lokalne samouprave dobrovoljnost. Organizacija uprave se postavlja odozgo nadolje – od strane državne vlasti, a samouprava se stvara obrnutim pravcem – od strane samih građana. Njeni organi dobijaju ovlašćenja od samih građana, na neposrednim izborima, a ne od države. Za upravu je karakteristično izvršavanje povjerenih ovlašćenja na obavezujući način, dok se lokalna samouprava bazira primarno na dobrovoljnom uređivanju i ostvarivanju lokalnih potreba i poslova koji imaju javni značaj“ (Ibidem).

Demokratija i postdejtonska Bosna i Hercegovina

Cjelokupni društveno-politički sistem i samo ustrojstvo u Bosni i Hercegovini veže se za Dejtonski mirovni sporazum. Kako navodi Pejanović „Dejtonskim mirovnim sporazumom zaustavljen je četverogodišnji rat u Bosni i Hercegovini (do 1992 godine Bosna i Hercegovina je, po popisu stanovništva iz 1991. godine imala 4.377.033 stanovnika. U njenoj višetetničkoj strukturi Bošnjaci su imali 43,71% učešća; Srbi 31,3% i Hrvati 17,3% te ostali 7,7%). Mandat za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma dobile su vojne i civilne snage međunarodne

zajednice i Evropske unije. Vojni aspekt Dejtonskog mirovnog sporazuma implementirale su snage NATO saveza. Civilni aspekt provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma pripao je u nadležnost Visokom predstavniku međunarodne zajednice. Nadležnost Visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR) proširene su banskim ovlaštenjima koje su uvedene 1998. godine odlukom Vijeća za implementaciju mira. Prema ovim ovlaštenjima Visoki predstavnik međunarodne zajednice je dobio pravo da proglašava akte i zakone kojima se omogućuje provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Odbredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma potvrđen je državno-pravni i međunarodno-pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine, zatim članstvo u OUN-u i međunarodno priznate granice“ (Pejanović, 2015:111). Kada je u pitanju Dejtonski mirovni sporazum prema viđenju istog autora „jedna od važnih odrednica Dejtonskog mirovnog sporazuma jeste Ustav Bosne i Hercegovine, ustanovljen kao Aneks IV mirovnog sporazuma. Prema dejtonskom Ustavu Bosna i Hercegovina je dobila novo unutrašnje političko ustrojstvo koga čine: institucije Bosne i Hercegovine i njena dva entiteta: Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine. Nakon provedene arbitraže 1999. godine grad Brčko je dobio status distrikta i tako postao element cjeline političko-ustavnog ustrojstva države Bosne i Hercegovine“ (Ibidem, str. 112). Period tranzicije, svih bivših republika SFRJ, pa tako i Bosne i Hercegovine odvijao je se otežano i dosta sporo. Bosna i Hercegovina prolazio kroz proces postsocijalističke tranzicije, sa svim svojim specifičnostima u odnosu na neke druge postsocijalističke zemlje. Tu se prije svega misli na uspostavljanju i izgradnji međuetničkog povjerenja, rad na povratku raseljenih lica na svoje prijeratne adrese stanovanja, ali i preko potrebnih demokratskih institucija na nivou države. Izbore u Bosni i Hercegovini u prvim godina posleratnim sprovode se u organizaciji OSCE-a, a od 2002. godine parlamentarne izbore provodi Centralna izborna komisija BiH. Problem se javlja pri uspostavljanju parlamentarne demokratije. U kontekstu tranzicijskog postupka koji je u vezi sa demokratijom Pejanović kaže „demokratska tranzicija kao bitna pretpostavka izgradnje institucija države Bosne i Hercegovine u postratnim uslovima bi se teško odvijala bez angažovanja Evropske unije i međunarodne zajednice. Angažovanje međunarodne zajednice doprinjelo je uspješnom provođenju parlamentarnih izbora na svim nivoima vlasti. Time je zasnovan proces konsolidacije parlamentarne demokratije u smislu ispoljavanja slobodne volje građana i mirne smjenjivosti stranačkih elita na izborima, formiranja međustranačkih koalicija i funkcionisanja izvršne vlasti“ (Pejanović, 2015:113). Za realizaciju i razvoj demokratskih institucija nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma bila je u rukama međunarodne zajednice, odnosno Visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR) i specijalnog predstavnika Evropske unije. Specijalni predstavnik Evropske unije uspostavljen je 2011. godine od strane Evropske unije za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Uloga Specijalnog predstavnika bila je u pružanju pomoći vlastima BiH u provođenju reformi s ciljem brže integracije u Evropsku uniju. Prvi izbori nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1996. godine imali su za cilj da se demokratski izaberu nosioci vlasti koji će raditi na razvoju i unapređenju zemlje. Taj razvoj bi se ogledao u izgradnji i demokratizaciji institucija putem kojih bi se uvažio glas naroda, odnosno građana. Nekoliko izbora i vlast formirana na osnovu rezultata izbora na kojem su pobjednice bile tri etničke stranke nisu dale očekivane rezultate, jer vlast nisu formirale na koalicionim sporazumima, već na partnerskim osnovama. To i jeste bio problem u razvoju parlamentarne demokratije, koja je velika poteškoća i kamen spoticanja demokratskoj konsolidaciji. Zbog svega toga, međunarodna zajednica putem Visokog predstavnika je u tom periodu donosila nekoliko značajnih zakona i odluka koja su bila iz nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Tako, najvažnije reformske odluke, za koje je zakone Visoki predstavnik međunarodne zajednice proglasio bile su: uspostavljanje državne granične službe, zatim formiranje oružanih snaga i Uprave za indirektno oporezivanje BiH, osnivanje bezbjednosnih agencija, kao i samo proširenje i nadležnosti Vijeća ministara BiH. Međutim, kada se govori

o odlukama Visokog predstavnika prema viđenju Pejanovića „poseban značaj imala je odluka Visokog predstavnika međunarodne zajednice o proglašenju amandmana o konstitutivnosti bošnjačkog i hrvatskog naroda u Republici Srpskoj i srpskog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2002. godini. Ovim amandmanima ukinuta je diskriminacija bosanskohercegovačkih naroda u entitetima na etničkoj osnovi Bosne i Hercegovine i ispunjeni uslovi za prijem Bosne i Hercegovine u članstvo Vijeća Evrope“ (Ibidem, str. 112). Izgradnja demokratskih institucija bila je prvorazredna zadaća svih u BiH, jer bi se na tim osnovama stvorili preduslovi za zaštitu ljudskih prava i sloboda, razvoj ekonomije, kulture, nauke, sporta izgradnju potpunog mira i bezbjednosti koji su i preduslov stranih investicija. Najbolji pokazatelj razvoja demokratije se vidi na nivou lokalne zajednice, s obzirom da se na takom malom prostoru najlakše mjeri stepen i način ostvarivanja ljudskih prava i zadovoljenja ljudskih potreba kroz institucije na tom nivou organizovanja društva. Samo na zdravim demokratskim osnovama Bosna i Hercegovina ima budućnost i perspektivu u izgradnji savremenog društva kome teži današnji čovjek. To je društvo gdje građani putem svojih legalno i demokratskih izabranih organa sebi kreiraju društveno-politički život. Bez ikakve dileme, demokratiji i izgradnji demokratskih institucija treba težiti u svakoj prilici i na svakom mjestu, jer to i jeste, a kako na to ukazuju i iskustva razvijenih zemalja, potpuno opravdan cilj. Taj razvoj demokratskog kapaciteta je i jedan od ključnih uslova u približavanju punopravnom članstvu Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Zaključak

U nastojanju da sebi obezbjedi normalan život, čovjek je bio prinuđen da se grupiše i organizuje. Grupisanjem i organizovanjem ljudi u određene skupine lakše su se ostvarivali interesi ljudi na određenom prostoru. Vremenom to grupisanje ljudi dobija karakter i sve elemente koji se danas zove lokalna zajednica. Kroz lokalnu zajednicu građani su najdirektnije mogli da odlučuju o uređenju svog života i rada. Odlučivanje u kreiranju takvog ambijenta vršilo je se putem demokratskih izbora, na kojima su građani neposredno birali svoje predstavnike. Demokratski izabrani predstavnici građana zastupali su interese građana i uređivali život ljudi na tom prostoru. Razvojem demokratije na tom nivou organizovanja građana bio je ključni faktor i u izgradnji lokalnih institucija u kojima su građani najdirektnije ostvarivali svoja prava i zadovoljavali svoje elementarne životne potrebe. Kada se govori o institucijama lokalnog karaktera tu se prije svega misli na lokalnu samoupravu i njene organe i službe, zdravstvene ustanove, vaspitno-obrazovne institucije, pravosudne i policijske organe, sportske, kulturne i vjerske ustanove i sl. Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina sve više uočava potrebu za demokratskom izgradnjom svojih institucija. U postdejtonskom periodu, a pod nadzorom međunarodne zajednice, posebno je se pratio segment razvoja demokratije. Prema stavu, ali i iskustvu razvijenih zemalja, demokratski razvoj institucija u entitetima i na nivou BiH je ključni uslov za integraciju u savremeno društvo. Tako, demokratski izgrađene institucije mogu stvoriti ambijent za opstanak, razvoj i privlačenje stranih investicija, te samim tim i trasiranje puta Bosne i Hercegovine u društvo najboljih, tj. u Evropsku uniju.

LITERATURA:

01. Bander Ward, *Impact of Agricultural Adjustment on Community Structure*, Rural Sociology Urbana, 1958.
02. Dal R., *Poliarhija*, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
03. Dal, R.A., *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb, 2000.
04. Diamond L., *The spirit of democracy*, Holt Paperbacks, New York, 2008.
05. Hantington S., *Treći talas*, CID, Podgorica, 2004.
06. Hawley Amos, *Human ecology*, Ronald Press, New York, 1950.
07. Kin Dž., *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd, 1995.
08. Krivokapić Nataša, *Demokratija – definisanje i karakteristike*, Sociološka luča, godina X, broj: 2/2016, Filozofski fakultet, Univerzitet Crne Gore, Nikšić, str. 30-44.
09. Milićević N., Pašić H., Zlokapa Z., Štitić A., *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, OEBS – Ured za demokratizaciju, Sarajevo, 1999.
10. Muford Lewis, *Grad u historiji*, Naprijed, Zagreb, 1968.
11. Musabegović N., Vočkić-Avdagić J., Nuhanović A., *Lokalna samouprava – traganja i iskustva*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 1999.
12. Nuhanović Asad, *Demokratija, mediji, javnost – ogled o slobodi i jednakosti*, Promocult d.o.o., Sarajevo, 2010.
13. Pejanović Mirko, Sadiković Elmir, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahimpašić, Sarajevo, 2010.
14. Pejanović M., *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, TKD Šahimpašić, Sarajevo, 2013.
15. Pejanović M., *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*, IKD "UNIVERSITY PRESS" - Magistrat izdanja, Sarajevo, 2015.
16. Pusić Eugen, *Lokalna zajednica, prilog proučavanja odnosa lokalnih samoupravnih jedinica i teritorijalnih društvenih grupa*, Narodne novine, Zagreb, 1963.
17. Sartori Đ., *Demokratija šta je to?* CID, Podgorica, 2001.
18. Sergejev Dimitrije, *Što je lokalna zajednica (komuna)?*, Sociologija sela, godina 16, broj 59-60, str. 91-98, Zagreb, 1978.
19. Šmidovnik Janez, *Lokalna samouprava*, Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1999.
20. Tilly C., *Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2007.
21. Zimmern Alferd, *The Greek Commonwealth, Politics and Economics in Fifth-Century Athens*, Modern Library, New York, 1961.

ZNAČAJ EVROAZIJSKIH INTEGRACIJA I PERSPEKTIVA TRANSPORTNIH KORIDORA U EVROAZIJI

Sažetak

U zadnjih nekoliko godina pojačala se američka tendencija ignorisanja aktuelnog međunarodog sistema koji je decenijama donosio ekonomske (i političke) koristi pretežno najrazvijenijim zemljama svijeta. Iz tog razloga, približavanje Evropske unije i Japana je sasvim prirodna reakcija. Međutim, svako širenje evroazijske trgovačke zone i zaobilaznje brodskih ruta pod američkom kontrolom je - katastrofa. Usljed očigledne prijetnje, Washington je pokrenuo niz subregionalnih projekata (Trans-pacifičko partnerstvo - TPP, Novi put svile itd). U Evroaziji s druge strane, postoje mnogobrojni projekti ekonomske integracije – regionalnog i šireg karaktera (EAEU, Carinska unija, SREB itd). Japan aktivno, promovise sveobuhvatnu strategiju Partnerstva na području stvaranja visokokvalitetne saobraćajne i tehnološke infrastrukture. Rusija je 2019. godine, podsjetila svijet da je zainteresovana za pridruživanje država članica Evropske unije, Sveobuhvatnom evroazijskom partnerstvu. Potvrdu ove spremnosti predstavlja dugoročni plan za formiranje sporazuma o slobodnoj trgovini između Rusije i Evropske unije iz 2010. godine kao nekakav tranzicioni most kojim bi se prešlo iz stanja međusobne konkurencije u domenu projekata "evropske i evroazijske integracije" u stanje njihovog spajanja

Ključne riječi: Evropska unija, Evroazija, ekonomska integracija, partnerstvo, infrastruktura, slobodna trgovina

THE IMPORTANCE OF EURASIAN INTEGRATION AND THE PERSPEKTIVES OF TRANSPORT CORRIDORS IN EURASIA

Summary

In recent years, the American tendency to ignore the current international system, which has for decades brought economic (and political) benefits to most of the world's most developed countries, has intensified. For that reason seeing European Union and Japan getting closer would be considered as natural reaction. However, any expansion of the Eurasian trading zone and circumvention of US-controlled shipping routes is a disaster. Due to the apparent threat, Washington has launched a number of sub-regional projects (Trans-Pacific Partnership - TPP, New Silk Road, etc.). In Eurasia, on the other hand, there are numerous projects of economic integration - regional and wider (EAEU, Customs Union, SREB, etc.). Japan is actively promoting the Comprehensive Partnership Strategy for the creation of high quality transport and technology infrastructure. In 2019, Russia reminded the world that it was interested in joining of the EU Member States, to the Comprehensive Eurasian Partnership. Confirmation of this readiness is represented in the long-term plan for the formation of free trade agreements between Russia and the European Union in 2010 as a kind of transition bridge that would move from a state of mutual competition to a state of project of "European and Eurasian integration" to projects of their merger.

¹ Dr Cvijetin Živanović, Visoka škola UNION U MOSTARU, Mostar, cvijetin@unionmostar.com

² Dr Velemir Zekić, Internacionalni univerzitet – Brčko Distrikt, velemirz@gmail.com

Key words: European Union, Eurasia, economic integration, partnership, infrastructure, free trade.

Uvod

Pred kraj septembra, prošle (2019.) godine, Evropska unija i Japan, potpisali su sporazum prema kome su produbljeni dosadašnji obostrani naponi u oblasti saobraćaja, energije i digitalne tehnologije ova dva centra globalne ekonomije. Očigledno, jačajući veze, Evropska unija i Japan jasno su stavili do znanja ostalim centrima moći, da žele pokrenuti projekat-protivtežu (nekim analitičarima to djeluje kao svojevrsna “odmazda”) kineskoj mega inicijativi *Jedan pojas jedan put*. U tom pravcu sasvim opravdano se postavlja pitanje: Kakav značaj, odnosno kakva je perspektiva ekonomskih integracija i s njima u vezi saobraćajnih koridora u Evroaziji? Kakva je uloga Rusije u tom pogledu?

1.Međunarodni sistem ili džin na koljenima

Približavanje Evropske unije i Japana indikativno je iz više razloga. Jedan od njih je - da se u zadnjih nekoliko godina, pojačala američka (*Washingtonova*) opasna tendencija prema nipodaštavanju, odnosno uništavanju sadašnjeg međunarodnog sistema, koji donosi i/ili je donosio u posljednjih nekoliko desetina godina, političke i ekonomske dividende, uglavnom, najrazvijenijim zemljama svijeta. Drugačije rečeno, američka politika postala je mnogo sebičnija na način da sve otvorenije i drskije zanemaruje interese svojih saveznika. Štaviše, analitičari procjenjuju da ih u svakoj prilici – redovno podriva. Zbog „takvih okolnosti, među vodećim zemljama Evrope i Azije značajno je porasla tendencija jačanja“³ globalnog, multilateralnog poretka koji treba da riješava problem koje nijedna zemlja samostalno ne može riješiti. Uglavnom, kao specifični spominju se pitanja klimatskih promjena, slobodne trgovine ali bez učešća Amerike .⁴

2.Ekonomska integracija u Euroaziji

Ugledni njemački mediji, tvrde da je za Ameriku "širenje evroazijske trgovačke zone zaobilazeći brodske rute koje su pod američkim nadzorom - katastrofa."⁵ Usled očigledne prijete, Washington je pod svojom kontrolom i pokroviteljstvom, pokrenuo niz subregionalnih projekata. S tim u vezi je i njihova konceptualna vizija iz 2010. godine, za azijsko-pacifičku regiju tzv. *Trans-pacifičko partnerstvo* (TPP), ali i za srednju Aziju – inicijativu sličnu kineskoj – *Novi put svile*.

Međutim, “ozbiljniji analitičari naglašavaju činjenicu da, u Evropi američki planovi imaju prevashodno vojno-strateški karakter pa ne čudi što se NATO predlaže za ulogu reintegratora evropskog kontinenta u slučaju raspada EU”⁶. Uporedo, “trenutna upravljačka garniture NATO-a uporno pokušava da zabije klin u odnose između zapadnih i istočnih

³<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evroaziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup: decembar 2019.)

⁴ Heico Mass (2018): Izrada planova za novi svjetski poredak (org. Making plans for a new world order), Handelsblatt Today, (obj.22.08.2018. na: <https://global.handelsblatt.com/opinion/making-plans-new-world-order-germany-us-trump-trans-atlantic-relations-heiko-maas-europe-956306> (pristup: decembar, 2019.)

⁵ Florian Rötzer (2019): Rusija i Euroazijski ekonomski svemirski plan (org. Россия и план евразийского экономического пространства), Heise, Njemačka, objavljeno: 12.07.2019) na: <https://inosmi.ru/economic/20190712/245450935.html> (pristup: decembar 2019.)

⁶<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evroaziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup: decembar 2019.)

članica Evropske unije, prije svega kroz inicijative prema brojnim državama Srednje i Istočne Evrope, podstičući unapređenje lokalnih saobraćajnih koridora i trgovačkih zajednica, usmjerenih na Sjedinjene Američke Države, namjerno zanemarujući Evropu i Evroaziju⁷. U takvim okolnostima evropski i japanski stručnjaci su posegnuli za mjerama radi očuvanja liberalnih međunarodnih trgovačkih standarda i sa sve većom podozriivošću se gleda na Trampov “sirovi protekcionizam”, odnosno skrivene namjere u trgovačkim pregovorima. Pored njih pojavili su se i novi američki zahtjevi u pogledu troškova održavanja američkih jedinica stacioniranih na trgovačkim koridorima. To je uticalo da se SAD povuku iz pregovora o TPP-u. Japan je iskoristio novonastalu situaciju i pojavio se u ulozi glavnog pokretača nastavka pregovora. Pošto više nije bio američki instrument, TPP u novom formatu⁸ fleksibilnije gradi svoje odnose sa drugom svjetskom ekonomijom, najviše zato što je za većinu njegovih učesnika, Narodna republika Kina ključni trgovinski partner. Aktivnost Japana se ne završava na ovom sporazumu već aktivno rade i na realizaciji 15-stranog⁹ azijskog regionalnog trgovačkog sporazuma koji po svom obuhvatu dopire do polovine globalne ekonomije - RCEP¹⁰ i u kome opet, SAD ne učestvuju ali zato Kina učestvuje. Kao sastavni dio *nove* “trgovačke strategije po osnovu navedenih sporazuma, prošlog jula najavljeno je stvaranje zone slobodne trgovine između Evropske unije i Japana pa su u tom pravcu Tokio i Bruxelles potpisali *opšti sporazum u oblasti infrastrukture*”¹¹. Prema čelnicima Japana i Evropske unije, radi se o razvoju odnosa indo-pacifičke regije sa Zapadnim Balkanom i Afrikom s jedne strane ali i pomorskom putu koji vodi do Sredozemnog mora i Atlantskog okeana s druge strane. Sporazumi, navodno, treba da omoguće realizaciju infrastrukturnih projekata a da pri tome ne doprinose stvaranju velikih dugova i zavisnosti o jednoj zemlji ma koliki ona pružala doprinos. Sve djeluje idilično ali među euroskepticima se pojavila dilema: Da li japansko-evropski trgovački *koridor* ima dovoljno snage da dostigne proklamovanu efikasnost bez partnerstva s ostalim zemljama? U Evroaziji s druge strane, postoje mnogobrojni projekti ekonomske integracije – regionalnog i šireg karaktera. Tu se pored ostalih ubrajaju projekti integracije kao što su *ekonomska unija* (EAEU) i *Carinska unija* koje predvodi Ruska Federacija. Pored nje, na *Ekonomske pojase svilenog puta* (SREB) oslanja se Kina i on je službeno usmjeren na maksimalni broj zemalja u Aziji i Europi. Japan aktivno, promovise sveobuhvatnu strategiju Partnerstva na području stvaranja visokokvalitetne infrastrukture.

3. Transkontinentalni saobraćajni koridori i njihov značaj u Euroaziji

Kad je u pitanju uspostavljanje i razvoj transkontinentalnih saobraćajnih koridora, Rusija je u značajno povoljnijem položaju mada se njegov tranzitni potencijal u pogledu razvoja trgovine između evropskih zemalja i Azije koristi sa manje od 5 %¹² pri čemu je značajan dio infrastrukture koja je danas na raspolaganju u Euroaziji (željeznice, autoputevi), usmjeren na Rusiju. Posmatrano sa aspekta uštede vremena u isporuci, ovakva saobraćajna konfiguracija (sada ali i ubuduće) znači (ili značila bi) veliku uštedu vremena u isporuci robe između zemalja Azije i Evrope u skladu s RBC. Za razliku od trenutne situacije, novo stanje

⁷<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evroaziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup: decembar 2019.)

⁸ Poznat kao Sveobuhvatni i progresivni sporazum za trans-pacifičko partnerstvo (CPTPP).

⁹ Nakon povlačenja Indije iz pregovora ove jeseni.

¹⁰ Regionalno sveobuhvatno ekonomsko partnerstvo.

¹¹<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evroaziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup: decembar 2019.)

¹²Tsyganov, Savushkin, Gorbunov (2019.): Transkontinentalni transportni koridori u Rusiji (org: ТРАНСКОНТИНЕНТАЛЬНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ В РОССИИ), objavljeno u: ИТНОУ: информационные технологии в науке, образовании и управлении

omogućilo bi da do isporuke robe može doći i do dva puta više. Osim toga, “geografski položaj Ruske Federacije pruža jedinstvene mogućnosti za optimizaciju postojećih i formiranje novih saobraćajnih koridora, kako u smjeru meridijana, tako i u geografskom smjeru”¹³. Uz sve to, postoje idealni uslovi za stvaranje privremenih i/ili trajnih koridora, kombinirajući mogućnosti željezničke, putne i (po)morske saobraćajne infrastrukture. U tom smislu „najperspektivniji saobraćajni koridori su: *Sjeverni morski put, Transsibirska željeznica, Koridor Sjever-Jug*“¹⁴

Ruske vlasti konačno su odobrile, prije izvjesnog vremena, planove za uspostavljanje autoputa koji povezuje Kinu s Evropom kroz Kazahstan i Bjelorusiju. Planirano je da izgradnja traje šest godina a procjenjuje se da će ulaganja dostići stotinu milijardi rubalja s jedne strane ali ovaj koridor treba da omogući kvalitativno modernizovanje i proširenje saobraćajnih koridora koji prolaze kroz teritoriju Rusiju, odnosno preko teritorija zemalja bivšeg SSSR-a, uključujući i arktičku regiju. Ovaj autoput je primjer projekta koji dokazuje mogućnost uspješnog uparivanja formata euroazijske integracije koju promovise Moskva i Peking, doduše s ruskim projektom modernizacije saobraćajne infrastrukture. U tom pravcu, krajem oktobra, šef ruskih željeznica, Oleg Belozеров, potvrdio je interes vodećih njemačkih kompanija za učešće u postavljanju željeznice za velike brzine na relaciji St. Petersburg - Moskva - Nižnji Novgorod¹⁵.

Slika broj 1. Most do Sahalina koji se planira graditi tek od 2025. godine



Izvor: <https://www.kommersant.ru/doc/4142462> (pristup: decembar 2019.)

Dakle, putni i željeznički koridori, prema ekonomskim računicama, najisplativiji su način isporuke robe kroz Evroaziju, mijenjajući vazdušni prevoz i, što je najznačajnije, postojeće morske rute. Prema njemačkom listu Heise, Rusija ima sve predispozicije da postane središte

¹³<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evroziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup: decembar 2019.)

¹⁴Khgay Yury Aleksandrovich (2014): SUVREMENI PROBLEMI PROMETNOG RAZVOJA SJEVERA I KONKURENTNOST PROMETNIH KORIDORA U RUSKOM SUSTAVU MEĐUNARODNIH PROMETNIH KORIDORA, org naslov: THE MODERN PROBLEMS OF TRANSPORT ROUTES DEVELOPMENT IN THE NORTH AND THE COMPETITIVENESS OF THE RUSSIAN TRAFFIC CORRIDORS IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL TRAFFIC CORRIDORS, u Теория и практика общественного развития, dostupno na: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-transportnogo-osvoeniya-severa-i-konkurentosposobnost-transportnyh-koridorov-rossii-v-sisteme-mezhdunarodnyh> (pristup: decembar 2019.)

¹⁵ <https://www.kommersant.ru/doc/4142462> (pristup: decembar 2019.)

evroazijskog ekonomskog prostora koji se proteže od Portugala do Kine, što bi, u perspektivi, „moglo dovesti do preraspodjele moći i izolacije ... Amerike“¹⁶

„Međunarodni saobraćajni koridor Sjever-Jug (INSTC) je jedan od najperspektivnijih dugoročnih strateških projekata i po svojoj naravi kombinuje putne i željezničke rute“¹⁷. Njegova ukupna dužina iznosi oko 7.200 km. "Ona će preko Irana povezati Indijski okean i Persijski zaliv s Kaspijskim morem, s naknadnim pristupom sjevernoj Evropi preko Rusije"¹⁸. Krajem 2018. godine, Ruska Federacija dodijelila je prve tranše kreditnih linija za finansiranje INSTC-a. U avgustu 2019. godine ruski premijer Dmitrij Medvedev, obraćajući se učesnicima Prvog kaspijskog ekonomskog foruma u Turkmenistanu, nazvao je INSTC "obećavajućim područjem" koje smanjuje vrijeme potrebno za isporuku robe "iz Evrope preko Kaspijskog jezera do Bliskog i Srednjeg Istoka i dalje prema Južnoj Aziji i natrag" - 2,5 puta. U realizaciji koridora, dugoročno partnerstvo Moskve s Indijom, petom svjetskom ekonomijom, kao i s Iranom i Azerbejdžanom, imaće veoma važan značaj i ulogu.

Rusija, u geografskom smjeru, potencijalnim partnerima nudi projekt razvoja *Sjevernog morskog puta* (NSR), Koji je praktični značaj ovog projekta? Posmatrano srednjoročno i/ili dugoročno, ovaj projekat je značajno privlačniji komercijalnim brodovima koji plove duž NSR-a, jer su sjeverne rute jedan do dva puta kraće od sadašnih "glavnih" ruta. Dobro su to shvatili u Kini, koja, već danas, promovise koncept povezivanja *Polarnog puta svile*, odnosno uspostavljanja alternativnih saobraćajnih pravaca za izvoz, u količinama od 5 do 15 % kineske spoljnje trgovine do 2020. godine¹⁹, s ruskim NSR-om. S tim vezi valja istaći da, ulagači iz Kine posjeduju akcije u velikom broju industrijskih i infrastrukturnih projekata koje je Rusija realizovala izvan Arktičkog kruga, uključujući Yamal-LNG. Prema Frankfurter Allgemeine Zeitungu, izgleda da se ambicije Kine u regiji još uvijek ne miješaju s Moskvom. Moskva i Peking rade na iskustvu strateške saradnje prvenstveno u okviru ekonomske konvergencije EAEU-a i SREB-a. U junu 2018. godine strane su dovršile studiju izvodljivosti za *Sporazum o Evroazijskom privrednom partnerstvu*, koji predviđa liberalizaciju trgovine uslugama i investicijama, saradnju u oblasti elektroničke trgovine, u pitanjima konkurencije, zaštite intelektualnog vlasništva itd. Prema istom, predlaže se otvaranje sporazuma za sve zainteresovane države²⁰.

Sporazum o trgovačkoj i privrednoj saradnji između EAEU-a i NRK-a, stupio je na snagu 25. oktobra prošle godine. Govoreći na plenarnom zasjedanju XI investicijskog foruma "Rusija zove!", 20. Novembra 2019.godine, Vladimir Putin je iznio da Moskva i Peking rade na stvaranju *zone slobodne trgovine* (FTA).

Međutim, i ekonomskim laicima je jasno da se ovdje ne radi se samo o integraciji saobraćajnih pravaca. Cilj je u svakoj fazi povezati proizvodnju i tržišta. Stvaranje "institucionalne baze" u kombinaciji s modernizacijom infrastrukture i razvojem

¹⁶Florian Rötzer (2019): Rusija i Euroazijski ekonomski svemirski plan (org. Россия и план евразийского экономического пространства), Heise, Njemačka, objavljeno: 07.10.2019) na: <https://inosmi.ru/economic/20190712/245450935.html> (pristup: decembar 2019.)

¹⁷<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evrozaziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup: decembar 2019.)

¹⁸https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/column/geopolitics-arms-market/perspektivnye-segmenty-zakupok-rossiyskoy-voennoy-tehniki-iranom-bronetankovaya-tehnika-artilleriya/?sphrase_id=32548 (pristup: decembar 2019.)

¹⁹ <https://foreignpolicy.com/2018/05/01/chinas-ready-to-cash-in-on-a-melting-arctic/> (pristup: decembar 2019)

²⁰РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ, 50/2019, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКО-ЯПОНСКИХ ОТНОШЕНИЙ НА НОВОМ ЭТАПЕ, dostupan na linku: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-Japan-WP50-Ru.pdf> (pristup: decembar 2019)

производnje²¹. Dakle, primjer digitalne integracije Evrope i Azije trebao bi biti projekat postavljanja brze optičke komunikacijske linije između Helsinkija i Tokija, kojom bi upravljali ruski PJSC Megafon i finska kompanija Cinia Oy. Megafonov direktor za strategiju i razvoj poslovanja, Aleksandar Sobolev primijetio je da "najkraća fizički moguća ruta između sjeverne Evrope i Azije" prolazi kroz ruski Arktik²²

4.Perspektiva evroazijskih integracija u svjetlu stava Rusije i uključenosti zemalja EU

Rusija je u proljeće 2019. godine, još jednom preko usana Sergeja Lavrova podsjetila svijet da je još zainteresovana za pridruživanje država članica Evropske unije, Sveobuhvatnom evroazijskom partnerstvu. Štaviše, Rusija je spremna produbiti i proširiti postojeće veze zajedno sa Evropskom unijom u drugim područjima. Potvrdu ove spremnosti ilustruje dugoročni plan za formiranje sporazuma o slobodnoj trgovini između Rusije i Evropske unije koga je predložio Vladimir Putin još davne 2010. godine. Od tada pa do danas Rusija je i dalje zagovornik prelaska iz stanja međusobne konkurencije u domenu projekata "evropske i evroazijske integracije" u stanje njihovog spajanja. Da bi u potpunosti učestvovala u integraciji Evroazije, Evropska unija treba prije svega da determiniše ulogu koju želi igrati u eroziji preookeanskih odnosa. Drugo, vrlo je značajno da Evropska unija odgovori na pitanje: Kako se namjerava suočiti sa rastućom prijetnjom unutrašnjeg raskola?

Zaključak

Iskustvo kroz istoriju je mnogo puta dokazalo da je logika razvijanja obostrano korisnih ekonomskih veza sposobna pobijediti čak i najokorjelije političke i diplomatske suprotnosti. U slučaju Evroazije, čini se, da procesi produbljivanja trgovačkih i ekonomskih odnosa mogu u značajnoj mjeri ublažiti mnogobrojne geopolitičke razlike, odnosno potpuno riješiti neke od postojećih političkih sukoba. Putni i željeznički koridori, prema ekonomskim računicama, najisplativiji su način isporuke robe kroz Evroaziju, mijenjajući vazdušni prevoz i, što je najznačajnije, postojeće morske rute. U tom pravcu, ignorisanja Rusije ili minimiziranje njene uloge u procesima evroazijskog integrisanju su, bez sumnje, štetni i kontraproductivni. Evropska unija, s druge strane, treba bez odlaganja da determiniše ulogu koju želi igrati u: a) očuvanju preookeanskih odnosa (sa SAD prevashodno), b) učešću u procesima evroazijskih integracija imajući u vidu da je suočena sa rastućom prijetnjom unutrašnjeg raskola.

Literatura

Knjige, članci, kolumne, blogovi...:

1. Florian Rötzer (2019): *Россия и план евразийского экономического пространства*, Heise, Njemačka, objavljeno: 12.07.2019 na: <https://inosmi.ru/economic/20190712/245450935.html> (pristup: decembar 2019.);
2. Heico Mass (2018): *Making plans for a new world order*, Handelsblatt Today, (obj.22.08.2018. na: <https://global.handelsblatt.com/opinion/making-plans-new-world->

²¹Yuri Kofner, izvanredni istraživač na Institutu za istraživanje tržišta u nastajanju u Skolkovu, glavni urednik Euroazijskog istraživačkog portala. Razgovarala Svetlana Kalmykova. Moskva, 12. studenog 2019. godine, Tema: Sporazum EAEU s Kinom stvara platformu za uklanjanje trgovinskih prepreka (org.naslov: Соглашение ЕАЭС с Китаем создает платформу для устранения торговых барьеров), dostupan na linku: https://russiancouncil.ru/blogs/GreaterEurasia/soglashenie-eaes-s-kitaem-sozdaet-platformu-dlya-ustraneniya-torgovykh/?sphrase_id=32547696 (pristup: decembar 2019)

²² <https://interaffic.ru/news/show/24207> (pristup: decembar 2019)

- order-germany-us-trump-trans-atlantic-relations-heiko-maas-europe-956306 (pristup: decembar, 2019.);
3. Khegay Yury Aleksandrovich (2014): *THE MODERN PROBLEMS OF TRANSPORT ROUTES DEVELOPMENT IN THE NORTH AND THE COMPETITIVENESS OF THE RUSSIAN TRAFFIC CORRIDORS IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL TRAFFIC CORRIDORS*, u Теория и практика общественного развития, dostupno na: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-transportnogo-osvoeniya-severa-i-konkurentosposobnost-transportnyh-koridorov-rossii-v-sisteme-mezhdunarodnyh> (pristup: decembar 2019.);
 4. Tsyganov, Savushkin, Gorbunov (2019.): *ТРАНСКОНТИНЕНТАЛЬНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ В РОССИИ*, objavljeno u: ИТНОУ: информационные технологии в науке, образовании и управлении, a dostupno na: <https://cyberleninka.ru/article/n/transkontinentalnye-transportnye-koridory-v-rossii> (pristup: decembar 2019.) i
 5. *РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ, 50/2019, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКО-ЯПОНСКИХ ОТНОШЕНИЙ НА НОВОМ ЭТАПЕ*, dostupna na linku: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-Japan-WP50-Ru.pdf> (pristup: decembar 2019)

Internet izvori:

<https://global.handelsblatt.com/opinion/making-plans-new-world-order-germany-us-trump-trans-atlantic-relations-heiko-maas-europe-956306>
<https://inosmi.ru/economic/20190712/245450935.html>
<https://expert.ru/2019/09/30/poyas/>
<https://cyberleninka.ru/article/n/transkontinentalnye-transportnye-koridory-v-rossii>
<https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-transportnogo-osvoeniya-severa-i-konkurentosposobnost-transportnyh-koridorov-rossii-v-sisteme-mezhdunarodnyh>
<https://www.kommersant.ru/doc/4142462>
<https://inosmi.ru/economic/20190712/245450935.html>
https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/column/geopolitics-arms-market/perspektivnye-segmenty-zakupok-rossiyskoy-voennoy-tehniki-iranom-bronetankovaya-tehnika-artilleriya/?sphrase_id=32548
<https://foreignpolicy.com/2018/05/01/chinas-ready-to-cash-in-on-a-melting-arctic/>
<https://russiancouncil.ru/papers/Russia-Japan-WP50-Ru.pdf>
https://russiancouncil.ru/blogs/GreaterEurasia/soglashenie-eaes-s-kitaem-sozdaet-platformu-dlya-ustraneniya-torgovykh/?sphrase_id=32547696
<https://montenegro.mid.ru/web/me/-/clanak-transportni-koridori-u-evrozaziji-svi-putevi-vode-u-rusiju-?inheritRedirect=true> (pristup:decembar 2019.)

UTICAJ EUROPSKIH INTEGRACIJA NA EKONOMSKE I POLITIČKE PROCESSE U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Sažetak

Prihvatanje i primjena standarda i vrijednosti EU politika predstavlja suštinu procesa europskih integracija. U radu se istražuje kakve promjene ti procesi zahtijevaju u društvu i odnosima između javnih vlasti i građana, posebice uzimajući u obzir postsocijalističku tranziciju i konsolidiranje demokracije u bosanskohercegovačkim jedinicama lokalne samouprave.

Europska unija svojim institucionalnim i pravnim okvirom djeluje na svakodnevni život građana, a najveći dio zadovoljenja potreba i interesa građana vrši se na lokalnom nivou. Uzimajući navedeno u obzir, kroz istraživanje se analizira uticaj procesa europskih integracija na poziciju i odgovornost lokalnih vlasti za stvaranje povoljnijeg društvenog i političkog ambijenta kao jednog od ključnih preduvjeta za održivi socio-ekonomski razvoj i kvalitetniji život građana. U zaključku istraživanja ističe se da se prihvatanjem europskih načela i normativa stvaraju pretpostavke za brži razvoj lokalnih zajednica i dizanje nivoa kvalitete pružanja lokalnih javnih usluga te, općenito, jača uloga subnacionalnih razina vlasti kao značajnog subjekta europskih integracija.

Ključne riječi: europske integracije, lokalna samouprava, supsidijarnost, demokratizacija društva, ekonomski razvoj, politički procesi.

Asst. Prof. Željko Josić, PhD

THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON ECONOMIC AND POLITICAL PROCESSES IN LOCAL GOVERNMENT

Abstract

Acceptance and application of the standards and values of EU policies represents the essence of the European integration process. The paper examines the changes these processes require in society and in the relations between public authorities and citizens, especially taking into consideration the post-socialist transition and consolidation of democracy in local self-government units in Bosnia and Herzegovina.

The European Union, through its institutional and legal framework, affects the daily lives of citizens, with the largest portion of needs and interests of citizens being fulfilled at the local level. Taking this into consideration, the research analyses the impact of the European integration process on the position and responsibility of local authorities for creating a more favourable social and political environment which is one of the fundamental preconditions for a sustainable socio-economic and higher-quality life for citizens. In the conclusion of the research, it is pointed out that adopting European principles and norms creates the preconditions for faster development of local communities and raising the level of quality of local public services provision and, in general, strengthens the role of subnational levels of government as a significant subject of European integration.

Keywords: European integration, local self-government, subsidiarity, democratisation of society, economic development, political processes.

Uvod

Na razini europskog standarda, lokalna samouprava određuje se kao političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabranih tijela sudjeluju u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici, osiguravanju uvjeta za život, rad, sigurnost i unaprjeđenje zajedničkih interesa u ekonomskom, kulturnom, obrazovnom, političkom, infrastrukturnom i mnogim drugim područjima. Tijekom protekla dva desetljeća suradnja i međuovisnost Europske unije i lokalnih vlasti institucionaliziranih kroz lokalnu samoupravu sve je intenzivnija. Tomu su doprinijela dva procesa. Jedan je produbljenje europskih integracija s prijenosom niza nadležnosti s nacionalnih razina na Europsku uniju a drugi je decentralizacija i jačanje lokalne samouprave.

Bosni i Hercegovini, kao zemlji postsocijalističke tranzicije, sa procesom stabilizacije i pridruživanja 1999. godine ponuđena je mogućnost integracije u Europsku uniju a 2016. godine podnijela je i zvanični zahtjev za članstvo. Integracija osigurava pretpostavke za stabilan ekonomski i politički razvoj društva. U državama članicama Europske unije i državama koje imaju ambiciju biti članicom najveći dio zadovoljena potreba i interesa građana u području ekonomsko-političkih odnosa vrši se na lokalnom nivou. U ovome istraživanju polazi se od postavke da u procesu europskih integracija jednu od ključnih uloga ima lokalna samouprava, te će se stoga analizirati uticaj integracija na ekonomske i političke procese na lokalnom nivou.

Uzimajući u obzir ekonomske, pravne i politološke karakteristike predmeta istraživanja, pristup istraživanju je multidisciplinaran s korištenjem historijske metode, analize sadržaja dokumenata, komparativne metode i analitičko-deduktivne općeznanstvene metode. Rad je koncipiran u dva dijela. U prvom dijelu rada analizirat će se integracijske politike Europske unije a u drugom političko-pravni okvir lokalne samouprave i prilagodba bosanskohercegovačkog sistema lokalne samouprave europskim standardima.

1. Politički okvir Europske unije

Proces europskih integracija započeo je konkretiziranjem planova stvaranja zajedničkih institucija za upravljanje i suradnju europskih zemalja u interesnim područjima ekonomije, sigurnosti, politike i kulture. Francuski ministar Schuman 1950. iznio je plan udruženja industrije ugljena i čelika Francuske i Njemačke s otvorenom mogućnošću pridruženja i drugih država. Već 1951. godine u Parizu šest europskih država, Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska i Luxemburg, potpisuje sporazum o zajedničkom upravljanju ugljenom i čelikom. Temeljem toga sporazuma 1952. godine formalizirana je Europska zajednica za ugljen i čelik (ECSC – European Coal and Steel Community).

Iz uspjeha ovog udruživanja krenule su inicijative za osnivanje i drugih organizacija pa je sporazumom u Rimu 1957. godine utemeljena Europska ekonomska zajednica (EEC – European Economic Community) i Europska zajednica za atomsku energiju (EUROATOM/EAEC – European Atomic Energy Community). Na platformi uspostave zajedničkog tržišta, zajedničke carinske unije i zajedničkih politika Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju integrirale su se 1967. godine u jedinstvenu Europsku zajednicu (EC – European Community).

Jedinstvenim europskim aktom 1986. godine proširene su ekonomske i monetarne nadležnosti Europske zajednice sa ciljem smanjenja razlika u razvijenosti regija, olakšavanja protoka stanovništva, roba, kapitala i usluga i postizanja zajedničke socijalne, regionalne i vanjske politike. Ključni korak u stvaranju Europske unije (EU – European Union) bio je na samitu

Europskog vijeća u Maastrichtu 1991. godine kada je odobren *Ugovor o Europskoj uniji*. Ugovorom su definirana načela, utvrđeni politički stupovi i postavljeni ciljevi funkcioniranja Europske unije. Kroz utemeljenje Eurozone, uvođenje zajedničke valute (EURO) i utemeljenje Europske središnje banke (ESB) stvoreni su uvjeti za ujedinjavanje ekonomske i monetarne politike. Također, uvedene su i nove zajedničke nadležnosti iz sektora kulture, pitanja mladih, obrazovanja i zdravstva. Dopunama Ugovora o Europskoj uniji sporazumom u Amsterdamu 1997. godine i Nici 2001. godine uspostavljeni su politički i institucionalni okviri za proširenje Unije na zemlje središnje, istočne i jugoistočne Europe.

Važan korak prema jačanju europskih integracija učinili su predstavnici država članica Europske unije 2007. godine u Lisabonu potpisivanjem ugovora o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i njemu prethodnih akata. Time je nastavljen proces institucionalnih reformi koje su bile odgovor na kompleksnu problematiku proširenja i funkcioniranja Europske unije. Lisabonskim ugovorom, koji je stupio na snagu 2009. godine a od 2014. je u punoj operacionalizaciji, ojačani su demokratski mehanizmi funkcioniranja Europske unije parlamentarizacijom političkog sistema, davanjem većeg uticaja nacionalnih parlamenata na oblikovanje politika Unije i uvođenjem mogućnosti izravnog uticaja građana na evropske institucije podnošenjem građanskih inicijativa. Precizirane su zajedničke i podijeljene nadležnosti Europske unije, ojačana je unutarnja suradnja u sektoru pravosuđa, ojačani su mehanizmi jedinstvene vanjske i sigurnosne politike i, općenito, postavljena perspektiva stvaranja funkcionalnije političke Unije.

1.1. Ciljevi, načela i ključne integracijske politike Europske unije

Ekonomski i politički motivi potaknuli su europske lidere da pokrenu integracijske procese. Svjesni da će se sigurnost i ekonomsko blagostanje građana ostvariti daljnjom jačom integracijom Europske unije, kroz Ugovor o Europskoj uniji postavili su ključne ciljeve Unije:

1. unaprjeđenje ekonomskog i društvenog razvitka, promicanje visoke zaposlenosti, održivog razvoja, ekonomske i društvene kohezije te uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa zajedničkom valutom,
2. jačanje europskog identiteta u međunarodnim odnosima posebice kroz zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku,
3. zaštita prava i interesa građana država članica Unije i uvođenje kategorije građanstva Europske unije/državljanstva,
4. razvoj Europske unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde, slobodnog kretanja građana, kontrole vanjske granice Unije i borbe protiv kriminala – učvršćivanje i unaprjeđenje suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima,
5. očuvanje pravne stečevine (*acquis communautaire*), njezina nadgradnja radi produbljivanja suradnje i učinkovitosti zajedničkih institucija (Kandžija i Cvečić, 2008: 23-24; Prokopijević, 2005: 17).

Radi provođenja utvrđenih ciljeva Europske unije uspostavljene su zajedničke institucije koje imaju ovlasti donošenja pravnoobvezujuće regulative i kontrole njihove provedbe. To su Europski parlament, Europska komisija, Europsko vijeće, Vijeće ministara te Sud pravde i Revizorski sud. U institucionalnoj strukturi prisutne su i posebne institucije sa značajnim utjecajem: Europska središnja banka, Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Europska investicijska banka (EIB), Komitet regija, Ekonomsko-socijalni komitet itd.

Politički i pravni okvir Europske unije temelji se na nadnacionalnom sustavu odlučivanja u kojem ključnu ulogu imaju navedene zajedničke institucije. One djeluju na načelima institucionalne ravnoteže što znači da djeluju samo u okviru svojih nadležnosti koje su uređene

osnivačkim ugovorima i komunitarnim pravom. Postojanje sudskog i monetarnog tijela upotpunjuje nadnacionalni okvir Europske unije koja raspolaže dijelom suvereniteta država članica kroz vođenje zajedničkih politika i donošenje vlastitih propisa čija je primjena obvezna za države članice (Vukić, 2018: 16).

Utvrđivanje i provedbu politika Europske unije karakterizira razina ograničavanja nadležnosti i samostalnost odlučivanja. Ključne politike podijeljene su na tri politička stupa. U prvom stupu su politike nadnacionalnog karaktera na koje se primarno odnose pravne procedure Europske unije. To su područja zajedničke politike, jedinstvenog tržišta te ekonomske i monetarne unije. U drugom i trećem stupu nadnacionalnost je bitno ograničena u korist međudržavne suradnje članica. Pod takvim režimom su područja zajedničke vanjske i unutarnje politike u drugom stupu te suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima u trećem stupu.

Regulacija politika izvršena je utvrđivanjem načela na kojima počiva organizacija političkog sistema Europske unije. Za uređenje ključnih politika poštuju se načela konvergencije, kojim se smanjuju ekonomske razlike između država članica, supsidijarnosti, po kojem se odluke trebaju donositi što je moguće bliže građanima, i solidarnosti, koje pretpostavlja stalni ekonomski rast, visoku razinu zaposlenosti, socijalne zaštite, životnog standarda, društvene povezanosti i uklanjanje svih oblika diskriminacije.

Tablica broj 1: Ključne politike Europske unije

Prvi stup	Drugi stup	Treći stup
-carinska unija i jedinstveno tržište	-koordinacija zajedničkih stavova	-suradnja pravnih institucija
-zajednička poljoprivredna politika	-pomoć budućim državama članicama	-suradnja policijskih agencija
-trgovinska politika	-održavanje mira	-borba protiv organiziranog kriminala
-strukturalna politika	-ljudska prava	-borba protiv trgovine oružjem
-državljanstvo Europske unije	-demokracija	-borba protiv terorizma
-politika obrazovanja i kulture	-financijski aspekti obrambene politike	-borba protiv rasizma i ksenofobije
-trans-europske mreže	-razoružavanje	-borba protiv kriminalnih radnji usmjerenih prema djeci i trgovini ljudima
-zaštita potrošača	-dugoročni okviri sigurnosti	
-zdravstvena politika		
-istraživanje i životna sredina		
-socijalna politika		
-politika azila		
-imigracijska politika		
-vanjska politika		

Analiza pokazuje da su integracijske politike Europske unije duboko prožete ekonomskom, pravnom, sigurnosnom i socijalnom komponentom. U stvaranju jedinstvenog tržišta roba, ljudi i kapitala bez unutarnjih granica i jedinstvenog ekonomskog prostora prema trećim zemljama europske politike inzistiraju na poštivanju međuovisnosti ekonomskog prosperiteta i solidarnosti između građana. Smanjenje razlika i zajednička ekonomska politika temelji se na regionalnoj, strukturalnoj i kohezijskog politici. Nadnacionalne socijalne politike i politike zaštite okoliša osnova su sa koje se utiče na poboljšanje ljudskih prava i kvalitete života. Zajedničko istraživanje je osnova koordinacije razvojne politike. Nadnacionalne institucije uspostavljene kroz integracijske procese zastupaju zajedničke interese svih stanovnika Unije, ali uz izraženo poštivanje načela postupnosti u njihovom konstituiranju, određivanju sadržaja, ciljeva i aktivnosti.

1.2. Integracijski koraci Bosne i Hercegovine

Za ulazak u članstvo Europske unije država kandidat treba postići stabilnost svojih institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina. Uz ovaj politički kriterij za članstvo je potrebno ispuniti ekonomski i pravni kriterij, što znači da u državi aplikantu postoji funkcionalno tržišno gospodarstvo i tržišna konkurencija te spremnost za prihvaćanje pravne stečevine Europske unije – *acquis communautaire*.

Procedura prijema u članstvo propisana je Ugovorom o Europskoj uniji i teče tako da po primitku službene aplikacije Vijeće Europske unije u konzultaciji s Europskom komisijom predlaže prijem države kandidata. Nakon pregovora o pristupanju između kandidata i svake od država članica o svim važnim integracijskim pitanjima Komisija daje konačan prijedlog. Za prijem u članstvo potrebna je potom suglasnost Europskog parlamenta i jednoglasna odluka Vijeća Europske unije o primitku nove članice, međusobno potpisivanje ugovora i ratifikacija ugovora od strane zemlje pristupnice na temelju provedenog referenduma u toj zemlji na kojem su se građani pozitivno izjasnili o članstvu u Europskoj uniji.

Tablica 2: Ciklusi proširenja Europske unije

Godina/ciklus proširenja	Države pristupnice	
1973.	Prvo proširenje	Velika Britanija, Danska, Irska
1981.	Drugo proširenje	Grčka
1986.	Treće proširenje	Portugal, Španjolska
1995.	Četvrto proširenje	Austrija, Švedska, Finska
2004.	Peto proširenje	Mađarska, Slovenija, Češka, Slovačka, Poljska, Estonija, Litva, Latvija, Malta, Cipar
2007.	Šesto proširenje	Bugarska, Rumunjska
2013.	Sedmo proširenje	Hrvatska

Komparativna istraživanja (Dedić, 2015) pokazuju da je članstvo država srednje i istočne Europe u Europskoj uniji pozitivno utjecalo na ekonomski i politički razvoj tih država. Članstvo se izravno odrazilo na rast bruto-društvenog proizvoda i priliv izravnih stranih investicija u novim članicama.

U veljači 2018. godine Europski parlament je na prijedlog Europske komisije usvojio Strategiju za Zapadni Balkan kojom su europski parlamentarci potvrdili budućnost država Zapadnog Balkana u okviru Europske unije. Radi dinamiziranja evropskih integracija Strategija naglašava da institucionalne neefikasnosti u provedbi europskih standarda i vrijednosti u državama zapadnobalkanske regije moraju biti prevladane stvarnim naporima i reformama koje moraju biti energičnije usmjerene na otklanjanje strukturnih slabosti, povećanje ekonomske konkurentnosti i smanjenje stope nezaposlenosti.

Integracija u Europsku uniju Bosni i Hercegovini osigurava pretpostavke za stabilan ekonomski, politički, društveni i kulturni razvoj. No, put do ostvarenja ekonomskih i političkih koristi Bosne i Hercegovine mnogo je kompleksniji nego kod drugih država s prostora Zapadnog Balkana. Sposobnost Bosne i Hercegovine da ispuni kriterije članstva ograničena je složenim političkim ustrojstvom, unutarnjim proturječnostima i izostankom konsenzusa o ključnim politikama. Unatoč tomu, istraživanje percepcije građana pokazalo je da postoji

bazični konsenzus građana za ostvarivanje članstva Bosne i Hercegovine u Europsku uniju i da imaju kapacitet i želju biti dijelom modernog europskog društva. (Dedić, 2015: 230-232).

Generalna je ocjena da provedbe reformi u Bosni i Hercegovini koje su uvjet za prijem u Europsku uniju nisu dovoljno progresne, a one koje su situirane uglavnom su slijedile dinamiku artikulacije uticaja međunarodne zajednice i same Europske unije.

Takve specifičnosti karakteriziraju integracijski put Bosne i Hercegovine od 1999. godine kada je počeo Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP - Stabilisation and Association Process) kojim je Bosni i Hercegovini ponuđena jasna mogućnost integracije u Europsku uniju. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju pokrenuti su u 2005. godini, u lipnju 2008. godine Sporazum je potpisan a na snagu je stupio 1. lipnja 2015. godine.

Bosna i Hercegovina podnijela je 15. veljače 2016. godine zvanični zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Nakon što je u ožujku 2019. godine predala odgovore iz Upitnika¹ Europske komisije kojim su dani sveobuhvatni uvidi u politički, pravni, društveni, ekonomski i administrativni sistem Bosne i Hercegovine radi ocjene njezine kompatibilnosti sa sistemom i vrijednostima Europske unije, Europska komisija je 29. svibnja 2019. usvojila Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji.

2. Značenje i elementi konstitutivnosti lokalne samouprave

Lokalna samouprava ima šire značenje od lokalne zajednice. Nositelj i subjekt lokalne samouprave je lokalna zajednica. Lokalna zajednica, koju može činiti jedno ili više povezanih naselja, stiče status lokalne samouprave kada se u njoj formira pravno-politička i sistemska institucija. Njezina samoupravnost se ispoljava u autonomiji od države i svake druge organizacije. Historijski se javlja iz težnje ljudi da upravljaju javnim poslovima u lokalnoj zajednici u kojoj žive i utječu na formuliranje politika u ekonomskom, političkom, kulturnom, infrastrukturnom, socijalnom i svim onim područjima koji se odnose na njihove neposredne zajedničke interese.

Različiti stupnjevi autonomije lokalne samouprave od središnje državne vlasti daju klasifikaciju država na one u kojima lokalna samouprava uživa veći stupanj neovisnosti i na one u kojima je više ili čak u potpunosti podređena državnoj vlasti i njezinim organima. Danas se generalno bitnim demokratskim obilježjem jedne države smatra pravo na lokanu samoupravu koje je postalo dio univerzalnih demokratskih vrijednosti. Prema širini i garancijama lokalne samouprave može se mjeriti stupanj demokratskog razvoja jedne države. (Mujakić, 2010: 275).

Za ostvarenje lokalne samouprave u nekoj državi potrebno je ostvariti određene pretpostavke, odnosno ispuniti zahtjeve koji se odnose na konstitutivne elemente samoupravnosti. Radi se o pet konstitutivnih elemenata: 1) teritorijalnom, koji podrazumijeva da su subjekti lokalne samouprave teritorijalno određene i međusobno razgraničene lokalne zajednice, 2) funkcionalnom, koji znači da je ovim subjektima priznato radno područje zadatak-samoupravni djelokrug, 3) organizacionom, koji podrazumijeva da nadležnosti iz samoupravnog djelokruga obavljaju članovi zajednice neposredno ili putem tijela koja su

¹ Upitnik Europska komisija koristi kao analitički instrument politike proširenja kako bi ocijenila spremnost države koja je podnijela zahtjev za članstvo da stekne status kandidata i otvori pregovore o pristupanju s Europskom unijom (Vučićević, 2019: 28). Europska komisija je Upitnik sa listom od 3.242 pitanja dostavila Bosni i Hercegovini 9. prosinca 2016. godine. Odgovori na pitanja iz Upitnika su pripremljeni na 20.037 stranica teksta na engleskom jeziku i 28. veljače 2018. godine predani Europskoj komisiji. Europska komisija je 20. lipnja 2018. dostavila 655 dodatnih pitanja na koja je Bosna i Hercegovina predala odgovore 4. ožujka 2019. godine. Dodatna pitanja bila su vezana uz obim nedostajućih informacija i detalje koji su sadržani u ranije predanim odgovorima.

izabrali, 4) materijalno-financijskom, koji označava pravo na materijalna i financijska sredstva za obavljanje funkcije i 5) pravnom, koji govori o tome da organizacijski oblik lokalne samouprave ima status pravnog subjekta. U suvremenim državama kada su ispunjeni ovi zahtjevi aktom države u određenoj lokalnoj zajednici formira se pravno-politička i sistemska institucija te ta lokalna zajednica stiče status lokalne samouprave (Šmidovnik, 1999).

U državama članicama Europske Unije ukupno je obrazovano 93.745 lokalnih samoupravnih jedinica s prosječnom površinom od 270 km² i prosječno 19.000 stanovnika. Kroz dugo razdoblje odbijana je rasprava oko uređenja temeljnih načela lokalne samouprave na europskoj razini. Kako iznosi Sadiković (2014), smatralo se da je to pitanje miješanje u unutarnje stvari država članica.

Konačno, afirmacija lokalne samouprave na europskoj razini postaje vidna usvajanjem *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* u Vijeću Europe 1985. godine i objavom Parlamentarne skupštine Vijeća Europe da se od svih kandidata za članstvo u Vijeću Europe očekuje ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Prve reforme koje su bile od neposredne koristi za lokalnu samoupravu provedene su Jedinstvenim europskim aktom iz 1986. godine kojim su nadležnosti Europske zajednice proširene u takvoj mjeri da je europsko zakonodavstvo ostvarilo neposredan uticaj na lokalnu samoupravu i njen djelokrug odgovornosti. Potom je Ugovorom o Europskoj Uniji iz 1993. godine dosegnuta još i viša razina afirmacije lokalne samouprave. Tim ugovorom² načelo supsidijarnosti postavljeno je kao jedno od temeljnih načela na kojima počiva Unija. Izraženo stajalište da se u proširenju Europske unije odluke donose što bliže građanima, dodatno je ojačalo poziciju i funkciju lokalne samouprave, koja je upravo najbliža građanima (Sadiković, 2014: 160-161).

2.1. Političko-pravni standardi lokalne samouprave u Europskoj uniji

Europski političko-pravni standardi lokalne samouprave u normativnom kontekstu podrazumijevaju zahtjeve koje je Vijeće Europe postavilo prema svojim članicama. Standardi zaštite i jačanja lokalne samouprave uspostavljeni su kroz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ona je vrhunac niza inicijativa i dugogodišnjeg razmatranja ove problematike koji je na koncu sublimiran u glavna načela bez koje lokalna samouprava ne može funkcionirati u demokratskom društvu.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi nastala je u okviru Vijeća Europe kao jedna od najvažnijih konvencija koju je usvojio ministarski odbor Stalne konferencije o lokalnim i regionalnim vlastima u lipnju 1985. godine a od 15. listopada te godine otvorena je za prihvaćanje država potpisivanjem. To je „prvi multilateralni pravni instrument koji definiše i štiti principe lokalne autonomije inkorporisane u koncept savremene pluralističke demokracije, koji Savet Evrope već decenijama razvija i promovise u cilju očuvanja zajedničkih vrednosti kao platforme ujedinjenja evropskih država“ (Skenderović-Čuk, 2001: 1).

Prihvaćanjem Povelje, zemlje potpisnice se opredjeljuju da su lokalna tijela vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema a da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe. Ostvarivanje toga prava, navodi se, moguće je najneposrednije na lokalnom nivou.

² Ugovor o Europskoj uniji ima poseban značaj zato što je njime uspostavljen Komitet regija kao prvi oblik institucionalizacije interesa lokalnih i regionalnih vlasti na nivou Europske unije. Uspostava Komiteta je rezultat kompromisa i snažnih pritisaka regionalnih vlasti. Aktivnostima Komiteta na nivou Europske unije aktualizirana su brojna pitanja koja su od interesa za lokalne vlasti (Sadiković, 2014: 161).

Kroz ovu konvenciju su utvrđena i objašnjena načela koja će svojim prihvaćanjem obvezati sve demokratske države Europe u osiguravanju prava i odgovornosti lokalnih vlasti. Utvrđuje se koncept i potreba za ustavnim i zakonskim reguliranjem lokalne samouprave, kao prava i osposobljenosti lokalnih vlasti da u granicama zakona reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na temelju vlastite odgovornosti i u interesu stanovništva u lokalnoj zajednici. Prava povjerena lokalnoj samoupravi treba da budu u pravilu potpuna i isključiva. Ne smiju biti uskraćena ili ograničena od središnje ili regionalne vlasti, osim kada to bude predviđeno zakonom. Lokalna samouprava ima puno diskrecijsko pravo provoditi sve svoje inicijative, pod uvjetom da nisu isključene iz njihove nadležnosti niti stavljene u nadležnost neke druge razine vlasti.

Veoma važno načelo koje Povelja ističe je načelo supsidijarnosti kojim se lokalnim vlastima daje primat za obavljanje javnih poslova. U političkoj dimenziji, supsidijarnost postavlja zahtjev da se vršenje javnih poslova decentralizira i povjeri onoj razini vlasti koja je građanima najbliža, koja zbog blizine prva prepoznaje interesne zahtjeve građana i koja je, osposobljena da ispuni potrebe građana u svim onim područjima zajedničkog života, ekonomije, infrastrukture, kulture i ostalih interesa. U slučaju prijenosa odgovornosti za pojedina pitanja sa viših razina vlasti na lokalnu samoupravu, lokalne vlasti moraju biti konzultirane i mora im biti dopušteno da što je moguće više izvršavanje prenesenih poslova prilagođavaju lokalnim uvjetima.

Lokalna samouprava u odnosu prema građanima daje mogućnost uspostave *dobre uprave*. Zato je važno načelo da lokalne vlasti određuju vlastitu upravnu strukturu radi njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i učinkovitom upravljanju lokalnim javnim poslovima. Pretpostavka uspješnog funkcioniranja lokalne samouprave je financijska autonomija. Iz toga razloga u Povelji je značajan dio posvećen financijskoj osnovi lokalne samouprave. Određuje se da lokalna tijela vlasti u skladu s ekonomskom politikom zemlje imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja primjerene njihovima dužnostima. Lokalne vlasti su samostalne u njihovom korištenju i usmjeravanju.

Temeljno načelo za financiranje lokalne samouprave govori o potrebi uspostave vlastitih izvora financiranja i primjerenoj razini sredstava da se na zadovoljavajući način isfinanciraju njezine ustavom i zakonom utvrđene nadležnost. Financijsko-materijalna osnova lokalne samouprave treba da bude dovoljno raznolika i elastična. Poveljom se nalaže potreba zaštite financijskih slabijih jedinica lokalne samouprave kroz uspostavu odgovarajućih mjera financijskog izjednačavanja. No, te mjere nikako ne smiju sužavati prava i odgovornosti jedinica lokalne samouprave.

Nadzor nad radom lokalnih tijela vlasti dozvoljava se višim razinama samo radi osiguranja ekspeditivnosti u obavljanju prenesenih poslova i to na način da nadzorna intervencija bude razmjerna sa značajem interesa koji se štiti. Svaki oblik upravnog nadzora za cilj može imati samo osiguranje usklađenosti rada lokalnih tijela vlasti sa ustavom i zakonima.

Na koncu, proklamira se pravo lokalnih vlasti na udruživanje sa drugim lokalnim vlastima radi obavljanja poslova koji su od zajedničkog interesa. Lokalnim vlastima garantirano je i pravo sudske zaštite slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštivanja načela lokalne samouprave.

2.2. Sistem lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

Dosegnuti nivo demokratizacije vlasti u modernim demokratskim državama prvenstveno se ogleda kroz lokalnu samoupravu. Njezin značaj za izgradnju demokratskog društva danas se više ne dovodi u pitanje pa organiziranje lokalne samouprave u svakoj državi predstavlja jedno od najosjetljivijih pitanja (Savić i Milinković, 2010: 7).

U Bosni i Hercegovini, kao državi postsocijalističke i postdaytonske tranzicije, kroz ovu problematiku postavljen je zahtjev ustrojstva sistema primjerenog načelima lokalne samouprave prisutnog u zemljama Europske unije. Ustavom Bosne i Hercegovine³ iskazano je prihvaćanje dostignuća europske ustavne tradicije i izražen demokratski karakter države. Njime je određena europska budućnost Bosne i Hercegovine kao moderne države u kojoj su demokratska tijela vlasti i procedure najbolji mehanizam stvaranja pluralističkog društva (Sadiković, 2007: 20-21). No, Ustavom Bosne i Hercegovine politički sistem u Bosni i Hercegovini uređen je vrlo specifično a pitanje lokalne samouprave njime uopće nije regulirano. Ne sadrži ni jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Poveznica se jedino može naći u dijelu Ustava (članak III.3.b.) u kojem se govori o teritorijalnoj organizaciji i utvrđuje dužnost entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica da se pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine i općih načela međunarodnog prava (Miličević i dr., 1999: 35).

Ustavna obveza entiteta i njihovih administrativnih jedinica da se pridržavaju općih načela međunarodnog prava upućuje na obvezu pridržavanja i jednog od temeljnih načela po kojem je lokalna samouprava u temeljima sustava zemalja razvijene demokracije s pravom građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova od njihovog neposrednog interesa. Nadalje, uređujući unutarnju organizaciju države Ustav Bosne i Hercegovine (članak III.3.a.) entitetima je ostavio punu slobodu da kao svoje nadležnosti uređuju sva ona pitanja koja Ustavom nisu izričito dodijeljena institucijama Bosne i Hercegovine. Stoga, bez obzira što lokalna samouprava na razini Bosne i Hercegovine nije ustavna kategorija i nije regulirana državnim zakonom, Ustav Bosne i Hercegovine dao je slobodu i pravo entitetima da to pitanje urede u svojim ustavima i zakonima, uz pridržavanje međunarodnih pravnih načela i dosegnutih modernih demokratskih standarda.

Na toj osnovi, u Bosni i Hercegovini uobličavanje sistema lokalne samouprave odvija se kroz dva entitetska ustavno-zakonska okvira. Tako Ustav Federacije BiH izričito utvrđuje da se lokalna samouprava ostvaruje u jedinicama lokalne samouprave. Ustavom Republike Srpske proklamira se zaštita autonomije jedinica lokalne samouprave a njihova prava proglašavaju se granicom koju državni organi ne smiju prijeći. Unutar Federacije BiH, zbog njezinog kantonalnog ustrojstva, uspostavlja se i deset kantonalnih ustavno-zakonskih okvira. U Federaciji BiH i Republici Srpskoj sistem i načela lokalne samouprave, samoupravni djelokrug, upravni nadzor, financiranje i ostala pitanja važna za funkcije lokalne samouprave uređeni su entitetskim zakonima⁴.

Lokalna samouprava ostvaruje se u jedinicama lokalne samouprave: općinama i gradovima. U Bosni i Hercegovini formirane su 144 jedinice lokalne samouprave, na području Federacije BiH 80 a na području Republike Srpske 64. Ovomu broju treba pridodati i Brčko Distrikt koji je Amandmanom I. na Ustav Bosne i Hercegovine utvrđen kao jedinica lokalne samouprave u zajedničkom vlasništvu oba entiteta sa vlastitim zakonodavnim, sudskim i izvršnim institucijama i nadležnostima. Prosječna veličina jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH je 330 km², u Republici Srpskoj 388 km². Prosječan broj stanovnika u jedinicama lokalne samouprave u Federaciji BiH je 28.286, dok je u Republici Srpskoj 19.032. Brčko Distrikt BiH prostire se na površini od 493 km² i ima 93.028 stanovnika.

³ Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja Aneks IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini parafiranog u vojnoj bazi Wright Patterson u Daytonu (SAD) 21.11.1995. godine a potpisanog 14.12.1995. godine u Parizu.

⁴ U Federaciji prvo Zakonom o osnovama lokalne samouprave donesenim 1995. godine pa novim Zakonom o načelima lokalne samouprave donesenim 2006. godine a u Republici Srpskoj prvo Zakonom o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi iz 1994. godine te Zakonom o lokalnoj samoupravi donesenim 2004. godine koji je potom niz puta mijenjan i dopunjavan.

U strukturi jedinice lokalne samouprave prisutna je predstavnička institucija u vidu općinskog/gradskog vijeća (skupštine) i izvršna u vidu gradonačelnika. Obje institucije se obrazuju neposredno kroz demokratski izborni proces voljom građana jedinice lokalne samouprave. Predstavničko tijelo, kao politički reprezent interesa i volje birača, odlučuje o najvažnijim pitanjima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Izvršna institucija ima funkciju inicijatora i predlagača odlučivanja u predstavničkom tijelu te provoditelja odluka koje je donijelo predstavničko tijelo građana. Odnos između ove dvije institucije uređen na principima međusobnog uvažavanja i odgovornosti za funkcioniranje jedinice lokalne samouprave.

Izvršnu instituciju u Brčko Distriktu predstavlja vlada kao kolegijalni izvršni organ. Skupština, kao zakonodavni organ, bira se neposredno, dok gradonačelnika, koji je na čelu vlade, imenuje skupština. Gradonačelnik odgovara skupštini za provođenje zakona i rukovođenje distriktom.

Poslovi iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave raspoređeni su na pojedine službe koje zajedno čine upravnu strukturu jedinice lokalne samouprave. Ona je usmjerena na pružanje administrativnih usluga i obavljanje poslova kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe građana. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj utvrđene su nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Samoupravni djelokrug odnosi se na reguliranje komunalnih, infrastrukturnih, ekonomskih, socijalnih, sigurnosnih i kulturnih pitanja od neposrednog interesa građana koji proizlazi iz življenja u lokalnoj zajednici a koja nisu isključena iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave ili dodijeljena u nadležnost drugoj razini vlasti. Zaštitu od povrede prava na lokalnu samoupravu osigurava entitetski ustavni sud a u slučaju Brčko Distrikta Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

2.3. Prilagodbe sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini europskim standardima

Bosna i Hercegovina iskazala je strateški interes da postane članica Europske unije. Stoga mora poduzeti značajne aktivnosti i biti spremna prihvatiti pravnu stečevinu Vijeća Europe (Council of Europe acquis) i pravnu stečevinu Europske unije (European Union acquis)⁵. Na integracijskom putu Bosna i Hercegovina ne može imati odvojen pristup prema pravilima i zahtjevima Vijeća Europe i Europske unije. Pravna stečevina Europske unije duboko je prožeta načelima i vrijednostima na kojima inzistira Vijeće Europe (Hušić, 2018: 71). Činjenica da su sve članice Europske unije i one koje imaju kandidatski status za članstvo ratificirale Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, pokazuje da je Povelja de facto postala dio pravnog naslijeđa Europske Unije (Sadiković, 2014: 160).

Jačanje i garantiranje prava na lokalnu samoupravu važan je doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti. Uvažavajući političke i ekonomske razlike među državama, u Europsku povelju o lokalnoj samoupravi ugrađena je neophodna fleksibilnost koja omogućava prilagodljiv pristup različitim pravnim sistemima i tradicijama (Dimitrieva Najdanova, 2008: 19). Povelja nema pretenziju da nametne određeni model lokalne samouprave niti namjeru da uređuje strukturu i ovlaštenja lokalne samouprave u državama potpisnicama. Prvenstveni cilj je izgradnja standarda u uspostavljanju, funkcioniranju i zaštiti lokalne autonomije kako bi se garantiralo učinkovito sudjelovanje

⁵ Council of Europe acquis i European Union acquis su kompatibilne pravne stečevine, jer sve članice Europske unije su istovremeno i članice Vijeća Europe.

građana u odlučivanju o poslovima koji su od njihovog zajedničkog interesa (Skenderović-Čuk, 2001: 1).

U takvom kontekstu Bosna i Hercegovina je ratificirala Povelju 2002. godine⁶, kada je postala i članicom Vijeća Europe. Kao zemlja pristupnica, Bosna i Hercegovina se obvezala da u roku dvije godine donese propise o lokalnoj samoupravi u kojima će se implementirati Povelja.

U entitetskim normativnim okvirima koji su nastali do Daytonskog sporazuma i neposredno nakon njega načela iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi nisu u potpunosti primijenjena. U narednom razdoblju unaprjeđenjem zakonodavnog okvira u oba bosanskohercegovačka entiteta, u Republici Srpskoj 2004. a u Federaciji BiH 2006. godine, osnovna rješenja u vezi definiranja lokalne samouprave, organizacije, lokalnih tijela vlasti, nadležnosti i financiranja postavljena su skoro istovjetno u duhu Povelje. Lokalna samouprava je tako u konačnici u oba entiteta uobličena kao *političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabranih tijela sudjeluju u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, osiguravanju uvjeta za život, sigurnost, rad, zaštitu i unaprjeđenje njihovih zajedničkih interesa*.

Premda je uređenje sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini uvjetovano složenom, asimetričnom i višestepenom strukturom države, entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi načela sadržana u Povelji transponirana su u bosanskohercegovački pravni i politički sistem. No, prema mišljenju Venecijanske komisije (KLRVE, 2012) i dalje je potreban napredak, posebno u pitanjima prijenosa sektorskih nadležnosti i financijskih resursa na jedinice lokalne samouprave. U stručnom mišljenju Vijeća Europe (KLRVE, 2012) istaknuti su aspekti koji bi se mogli pokazati kritičnim za primjenu Povelje. U Federaciji BiH to su: a) nedostatak jasnog razgraničenja ovlasti entiteta i kantona, b) efektivno nedostatna ovlaštenja lokalnih vlasti kako bi u potpunosti vršile odgovornosti koje su im dodijeljene i c) slabosti mehanizama međusobne suradnje lokalnih vlasti. U Republici Srpskoj kritični aspekti se odnose na a) razgraničenja specifičnih nadležnosti općina i b) način na koji su resursi dodijeljeni. Ovi kritični aspekti za posljedicu imaju učestale postupke jedinica lokalne samouprave pred entitetskim sudovima radi zaštite prava na lokalnu samoupravu.

Prevazilaženje kritičnih aspekata i jačanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini vezano je za daljnju nadogradnju i inoviranje normativnog okvira, posebice situiranjem prava građana na lokalnu samoupravu u Ustavu Bosne i Hercegovine, razvojem koncepta *dobre uprave*, jačom konsolidacijom demokracije i vladavinom prava. To je pravac za zadovoljenje političkih, ekonomskih i pravnih kriterija za buduće članice Europske unije kojima je prioritet izgradnja snažnih stabilnih institucija koje su sposobne jamčiti vladavinu prava i demokraciju, uspostava ekonomije osposobljene za tržišnu utakmicu na europskom regulativnom terenu, prihvaćanje europske pravne stečevine i uspostava efikasnog i efektivnog upravnog (administrativnog) aparata.

Posebno je ovo važno u državama postsocijalističke tranzicije koje su imale centralizirani sistem vlasti. Kako ističu Zlokapa i Draganić, lokalna samouprava je veoma značajan modus demokratske revitalizacije. Supsidijarnost, koja osnažava lokalnu samoupravu i čini sukus decentralizacije, u Europskoj uniji se shvaća i kao pravno i kao političko načelo koje sve zemlje članice trebaju ugraditi u svoj sistem. Kao prvi korak u približavanju bivših socijalističkih zemalja i Europske unije preporučena je decentralizacija kao prvi korak u demokratizaciji njihovih političkih struktura i kao jedan od uvjeta za integraciju u Europsku uniju (Zlokapa i Draganić, 2009: 18).

⁶ Bosna i Hercegovina je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi prvi puta ratificirala 1994. godine. No, kako je to bilo u vrijeme ratnih sukoba, zvanično je ratificirana nakon uspostave mira.

Da bi integracijski proces bio uspješan, neizostavna je pozicija jedinica lokalne samouprave koje predstavljaju najneposredniji pravno-politički i sistemski oblik zadovoljena potreba građana u širokom spektru političkih i ekonomskih interesa. Prihvatanjem i implementiranjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini je omogućeno postojanje lokalnih vlasti sa demokratski oblikovanim tijelima, djelokrugom nadležnosti i finansijsko-materijalnom osnovom za vršenje funkcije. Garantiranje i zaštita političke, administrativne i finansijske samostalnosti lokalne samouprave može se promatrati kao važan doprinos vladavini prava, jačanju demokratskog razvoja Bosne i Hercegovine i trasiranju njezinog europskog puta.

2.4. Sektori uticaja europskih politika na lokalnu samoupravu

Lokalne vlasti s jedne strane svoje odgovornosti crpe iz nadležnosti koje im je povjerio ustav i zakoni države unutar čijeg su sistema lokalne samouprave a s druge strane propisi koji se donose na lokalnom nivou moraju imati svoje uporište u propisima i zakonima Europske unije u nizu sektora, od ekonomije, prometa, javnih nabavki, zdravstva, kulture, zaštite potrošača, zapošljavanja, infrastrukture do socijalne kohezije i zaštite okoliša. Značajan uticaj ostvaruje se i putem instrumenata neobvezujućeg karaktera kroz partnerstvo i dobrovoljnu osnovu na politike lokalne samouprave u kojima Unija ima ograničenu nadležnost.

U mnogim politikama Europska unija nema vlastite mehanizme za sprovođenje pravnih akata, standarda i mjera nego tomu služe mehanizmi država članica. Širenjem nadležnosti Unije na izuzetno širok spektar politika koje su od značaja za lokalnu samoupravu, čak 2/3 propisa Europske unije sprovode lokalne i regionalne samoupravne jedinice u državama članicama (Lauc, 2016).

Posebice je to vidljivo u nizu propisa kojima Europska unija čuva koncept jedinstvenog tržišta sa slobodom kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Radi očuvanja toga koncepta, kao primjer se ističe zabrana diskriminacije poslovanja tvrtki iz drugih država članica na području lokalne samouprave i uredbama Europske unije o javnim nabavkama i uredba o državnoj pomoći. Lokalne samouprave vršenjem nadležnosti iz svojega samoupravnog djelokruga moraju poštovati pravila slobodnog tržišta i ne smiju ni u kojem obliku ili selektivnim pristupom ograničavati poduzetničku konkurenciju. Značajan utjecaj na lokalnu samoupravu vrši se u oblasti zaštite životne sredine u kojoj je Europska unija pravnoobvezujuće regulirala pitanja upravljanja komunalnim otpadnim vodama, vodom za piće, otpadom, očuvanjem kvalitete zraka, zaštite od buke itd. (SKGO, 2012:30). Generalno, lokalna samouprava je pod sve intenzivnijim uticajem primjene standarda i politika kreiranih na razini Europske unije.

Tablica 3: Uticaj politika Europske unije na jedinice lokalne samouprave (Darenbach, 2006:88 u Sadiković, 2014: 164,165)

Sektor djelovanja Europske Unije	Uticaj na djelokrug lokalne samouprave
Načela	
Supranacionalne nadležnosti	Lokalne nadležnosti
Supsidijarnost i proporcionalnost	Podjela nadležnosti u vršenju javnih poslova
Demokratske norme	Samouprava
Europske politike	

Unijsko građanstvo	Pravo slobodnog boravka državljana drugih članica EU
Mobilnost radne snage	Zapošljavanje i integracija
Slobode, sigurnost i pravna zaštita	Sudjelovanje u lokalnim izborima
Jedinstveno tržište na načelima slobodnog kretanja radne snage, roba, usluga i kapitala	Efekti na lokalnu privredu
Konkurentnost i harmonizacija poreza	Javni tenderi, međuopćinska suradnja i subvencije
Privredna i monetarna politika	Proračuni jedinica lokalne samouprave
Zajednička trgovinska politika	Liberalizacija trgovine, uključujući i uslužne djelatnosti
Prometna politika	Lokalni promet
Zajednička agrarna politika	Razvoj poljoprivrede, strukturna politika u ruralnim područjima
Zapošljavanje i socijalna politika	Norme u području zapošljavanja i nediskriminacije
Opće i strukovno obrazovanje	Europski programi razmjene učenika
Kultura	Općinska partnerstva u kulturi
Zdravstvo	Općinska zdravstvena zaštita
Energetska politika	Komunalne usluge
Zaštita potrošača	Općinske organizacije za zaštitu potrošača
Transeuropske mreže	Općine kao čvorišta transeuropskih prometnih mreža i njihovo povezivanje na transeuropske mreže
Industrijska politika	Lokalna komercijalna politika
Privredna i socijalna kohezija	Strukturna politika za nerazvijena područja u oblasti unaprjeđenja lokalne/regionalne privrede i prekvalifikacije radne snage
Istraživanje i tehnološki razvoj	Jedinice lokalne samouprave kao mjesta naučnog razvoja
Zaštita okoliša	Europske norme u komunalnoj okolišnoj politici

Uticaj na političke i ekonomske procese u lokalnoj samoupravi vrši se kroz nadležnosti Europske unije i konkretne politike koje se kreiraju kroz određeni oblik nadležnosti. U okviru isključivih zakonodavnih nadležnosti Europska unija sama usvaja obvezujuća akta dok je država članica ograničena da iz sektora isključive nadležnosti Unije može donijeti obvezujući akt samo po izričitom ovlaštenju Unije ili u slučaju provedbe politike koju je utvrdila Unija. Kod politika iz podijeljenih odnosno konkurentnih nadležnosti, pravo normiranja pripada i Europskoj uniji i državama članicama s tim da je ovo pravo članicama isključeno u oblastima na koje se odnosi pravna stečevina Europske Unije.

Izvan okvira isključivih i konkurentnih nadležnosti, uticaj Unije je prisutan kroz davanje smjernica i inicijativa radi koordinacije nacionalnih ekonomskih i socijalnih politika, pružanje podrške i dopunjavanje djelovanja država članica ne dirajući u tim aktivnostima u njihova ovlaštenja.

2.5. Osposobljenost za primjenu *acquis communautaire* kroz uspostavu dobre uprave na lokalnom nivou

Europska unija upravne kapacitete i sposobnost usvajanja i provedbe *acquis communautaire* postavlja kao jedan od glavnih uvjeta za članstvo u Uniji. Vijeće Europe upotrijebilo je Povelju o lokalnoj samoupravi *Strategijom o inovaciji i dobrom upravljanju na lokalnom nivou*⁷. Strategijom je objedinjeno iskustvo, rezultati i pravna stečevina Vijeća Europe u područjima upravljanja, vladavine prava, demokracije i ljudskih prava. Ističe se da su građani u fokusu demokratskih institucija i procesa. Da bi građani ostvarili koristi od institucija lokalne samouprave, Strategija navodi da *dobra uprava*⁸ na lokalnom nivou mora uključivati slijedećih 12 načela:

1. *Pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća*, kako bi se osiguralo pravne mogućnosti svim građanima da se izjasne o javnim poslovima na lokalnom nivou.
2. *Pouzdanost*, kako bi se osiguralo da lokalna vlast izlazi u susret legitimnim očekivanjima i potrebama građana,
3. *Efikasnost i djelotvornost*, kako bi se osiguralo ostvarenje ciljeva uz najbolje korištenje resursa,
4. *Otvorenost i transparentnost*, kako bi se javnosti osigurao pristup informacijama i olakšalo razumijevanje načina na koji se vode javni poslovi,
5. *Vladavina prava*, kako bi se osigurala pravičnost, nepristranost i predvidljivost,
6. *Etičko ponašanje*, kako bi se osiguralo da javni interes bude iznad osobnog,
7. *Stručnost i sposobnost*, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i zvaničnici budu potpuno kadri izvršavati svoje dužnosti,
8. *Inovativnost i otvorenost za promjene*, kako bi se osiguralo da iz novih rješenja i dobre prakse proističe korist,
9. *Održivost i dugoročna orijentacija*, kako bi se vodilo računa o interesima budućih naraštaja,
10. *Dosljedno upravljanje financijama*, kako bi se osiguralo promišljeno i efikasno korištenje javnih sredstava,
11. *Ljudska prava, kultura, raznovrsnost i socijalna kohezija*, kako bi se osiguralo da svi građani budu zaštićeni i poštovani i da nitko ne bude diskriminiran ili isključen,
12. *Odgovornost*, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i zvaničnici preuzmu odgovornost i da se smatraju odgovornim za svoje postupke.

Od osposobljenosti lokalne samouprave da primjenjuje *acquis communautaire* u značajnom mjeri ovisi uspjeh procesa europskih integracija. Kroz višedimenzionalni koncept *dobre uprave* oslikava se težnja za zajedničkim djelovanjem centralnih i lokalnih vlasti radi unaprijeđenja kvaliteta upravljanja na svim nivoima, počevši od nivoa najbližeg građanima koji je sada od suštinskog značenja. Stoga je postavljen zahtjev za stvaranjem institucionalnih preduvjeta za poboljšanje upravljanja na lokalnom nivou u skladu s europskim standardima.

U takvom kontekstu reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini postaje neodvojivi dio procesa europskih integracija. Na razini Vijeća ministara BiH i entitetskih vlada 2003. godine

⁷ Vijeće Europe je, na Konferenciji održanoj u Valensiji sredinom listopada 2007. godine na temu *Dobro lokalno i regionalno upravljanje- Europski izazov*, upotrijebilo Povelju Strategijom o inovaciji i dobrom upravljanju na lokalnom nivou

⁸ *Dobra uprava* je relativno nov koncept koji se u svojem širem značenju ne odnosi samo na javni sektor, nego na partnerstvo javnog sektora, poduzetništva, koje stvara nove ekonomske vrijednosti, i civilnog društva, koje ima ulogu u gospodarskim, socijalnim i političkim aktivnostima. Zahtjev za dobrim upravljanjem karakterističan je modernim europskim zemljama. Vladine i nevladine organizacije, akademska, stručna i najšira politička javnost postavljaju imperativ da se u okvirima političkih i pravnih struktura osigura *dobra uprava* (Sadiković, 2005:45).

prihvaćen dokument Reforma javne uprave- Naš program (Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, 2003) kojim su postavljeni slijedeći ciljevi:

- a) u vezi sa organizacijom uprave: javnu upravu učiniti ekonomičnijom i bolje organiziranom,
- b) u vezi službenika: osigurati da državna služba bude profesionalna i da služi građanima,
- c) u vezi postupaka pred tijelima uprave: osigurati da javna uprava funkcionira u skladu s najboljom praksom Europske unije, i
- d) u vezi usluga: osigurati da javne usluge budu kvalitetne i prilagođene potrebama građana.

Iz prihvaćanja obveze da će uspostaviti institucionalni i normativni okvir za reformu javne uprave, u Bosni i Hercegovini su formirane ključne institucije u vidu Agencije za državnu službu i Ureda koordinatora za reformu javne uprave i donesena Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (2006). Strategijom je dana jasna vizija razvoja javne uprave kao učinkovitije i odgovornije, koja građanima pruža usluge za manje novca, koja posluje na temelju transparentnih i otvorenih procedura sa visokom razinom kvalitete procesuiranja i pružanja administrativnih usluga i koja, kao takva, postaje okosnicom održivog razvoja društva i ekonomije u Bosni i Hercegovini. Uspostava javne uprave po principima *dobre uprave* postavljeno je kao temeljni cilj reforme.

Reformom javne uprave u Bosni i Hercegovini se treba postići nivo kvalitete Europskog upravnog prostora. Da bi se ispunili zahtjevi iz europskog partnerstva i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ali na prvom mjestu zahtjevi građana i njihova socio-ekonomska očekivanja, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Deklaraciju o dobroj upravi (2008). Deklaracijom je izražena opredijeljenost za uspostavljanje i održavanje europskih principa dobre uprave⁹, što će biti osigurano mehanizmima odgovarajućeg parlamentarnog nadzora, i čuvano principima vladavine prava uz aktivno sudjelovanje civilnog društva i poslovne zajednice.

Zaključak

Integracijske politike Europske unije kroz vertikalnu i horizontalnu dimenziju duboko su prožete ekonomskom, pravnom, sigurnosnom i socijalnom komponentom. Za uređenje europskih politika načelo supsidijarnosti je jedno od ključnih načela. Ono po svom političkom karakteru postavlja zahtjev decentralizacije i povjeravanja vršenja javnih poslova onoj razini vlasti koja je zbog blizine građanima u mogućnosti da prva prepozna i odgovori na njihove potrebe. U procesima europskih integracija lokalna samouprava i njezine institucije prepoznate su kao razina vlasti koja može ispuniti taj zahtjev.

To znači da su se lokalne institucije vlasti, čija se samoupravnost ogleda upravo u autonomiji od državne vlasti i svake druge nadnacionalne organizacije, našle pod snažnim uticajem integracijskih procesa kako bi bile osposobljene za primjenu europskih standarda. Dok s jedne strane samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave proizlazi iz ustavne i zakonske normiranosti unutar države u kojoj su situirane, s druge strane jedinice lokalne samouprave za svoj način rada i donošenje vlastitih propisa moraju imati uporište u propisima i zakonima Europske unije u nizu sektora, od ekonomije, administracije, javnih nabavki, infrastrukture, zdravstva, kulture, zaštite potrošača, zapošljavanja do socijalne kohezije i zaštite okoliša.

Kao jedan od ključnih uvjeta za članstvo u Uniji postavljeno je postojanje upravnih kapaciteta i sposobnost provedbe *acquis communautaire*. Zato je neodvojivi dio procesa europskih

⁹ U dokumentu Europski principi za javnu administraciju kao principi na kojima počiva *dobra uprava* određeni su: pravna sigurnost, otvorenost, efektivnost, efikasnost, javnost i transparentnost (CPCD, 2001).

integracija reforma javne uprave koja ima cilj osposobiti lokalnu samoupravu da kroz višedimenzionalni koncept *dobre uprave* postigne nivo europskog upravnog prostora gdje su u fokusu načela demokracije, ljudska prava, održivi ekonomski razvoj, pravna sigurnost, javni red i sigurnost građana, socijalna pravda te ekonomično i efikasno upravljanje institucijama i resursima.

Budući da u mnogim sektorskim politikama Europska unija ne raspolaže vlastitim mehanizmima za provedbu propisa i utvrđenih mjera, čak 70% pravne stečevine Europske unije transponirane u državu članicu primjenjuje se na subnacionalnom nivou. Sudjelovanje lokalnih samouprava u provedbi europskih politika i uloga Komiteta regija u zaštiti prava na lokalnu samoupravu, lokalnu samoupravu stavlja u ulogu subjekta u europskim integracijama. U praksi lokalna samouprava se izgrađuje kao prva integracijska stepenica i bitan element u legitimaciji procesa europskih integracija.

Na načelima solidarnosti i kohezije pristupa se ravnomjernom razvoju cjelokupnog područja Unije, što jedinicama lokalne samouprave daje prilike za pristup i povlačenja sredstava za razvoj iz europskih fondova. Općenito, uticajem europskih integracija na političke i ekonomske procese u lokalnoj samoupravi izgrađuje se povoljan ambijent za održivi razvoj lokalnih zajednica, jačanje efikasnosti pružanja lokalnih javnih usluga i osnaživanje lokalne demokracije s izraženo pozitivnim refleksijama na širu društvenu zajednicu i državu.

Literatura

Knjige i članci:

Dedić, Hoda (2015): *Bosna i Hercegovina i Evropska unija: Pretpostavke i dosezi integracije*, Bosanska riječ, Tuzla.

Dimitijeva Najdanova, Jasmina (2008): *Načela europske povelje o lokalnoj samoupravi*, Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Osječko-baranjska županija, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Veleposlanstvo lokalne demokracije Slavonija, Osijek, str. 19-22.

Hušić, Jasmin (2018): *Jedinice lokalne samouprave u procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine*, Sui Generis, broj 5., DEI, Sarajevo, str. 61-86.

Kandžija, Vinko i Cvečić, Igor (2008): *Makrosustav Europske unije*, Ekonomski fakultet, Rijeka.

Lauc, Zvonimir (1999): *Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti*, Hrvatska javna uprava, broj 3., str. 447-472.

Lauc, Zvonimir (2016): *Moralitet, legitimitet, legalitet – zbornik radova*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera, Osijek.

Marković, Ratko (1997): *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd.

Miličević, Neđo i Trnka, Kasim (2004): *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi – komentar*, FOD, Sarajevo.

Miličević, Neđo; Pašić, Hilmo; Zlokapa, Zdravko i Štitić, Anton (1999): *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, OSCE, Sarajevo.

Misita, Nevenko (2009): *Evropska unija-institucije*, Revicon, Sarajevo.

Mujakić, Muhamed (2010): *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i njena primjena u Bosni i Hercegovini*, Evropsko zakonodavstvo, državna praksa, god. IX, broj 33-34, str. 275-282.

Mujakić, Muhamed (2011): *Pravni aspekti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo.

Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir (2010): *Lokalna i regionalna samuprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo.

Prokopijević, Miroslav (2005): *Evropska unija – uvod*, Službeni glasnik, Beograd.

Ristić, Kristijan (2013): *Ekonomija Evropske unije*, EtnoStil, Beograd.

Sadiković, Ćazim (2007): *Bosna i Hercegovina u Evropskom javnom poretku*, Pregled, broj 3-4, godište LXXXVII, Sarajevo, str. 10-46.

Sadiković, Elmir (2014): *Evropa regija - kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*, TKD Šahinpašić, Sarajevo.

Sadiković, Lada (2005). *Dobro upravljanje u Bosni i Hercegovini*, Dobro upravljanje u gradovima i općinama Bosne i Hercegovine. FLARD- Foundation for Local and Regional Development.

Savić, Snežana i Milinković, Igor (2010): *Ustavnopravni okvir lokalne samouprave u Republici Srpskoj*, Moderna uprava, Agencija za državnu službu, Banja Luka, str. 7-14.

Skenderović-Ćuk, Nadia (2001): *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Vreme (06.09.2001), www.vreme.com/cms/view.php?id0296397&print=yes

Šmidovnik, Janez (1999): *Lokalna samouprava*, Univerzitetaska knjiga, Sarajevo.

Vučičević, Lidija (2019): *Evropska budućnost regiona – veći rast i više radnih mjesta*, Evropska revija, EUBD, str. 26-43.

Vukić, Slavko (2018): *Monetarna i fiskalna politika Europske unije*, Grafolade&77x7, Orašje.

Zlokapa, Zdravko i Draganić, Aleksandar (2009): *Promjena pravno-političkog tretmana opštine i lokalne samouprave*, Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, CCI, Banja Luka, str. 15-33.

Dokumenti i pravni propisi:

CPCD (2001): *Evropski principi za javnu administraciju*, SIGMA br. 27, Sarajevo.

Deklaracija iz Valensije, Prilog 1. *Strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou*, 15(2007)/5, Vijeće Europe.

Vijeće Europe i Misija OSCE u BiH (2003): *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Sarajevo.

Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira (2003): *Reforma javne uprave - Naš program*, Brisel, www.mpr.gov.ba

Ustav Bosne i Hercegovine, <http://www.parlament.ba>

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08.

Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/92, 98/03.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/04, 42/05, 118/05, 98/13.

Zakon o načelima lokalne samouprave u FBiH, Službene novine Federacije BiH, broj 49/06.

Web:

www.dea.gov.ba

ПРИЛОГ НОРМАТИВНОМ УРЕЂЕЊУ ОБЛАСТИ ПРОЦЈЕНЕ РИЗИКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Апатракт

Савремени приступ квалитетном планирању активности заштите и спасавања, од најнижег до највишег нивоа, предвиђа израду процјене угрожености од природних и других несрећа, као приоритетног акта. Овакав приступ постаје обигаторан за све субјекте у Републици Српској и БиХ. Реализација ове активности подразумјева, поред постојања методологије за израду процјене угрожености, и израду упутства које ће садржавати основне критеријуме за израду наведене процјене, односно методологију израчунавања свих неопходних параметара којима би се процијенио ризик од природне и друге несреће. Овај рад има за циљ да пружи допринос у изради наведених критеријума, базирајући се на стандардима и препорукама ЕУ али и неких земаља у окружењу.

Кључне ријечи: процјена, ризик, методологија, упутство, критерији

CONTRIBUTION TO THE NORMATIVE REGULATIONS OF THE RISK ASSESSMENT IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Abstract

A modern approach to quality planning of protection and rescue, from the lowest to the highest level, envisages the development of a threat assessment from natural and other disasters, as a priority act. This approach becomes mandatory for all subjects in Republic of Srpska and BiH. The realization of this activity implies, in addition to the existence of a methodology for the preparation of the threat assessment, development of instructions that will contain the basic criteria for the preparation of the threat assessment and methodology for calculating all necessary parameters to assess the risk from natural and other disasters. This paper aims to contribute to the development of the above criteria that are based on the standards and recommendations of the EU but also of some countries in the region.

Keywords: assessment, risk, methodology, instruction, criteria

Увод

Према свјетском извјештају о катастрофама за 2018. годину (CRED, 2020), пријављено је 315 природних катастрофа са 11.804 погинулих лица, 68,5 милиона људи је било погођено тим катастрофама, а свеукупне штете су износиле око 132 милијарде US\$. Ипак, анализирајући ову годину, у односу на просјек за период 2008-2017. године, може се констатовати да је број пријављених природних катастрофа нешто мањи (за период

¹ Аутор и коаутори су из Безбједносног истраживачког центара, Бања Лука, bicbl@yahoo.com

2008-2017 просјек је 348 жртве годишње), да је број погинулих значајно смањен (за период 2008-2017 просјек је 67.572 жртве годишње), а да је број људи погођених овим катастрофама такође много мањи (за период 2008-2017 просјек је 198,8 милиона погођених катастрофама) док су економски губици за око 30 милијарди US\$ мањи од просјека за посматрани период. Из наведеног извјештаја се види да природне опасности представљају велики изазов за све земље свијета јер су сви континенти били погођени овим непогодама а Европа је на другом мјесту по њиховом броју за 2018. годину. Од свих ових природних опасности поплаве и олује су биле најзаступљеније и оне су погодиле највећи број људи. Поплаве и земљотреси су однијеле највише живота 2018. године. Највеће економске штете су од олуја (70,8 милијарди US\$) али и од пожара који су на другом мјесту по економским штетама док су на трећем мјесту поплаве.

Према документу Европске комисије „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final), дефинисано је 11 најфреквентнијих опасности које се дијеле у двије велике групе а то су природне опасности (поплава, екстремни временски услови, пожари, сеизмичке и вулканске активности, пандемије, животињске болести) и антрополошке опасности (индустријски акциденти, радиолошки акциденти, оштећење инфраструктуре, сајбер безбједност и тероризам). Да би се ефикасно супротставили и борили против ових природних и антрополошких опасности потребно их је прво идентификовати, затим анализирати а затим подузети превентивне и припремити мјере адекватног одговора на исте.

Један од првих задатака Сендаи оквира је „разумјевање ризика од катастрофа“, а то прије свега подразумјева прикупљање и доступност података о разним опасностима, процјену ризика и рањивости те подјела добрих искустава. У складу са тим, а и ради утврђивања стварних опасности и нивоа пријетње у државама ЕУ, покренут је процес процјене ризика за чланице ЕУ али и све чланице Европског механизма за цивилну заштиту. Да би се процјене могле успоређивати и лакше анализирати, кренуло се од успоставе одређеног оквира процјене ризика од природних и других опасности, а који би требали, по могућности, да користе све државе чланице Механизма цивилне заштите.

Овим радом се покушава указати на одређене норме процјене ризика, које су успостављене као и предности постојања истих али и приказати стање у Републици Српској и БиХ када се ради о процјенама угрожености, ризика и усаглашености истих са европским стандардима, имајући у виду одређење ка чланству у Европском механизму цивилне заштите.

1. Основе о ризику и његовој процјени од природних и других опасности

Као код већине друштвених наука, а посебно у области безбједности, о термиолошком одређењу појединих кључних појмова не постоји консензус у научној заједници. Иста ситуација је и са питањем појма ризика. У зависности од теоријских одређења и интересовања различитих аутора, мијења се и само схватање ризика, а тиме и начин његовог дефинисања.

Поједини сматрају да је ризик мјера вјероватноће да ће се штетне посљедице по живот, здравље, својину и/или животну средину јавити као резултат неке одређене опасности. Овим се исти поистовјећује са термином вјероватноће. Често се ризик дефинише и као одступање од жељеног исхода. Чак у појединим документима ризик се дефинише кроз неколико различитих дефиниција (ISO 31000). У овом документу, а у складу са ISO/IEC

Водичем 73:2009 Ријечником, ризик је ефекат неизвјесности на циљеве. Уз ову дефиницију, ради њеног појашњавања, дато је и пет напомена, које у суштини представљају допуну дефиниције, а то су:

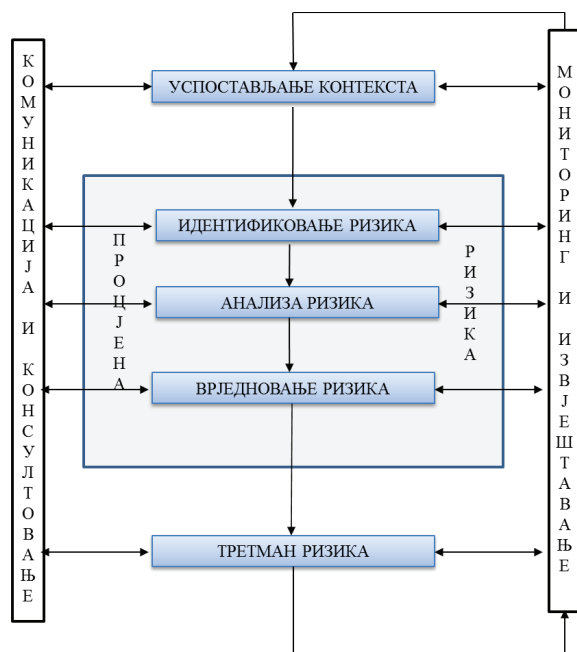
1. Ефекат је одступање од очекиваног - позитивно и/или негативно;
2. Циљеви могу имати различите аспекте (као што су финансијски, здравље и безбједност, заштита животне средине) и могу се примјенити на различитим нивоима (на стратешком, организационом, производном и процесном);
3. Ризик се често карактерише у односу на потенцијалне догађаје и посљедице, или на њихову комбинацију;
4. Ризик се често изражава као комбинација посљедица неког догађаја (укључујући промјене околности) и придружене вјероватноће догађаја;
5. Неизвјесност је стање, чак и дјелимичног недостатка информација, разумјевања и знања у вези са догађајем, његовом посљедицом или вјероватноћом.

Ризик, према неким ауторима, подразумева настанак неког непријатног догађаја који има различите посљедице, а чији исход није извјестан, односно, ризик постоји само уколико постоји изложеност људи/објеката/процеса при чему је губитак неизбежан (Гроздановић, Стојиљковић, 2013:15). Са друге стране „под ризиком се подразумева свака могућност у конкретном систему која са одређеном вјероватноћом може да изазове неочекивану промјену квалитета, односно промјену или губитак система“ (Кековић и др, 2011:25). Осим тога, ризика се често дефинише помоћу других фактора као што су вјероватноћа и посљедице. У неким ситраживањима ризик се приказује на различите начине. Тако се у документу „Процјене ризика од поплава и клизишта за стамбени сектор у БиХ“ ризик представља као количник производа опасности, рањивости и елемената под притиском који чине дјеленика и капацитета са друге стране који чини дјелиоца. Односно, ризик је већи што су капацитети за одговор мањи и обрнуто. У извјештају УНДП за БиХ и земље у окружењу (УНДП, 2017) на готово исти начин се представља ризик с тим да се „елементи под притиском“ замјењују термином „изложеност“, а која се у документу Европске комисије „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final), представља као „свеукупност људи, имовине, система или других елемената који су присутни у зонама опасности које су на тај начин предмет потенцијалних губитака“.

У случају дефинисања ризика изузетно је важан начин његовог разумјевања. Већ поменути функционални однос вјероватноће и посљедице или производни однос ове двије величине дају једну од дефиниција ризика у документу Европске комисије „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final). У истом документу се одмах наводи и функционална зависност рањивости, изложености и вјероватноће. Препорукама ЕУ и поменути документом ризик би требао бити резултат функционалне зависности посљедица и вјероватноће, гдје се отвара простор за сваку државу понаособ да на свој начин дефинишу начин утврђивања величине посљедица и вјероватноће. Ово је потребно јер и оне саме за себе представљају функционалну зависност величине отпорности и штете, као и изложености штићених вриједности. Овакав широк приступ даје могућности да своје процјене угрожености државе прилагоде својим потребама али их усмјерава на то да финални однос треба бити функционални однос вјероватноће и посљедице.

Сама процјена ризика је процес који се у ISO 31000 и ISO 31010 приказује како је то дато на шеми 1. Овај процес је у склопу управљања ризиком гдје поред процјене ризика која

се састоји из његове идентификације, анализе и оцјењивања, постоји и фаза успоставе контекста односно успоставе разумјевања окружења, стања у систему, контекста у коме се ради сама процјена, али се у овој фази дефинишу и критеријуми за његову процјену. Ови критеријуми требају обухватити у основи начин одређивања вјероватноће и посљедица по основне штићене вриједности. Након завршетка фазе процјене ризика слиједи његов третман који подразумева неколико активности које се могу предузети а то су: избјегавање ризика, смањење ризика, задржавање ризика и пренос ризика. Током ових фаза управљања ризиком треба да постоји стална и непрекидна комуникација и процес консултација, као и елемент мониторинга комплетног процеса како би се могуће грешке на вријеме уочиле и оклониле током процеса управљања ризиком. Треба имати у виду да су ово кораки и поступци који су настали као компромис и да поједине државе представљени процес виде на сличан, али и мало другачији начин. Препорука ЕУ је да се овај начин искористи као основа.



Шема 1. Процјена ризика у контексту управљања ризиком

Анализа ризика је управо та фаза процјене ризика у којој се одређују вјероватноћа његове појаве и могуће посљедице из чега се добија процјена нивоа ризика. Колики ће ниво ризика бити зависи од тога колико смо нивоа одредили и на који начин смо описали сваки од њих. Односно, прије саме процјене ризика потребно је утврдити нивое и описати садржај сваког од њих. У складу са документом Европске комисије „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final) на нивоу ЕУ препорука је да постоје четири нивоа ризика и то: врло висок, висок, умјерен и низак.

2. Европска легислатива о процјени ризика од природних и других опасности

Питање процјене ризика у склопу Европске уније (ЕУ) представља једну значајну тему о којој је било доста ријечи, али о којој ће се и у будућности врло много разговарати.

Климатске промјене, савремене технологије и нове пријетње натјерали су ЕУ да се овим проблемом озбиљно позабави. У складу са тим донесену су одређене директиве које за земље ЕУ у суштини представљају основ за израду државних докумената, али и одређени документи на нивоу УН који представљају смјернице за даљи развој управљања ризицима. То су прије свега Паришки споразум о климатским промјенама, Сендаи споразум о смањењу ризика као и УН 2030 директива за одрживи развој и достизање циљева одрживог развоја.

Основа процјене ризика у ЕУ је постављена кроз неке раније донесене документе, међу којима су најзначајнији:

- директива 2007/60/ЕС о процјени и управљању ризиком од поплава,
- директива 2008/114/ЕС о идентификацији и одређивању европске критичне инфраструктуре и процјенама за унапређење њене заштите,
- директива 96/82/ЕС о контроли великих акцидентних опасности које укључују опасне супстанце,
- директива 2000/60/ЕС о оквиру дјеловања заједнице у области политике вода,
- Еурокод 8 о дизајнирању зграда у односу на сеизмологију,
- Неколико различитих директива о шумским пожарима и системима за рано упозорење,
- Закључак савјета ЕУ о оквиру заједнице о спрјечавању ванредних ситуација бр.15394/09,
- Закључак савјета ЕУ о даљем развоју процјене ризика у управљању ванредним ситуацијама бр.8068/11 и др.²

Поред наведених директива, посебно је значајно истаћи доношење два стандарда и то ISO 31000 „Управљање ризиком –принципи и смјернице“ као и ISO 31010 „Управљање ризиком – технике процјене ризика“. Ипак поред ових докумената који су усмјерени на процјену ризика донесени су и документи попут Смјерница за процјену способности управљања ризицима (2015/С 261/03) којом се дефинише способност државе чланице ЕУ или њених регија које раде процјену ризика да исти смање, да му се прилагоде или да ублаже ризик на ниво који је за ту одређену државу или регију прихватљив. У складу са тим свакој држави је допуштено да одреди који нивои ризика су за њу прихватљиви у одређеном контексту и у зависности од ризика који се процјењују. Тиме се уважавају специфичности сваке од држава. Стандардом ISO 3100 представљени су основни алати за процјену ризика и сваки од алата је детаљно разрађен, а дата је њихова употребљивост код процјена средстава, способности и неизвјесности, али и сложеност сваког од алата и врста резултата која се добије кориштењем сваког од њих (квантитативни или квалитативни).

Врло значајан документ који је дао још већи значај потреби процјене ризика је одлука 1313/2013/ЕУ о формирању Механизма цивилне заштите ЕУ (МЦЗЕУ). У складу са овим документом, чланице Механизма³ су дужне достављати у ЕУ своје процјене ризика сваке три године. Први извјештаји су достављени 2015, 2018 а сљедећи је 2021. године. Како би се ризици у овим чланицама Механизма могли упоређивати и како би се могли извлачити ваљани закључци и препоруке, показала се потреба да начин приступу анализе ризика буде у основи исти у свим чланицама МЦЗЕУ . Односно, да се, поред осталог, укључе исте категорије опасности, ако је могуће, а у склопу њих исте

² Видјети више у "EU Policies contributing to Disaster Risk Management", SWD(2014)133 final, 8.4.2014.

³ Чланице ЕУ, сада њих 27 али и Исланд, Норвешка, Србија, Сјеверна Македонија, Црна Гора, Турска и Велика Британија

компоненте, укључујући и питање процјене угрожености од сајбер напада и тероризма, а уважавајући и истичући значај климатских промјена. У складу са тим, фокус ових државних процјена треба бити на једанаест области а то су: поплаве, метеоролошке прилике, шумски пожари, земљотреси, пандемије, епизоотије, индустријски акциденти, критична инфраструктура, нуклеарни и радиолошки акциденти, сајбер криминал и тероризам (SWD(2017) 176 final).

Документ Европске комисије „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final) представља један од докумената који даје основне смјернице процјена ризика за све земље чланице МЦЗЕУ, а по питању процјене ризика. Према овом документу „Упоредивост метода процјене ризика би требало да допринесу вриједности појединачних напора држава чланица и да омогуће процјене ризика да се споје (заједничке процјене ризика) међу регионима или државама чланицама које се суочавају са заједничким ризицима. Упоредиве методологије би такође омогућиле шире и боље уважавање утицаја катастрофа са којима су се суочиле неке али не и све државе чланице.“ Поред тога, заједничка терминологија и заједничко разумијевање појмова ће значајно олакшати доследност и упоредивост. Овај документ предвиђа да све стране укључене у Процес процјене ризика треба да:

- (а) се договоре о критеријумима бодовања на почетку процеса процјене,
- (б) евидентирају употребљене методе и њихов ниво неизвјесности,
- (в) обратe пажњу на оправдање за укључивање или искључивање специфичних ризика,
- (г) евидентирају резултате додијељене сваком ризику и њихово оправдање,
- (д) осмисле протокол за коришћење стручног мишљења.

Преглед природних и антрополошких ризика у ЕУ, а у складу са овим документом (SWD(2017) 176 final), истиче одређене области на које треба обратити пажњу током процјене ризика и без којих се ваљана процјена ризика не може направити, а то су:

- међузависности држава, снага, али и самих различитих врста опасности,
- каскадни ефекти у којима једна опасност покреће другу,
- прекогранични и регионални ризици и
- утицај климатских промјена.

У документу „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final) посебно се наглашава проблем недостатка података и база података, који су предуслов квалитетне анализе ризика, и истиче се потреба унапређења база података и начина њихове размјене.

Истим документом (SEC(2010)1626 final) наглашава се да се ризик може исказати као производ вјероватноће и утицаја опасности (посљедице), али и као функција ове двије вриједности. Посебно се код природних и сличних опасности у обзир узимају рањивост и изложеност опасности, односно ризик се доводи у функцију рањивости, изложености и вјероватноће.

Утицај опасности кроз овај документ се прије свега односи на утицај на људе, економију и екологију као и на политичко/друштвено стање у заједници. Ово су основне три вриједности које се штите процјеном ризика и у односу на њих је предвиђена процјена утицаја, а тиме и ризика по исте. За ове вриједности се раде скале и исте могу бити квалитативне и квантитативне. Препорука је да се за утицај на људе користи процјена

броја погинулих, повријеђених, евакуисаних или обољелих. Када се говори о еколошком и економском утицају онда би се скале требале креирати у складу са штетама у еурима док би скала за политичко/друштвени утицај требала бити полу-квантитативна. Овај утицај се може представити и као штета настала кроз одређену опасност.

У складу са наведеним у табелама 1., 2. и 3. приказани су критеријуми посљедица код неких од држава у окружењу и ЕУ (SWD(2017)176 final).

Табела 1. Критеријуми посљедица по људе

Крит.	Посљедице по људе							
	Хрватска ⁴	Словенија ⁵			Србија ⁶	Финска ⁷		
1	<0,001	< 5	<10	<20	<50	<=5	<=15	<=50
2	0,001-0,0046	5-10	10-50	20-50	50-200	6-15	16-45	51-200
3	0,0047-0,011	10-50	50-200	50-200	201-500	16-50	46-150	201-500
4	0,012-0,035	50-200	200-1000	200-500	501-1500	51-200	151-600	501-2000
5	0,036>	>200	>1000	>500	>1500	>200	>600	>2000

Табела 2. Критеријуми посљедица по економију и екологију

Крит.	Посљедице по економију и екологију					
	Хрватска (% буџета)	Словенија (% БДП)	Србија ⁸ (% буџета)	Финска ⁹		
				Милиона ЕУР		km ²
1	0,5-1	До 0,3	>1	<1	<1	<1
2	1-5	0,3-0,6	>3	1-10	1-10	1-10
3	5-15	0,6-1,2	>5	10-100	10-100	10-100
4	15-25	1,2-2,4	>10	100-500	10-500	100-1000
5	>25	Више од 2,4	>15	>500	>500	>1000

⁴ Укупан број погођених у односу на број становника ЈЛС (погинули, повријеђени, обољели, евакуисани, збринут и склоњени).

⁵ Словенија има критеријуме за сваки елемент посебно: умрле (прва колона), повријеђене и болесне (друга колона) и стално евакуисане. Имају критеријуме за људе и посљедице по њих за опасности које трају до десет година.

⁶ Укупан број људи захваћених неком опасношћу (мртви, повријеђени, обољели, евакуисани, расељени – остали без стана/куће, збринут и склоњени).

⁷ Прва колона су умрли, друга повријеђени и трећа евакуисани.

⁸ Укупни трошкови представљају: трошкове лијечења или здравственог збрињавања, непосредних или дугорочних хитних мјера, трошкове обнове зграда, јавног превоза и инфраструктуре, материјалних добара, културне баштине, трошкове еколошке обнове, трошкове прекида привредних активности, вриједности исплаћених премија осигурања.

⁹ Прва колона су материјални а друга накнадни, посљедични губици а у трећој колони је утицај на околину у односу на км².

Табела 3. Критеријуми за политичко/друштвено стање

Крит.	Посљедице по политичко/друштвено стање					
	Хрватска ¹⁰ (% буџета)	Словенија	Србија ¹¹ (% буџета)		Финска	
					Број КИ/ трајање утицаја	Виталне функције/трајање утицаја
1	0,5-1	Анализирају се квантитативно у већем дијелу: - политички и социјални утицај - интерна политичка стабилност - финансијска стабилност - ванјска политика и вањска стабилност	<1	<0,5	0-2/<дан	0-1/<дан
2	1-5		1-3	0,5-1	3-4/1 до 6 дана	2-3/1 до 6 дана
3	5-15		3-5	1-3	5-6/2 седмице	3-4/2 седмице
4	15-25		5-10	3-5	7-8/2 седмице до мјесец	5-6/ 2 седмице до мјесец
5	>25		>10	>5	9-11/преко 1 мјесец	7/преко 1 мјесец

Из табела (табела 1,2 и 3) се јасно види да су приступи у одређеним сегментима, код различитих држава слични, а прије свега код посљедица по људе и економију/екологију док се разлике највише испољавају код посљедица по политичко/друштвено стање. Треба истаћи да се тај политички сегмент не јавља у анализама већине земаља него се он приказује кроз опште друштвено стање након одређеног утицаја, а које се представља најчешће кроз утицај на критичну инфраструктуру и посљедице по јавне установе, али и кроз неке друге показатеље. У препорукама Европске комисије (SWD(2017) 176 final) јасно се истичу елементи које би било пожељно узети у разматрање у овом сегменту, а то су „бијес јавности и анксиозност, прекорачење територије, кршење међународног положаја, кршење демократског система и социјални психолошки утицај, утицаје на јавни ред и сигурност, политичке импликације, психолошке импликације и оштећење културних добара, као и друге факторе који се сматрају важним, а који не могу да се мјере у појединачним јединицама, као што су одређене штете по животну средину.“ Овдје треба имати у виду да сваки нови критеријум доноси са собом и нову дозу комплексности процјене.

Након што смо сагледали примјере појединих држава, везано за начин одређивања посљедица, потребно је сада сагледати и начине како те државе дефинишу вјероватноћу. Како смо већ утврдили да ризик није једнако вјероватноћа, јасно је да и сама вјероватноћа зависи од неких фактора. У функцији утврђивања вјероватноће користе се два основна приступа. Први приступ је фреквенција односно учесталост појаве одређене опасности кроз одређени период времена за коју су потребни статистички подаци о одређеним опасностима за које се вјероватноћа одређује. У случају недостатка статистичких података, користи се други приступ, скала вјероватноће, који омогућава да процјенитељ одреди квантитативно вјероватноћу, односно ту је скала за квалитативно одређивање вјероватноће. У табели 4. је приказ једне такве табеле која је дата у Упутству о методологији за израду процјене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије (Сл. гласник РС, број 18/17).

Табела 4. Критеријуми за одређивање вјероватноће

Категорији	Вјероватноћа		
	Квалитативно	Процентуално	Учесталост
1	Врло ниска	Мање од 1%	Једном у 100 година и рјеђе.

¹⁰ По овим критеријумима се анализира утицај на критичну инфраструктуру и на грађевине од јавног значаја.

¹¹ У првој колони су штете по критичну инфраструктуру а у другој су штете на установама од јавног/друштвеног значаја.

2	Ниска	1-5%	Једном у 20-100 година.
3	Просјечна	6-50%	Једном 2-20 година.
4	Висока	51-98%	Једном у 1-2 године.
5	Врло висока	Преко 98%	Једном годишње и чешће.

У Републици Хрватској је приступ процјени вјероватноће сходно табели 4. готово идентичан, а разлика је једино у називима које користе за квалитативни приказ вјероватноће. У табели 5. је компаративни приказ критеријума у Финској и Словенији, гдје треба примјетити да су одређени сегменти другачијих вриједности али је другачији и начини приказа вјероватноће у квантитативном и квалитативном смислу у односу на табелу 4. (SWD(2017) 176 final). На ову процјену посљедица и вјероватноће мора да утичу простор, вријеме и географија, као и други чиниоци који се могу појавити или се појављују током појаве одређеног ризика

Табела 5. Приказ критеријума вјероватноће за Финску и Словенију

Критеријуми	Словенија			Финска	
	Вјероватноћа			Вјероватноћа	
	Учесталост	Процентуално	Квалитативно	Квалитативно	Учесталост
1	Једном и више у 250 година	Вјероватноћа до 0,4% годишње	Тешко да постоји ризик	Врло ниска	Мање од једном сваких 1000 година
2	Једном у 100 до 250 година	Вјероватноћа од 0,4 до 1% годишње	Могућ али мало вјероватан ризик	Ниска	Једном у 500 до 1000 година
3	Једном у 25 до 100 година	Вјероватноћа од 1 до 4% годишње	Могућ ризик	Просјечна	Једном у 100 до 500 година
4	Једном у 5 до 25 година	Вјероватноћа од 4-20% годишње	Општи ризик	Висока	Једном у 10 до 100 година
5	Једном у пет година или чешће	Вјероватноћа више од 20% годишње	Специфичан и трајан ризик	Врло висока	Чешће од једном сваких 10 година

Имајући у виду вјероватноћу и посљедице одређене опасности, потребно је одредити сам ризик. Најчешћи примјери за његово одређивање су матрице ризика које могу бити разних димензија у зависности колико је категорија вјероватноће и посљедица, односно оне могу бити 5x5 или 4x4 или чак 3x3. У складу са документом Европске комисије „Процјена ризика и смјернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final), предвиђене су матрице 5x5, што подразумјева да се онда мора одредити пет нивоа вјероватноће и пет нивоа посљедица.

ПОСЉЕДИЦЕ	5	Ж	Н	Ц	Ц	Ц
	4	Ж	Н	Ц	Ц	Ц
	3	Ж	Н	Н	Н	Н
	2	З	Ж	Ж	Ж	Ж
	1	З	З	З	З	З
		1	2	3	4	5

ВЈЕРОВАТНОЋА

Слика 1. Матрица 5x5 дата у документу Европске комисије (SEC(2010)1626 final)

Након укрштања вриједности вјероватноће и посљедица добија се једно од 25 поља које карактерише одређена боја. Те боје уствари одређују нивое ризика. У складу са

наведеном директивом препоручују се четири нивоа ризика и то врло висок (црвена боја - Ц), висок (наранџаста боја – Н), умјерен (жута боја – Ж) и низак (зелена боја – З).

Оно што овдје треба још нагласити је да постоји потреба да се добијени ризик, у циљу његовог третмана сврста у област прихватљивог или неприхватљивог ризика. У неким случајевима појављује се и трећа категорија која је између двије наведене, а то је условно прихватљив ризик. Државе саме одређују нивое прихватљивости ризика кроз циљеве које желе постићи у појединим областима. Ово је доста комплексан дио управљања ризиком и представља велики изазов за процјењиваче када треба одредити који од нивоа ризика су прихватљиви или не.

3. Нормативна уређеност процјене ризика од природних и других опасности у Републици Српској и БиХ

Процјена угрожености неке државе од природних и других опасности представља почетни документ за све друге активности које се требају предузети у процесу управљања ризиком у тој области. То је предуслов за разумјевање потребних капацитета за успјешно управљање ванредним ситуацијама и предуслов за потребну спремност, планирање и правовремен, ефикасан и ефективан одговор на ванредну ситуацију.

Процјеном угрожености се такође стварају предуслови за равој квалитетних система раног упозорења и њихову интеграцију кроз правовремено прикупљање информација, детекцију и мониторинг разних врста опасности, али и квалитетно планирање и развој планова обуке и вјежби усмјерених на идентификоване ризике.

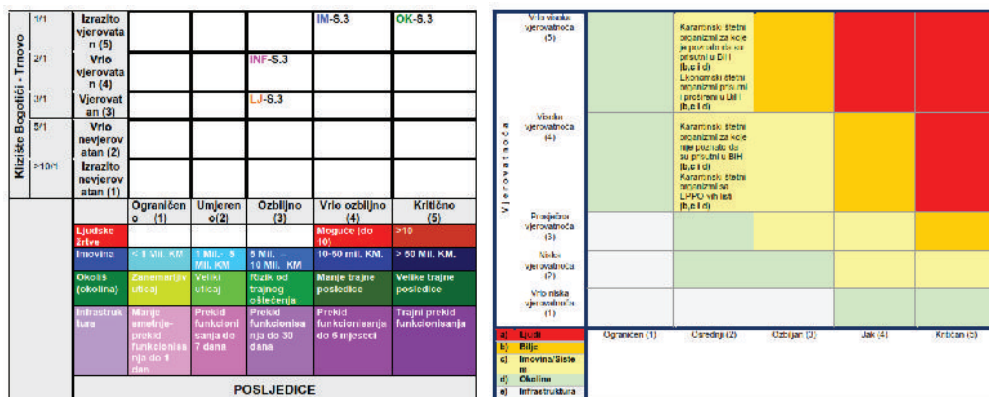
Према документу УНДП-а „Процјена капацитета за одговор на катастрофе и мапа пута за БиХ“ који је објављен 2018. године, истиче се информација да процјена ризика није урађена у око 20% општина Федерације БиХ и око 15% општина Републике Српске. Када се ради о плановима заштите и спасавања ситуација је још гора јер је само 77% општина Републике Српске и исто толико општина у Федерацији БиХ урадило планове заштите и спасавања.

Област заштите и спасавања је уређена Оквирним законом о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа („Службени гласник БиХ“ број 50/08). Чланом 13. тачка ц) и д) наведеног закона дефинисано је да Савјет министара БиХ доноси Процјену угрожености БиХ од природних или других несрећа, а чланом 14. тачка ц) истог закона је утврђено да Процјену угрожености БиХ израђује и предлаже Министарство безбједности БиХ. Прва процјена угрожености БиХ од природних и других несрећа објављена је у марту 2011. године, а ажурирана је први пут крајем прошле и почетком 2020. године, иако је Методологијом за израду Процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа („Службени гласник БиХ“ број 86/09) предвиђено да се ажурирање врши најмање једном у двије године.

Процјена је израђена према наведеној Методологији и Одлуци Савјета министара БиХ о формирању Интерресорне радне групе за израду Процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа („Службени гласник БиХ“ број 54/10). Методологија је дала широк оквир, а ризик је предвиђен и изражен као производ опасности и угрожености. У Методологији нема јасних вриједности ни критеријума, иако је предвиђено да се за сваку од опасности посебно креирају као један корак процјене. Исто тако није нигдје јасно дефинисано која матрица ће се користити ни који су нивои ризика који ће се наћи у истој. На основу анализе разних сценарија за идентификоване ризике

направљене су матрице које нису биле потпуне и у којима није било јасно како се дошло до одређених вриједности. Са друге стране појављују се посљедице и вјероватноћа као основ за израду матрица и добијање вриједности ризика што није у складу са дефиницијом ризика на самом почетку Методологије, иако се у члану 5. методологије каже да ће се на бази процјене опасности, изложености опасностима и рањивости извршити систематично димензионарање ризика, односно лоцирање ризика (ризички унутар БиХ или прекогранични ризици), њихова вјероватноћа, узроци и посљедице (изражене у људским, материјалним и/или финансијским губицима). Основ за израду ове процјене су сценарији који су посебан документ „База сценарија“ у којој се не појављују јасни критеријуми за одређивање вјероватноће и посљедица за све наведене опасности.

Методологијом нису предвиђени ни нивои ризика па се тако и из горњих матрица може видјети да је много разних боја без јасно назначеног значења. Ипак се у већини матрица могла наћи подјела на пет нивоа ризика и то: врло низак, низак, просјечан, висок и врло висок. Оно што треба посебно запазити је то да се утицај одређене опасности у већини случајева анализира кроз утицај на људе, имовину, екологију и инфраструктуру, што је близу основних штићених вриједности предвиђених европском директивом.



Слика 3. Разне матрице у Процјени угрожености БиХ 2011.године

Процјена је урађена у вријеме када је тек усвојена директива Европске комисије (SEC(2010)1626 final), а Механизам цивилне заштите ЕУ је тек био у настајању, те није било некаквих обавеза према ЕУ, али је методолошки Процјена била конфузна и тешко разумљива. Поред тога на њеном ажурирању и прилагођавању се није радило готово деценију иако су били сви упознати (бар они који се баве овом проблематиком у Министарству безбједности БиХ) са Директивом ЕУ (SEC(2010)1626 final) и иако је БиХ покренула процедуру за пријем у Европски механизам цивилне заштите.

Савјет министара БиХ је задужио Министарство безбједности БиХ, да након десет година уради нову односно ажурирају стару процјену угрожености БиХ од природних или других опасности и иста је презентована у јануару 2020. Поред тога, крајем јануара 2020. године, Савјет министара БиХ је задужио Министарство безбједности да у складу са ЕУ методологијом за процјену ризика изврши услашавање Методологије за процјену ризика у БиХ.

Актуелна Процјена угрожености од природних и других несрећа у Федерацији БиХ израђена је 2014. године. Основ за њену израду био је члан 26. став 2. тачка 2) Закона о

заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа у Федерацији БиХ („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 39/03, 22/06 и 43/10) и Методологија за израду процјене угрожености од природних и других несрећа у ФБиХ (“Службене новине Федерације БиХ”, број 35/04).

Прва Процјена угрожености од природних и других несрећа је израђена у јуну 2005. године. Федерална управа ЦЗ, анализирајући актуелна дешавања у природном и друштвеном окружењу на подручју Федерације БиХ, БиХ у цјелини и шире, од доношења прве Процјене, оцијенила је да су наступиле значајне промјене и околности које су захтијевле ажурирање и доградњу претходне Процјене од природних и других несрећа, због чега се приступило реализацији ажурирања и израде процјене која је усвојена 2014. године. Поред тога, у поступку ажурирања Процјене угрожености извршено је усклађивање и са Процјеном угрожености од природних и других несрећа БиХ из 2012. године.

Садржај процјене угрожености обухвата, између осталог и сљедеће елементе: могуће узроке, односно ризике настанка природне или друге несреће, учесталост појављивања, интензитет дјеловања, вријеме трајања, подручје које може бити угрожено и податке о могућим посљедицама по људе и материјална добра на подручју дјеловања те природне или друге несреће. У овој Процјени, *ризик* је вјероватноћа трпљења /неке/ штете или губитака (материјалних или људских) у случају природне или друге несреће. Сама процјена нема предвиђену употребу сценарија, као ни израду матрица функционалне зависности посљедица и вјероватноће појаве неке опасности. Искључиво, Процјена се бави утицајем природне и друге опасности на људе и материјална добра. Треба истаћи да се Методологијом не предвиђају критеријуми за процјену вјероватноће као ни критеријуми за процјену штета, а и нема јасно дефинисаних нивоа ризика, као ни нивоа његове прихватљивости. Једино се у Процјени на крају, код дефинисања појмова дефинише и шта је то прихватљив ризик, гдје се каже да „Влада Федерације БиХ у подручјима која су изложена опасностима мора одлучити који је степен ризика „прихватљив“ на федералном нивоу“.

Када се ради о Процјени угрожености Републике Српске, прва је урађена 2013. године. Процјена угрожености подлијеже ажурирању, како текућем, свакодневном, тако и редовном, периодичном, које је свеобухватније и које се врши, у принципу, једном у 3 до 5 година, зависно од промјене околности или кључних елемената који су битни за њену вјеродостојност. Основ за њену израду су Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама (Службени гласник РС, број: 121/12) и Уредба о садржају и начину израде Плана заштите од елементарне непогоде и друге несреће (Службени гласник РС, број:68/13). Овим документима је предвиђена јасна употреба методе ризико-базираног деимензионарања уз употребу развоја сценарија као алата. Ризико-базирано деимензионарање је у ствари прилагођавање законске легислативе, планова, процедура и друге документације, спасилачких и хитних служби, превентивних и интервентних капацитета и свега другог што је од непосредног значаја за заштиту и спасавање/цивилну заштиту, идентификованим ризицима.

Сама Уредба о садржају и начину израде Плана заштите од елементарне непогоде и друге несреће предвиђа основне кораке израде Процјене угрожености као основног предуслова за израду осталих планова заштите и спасавања (превентивног дјеловања, приправности, мобилизације и хитног договора). Самом Уредбом није предвиђено кориштење матрице ризика и њен изглед.

У складу са чланом 6. Уредбе, Процјена угрожености треба да пружи што потпуније и аналитички обрађене податке о територији, становништву, идентификованим ризицима и ризичним објектима, критичним тачкама, историјским, искуственим и статистичким подацима, а на крају се процијењују посљедице несрећа које су резултат идентификованих ризика, подаци о штети и губицима. Ипак Уредба не показује успостављање јасне функционалне зависности тих посљедица и штета у процјени нивоа ризика. Треба истаћи да су у Уредби препознате штићене вриједности које су већим дијелом усклађене са документом Европске комисије, а то су: људи, имовина, инфраструктура и животна средина. На жалост сама Уредба није дефинисала критеријуме за одређивање посљедица односно штета као ни критеријуме за одређивање вјероватноће. Поред наведеног у Уредби недостаје и класификација нивоа ризика и начин одређивања прихватљивости или неприхватљивости нивоа ризика. На тај начин добро замишљена идеја је остала не разрађена у потпуности и Уредба није омогућила јединствену процјену ризика у јединицама локалне самоуправе, односно није омогућила адекватно провођење активности на анализи и врједновању ризика.

Врло је битно примјетити да су се све процјене ризика рађене од нивоа БиХ ка ентитетима, кантонима па јединицама локалне самоуправе, одвијале одозго према доле, а не како би то требало од јединица локалне самоуправе ка БиХ нивоу. Разлози за то су различити, али прије свега леже у слабој организацији система заштите и спасавања на најнижем нивоу (јединице локалне самоуправе) и непостојању капацитета на том нивоу да посао Процјене угрожености општина од природних или других несрећа ураде квалитетно и у складу са постојећим методологијама. Са друге стране не постоје квалитетне Уредбе односно Методологије за процјену угрожености од природних и других опасности које би јасно дефинисале основне смјернице за процјене ризика, прије свега квантификаторе за вјероватноћу, посљедице, штете и др., као ни јасне одреднице о величини и изгледу матрицама ризика, нивоима ризика и степенима прихватљивости истог.

4. Закључак

Према основним документима ЕУ, који су везани за процјену ризика од природних и других опасности, у процјени ризика се мора у обзир узети не само учесталост односно вјероватноћа и посљедице у смислу новчаних и економских губитака, него се морају узети у обзир и питања савременог човјека, а то су: климатске промјене, насељеност, инфраструктура али и мигранте, пад биодиверзитет, пад отпорности на микроорганизме, пад отпорности на антибиотике, утицај градње на изглед окружења, утицај експлоатација руда на окружење, утицај експлоатације шљунка на ријечним коритима, сајбер опасности, тероризам. Наша свјесност свих ових опасности натјераће нас да се њима бавимо, али постоје и опасности којих нисмо још свјесни или им не придајемо значај јер сматрамо да се код нас не дешавају па и нису битне: ерупције вулкана, хаварије на нуклеарним електранама, сунчеве пјеге и сл. Свако ко се озбиљно бави процјенама ризика мора размотрити реалност ових опасности и идентификовати ризике у складу са нивоом процјне (локални, регионални, држави, међудржавни).

Постојеће процјене угрожености од природних и других несрећа у БиХ требају се усагласити са основним директивама ЕУ, а посебно из разлога што БиХ тежи ка чланству у европском механизму цивилне заштите. Постојеће методологије на свим нивоима требају се ревидирати и конципирати тако да се у њима налазе јасни критеријуми за одређивање вјероватноће и посљедица по штићене вриједности. Поред тога нове методологије треба да садрже величину и изглед матрица ризика (5x5) као и

нивое ризика (четири нивоа ризика) усклађене са европским директивама. Поред тога потребно је дефинисати и који ризици су прихватљиви а који не и у складу са тим усмјерити даљи процес планирања и израде Плана заштите и спасавања. Методологије треба допунити и са садржајем и изгледом те начином израде реперезентативних сценарија за највјероватније нежељене догађаје, али и сценарија за догађаје са најгорим могућим посљедицама. Тиме би се омогућио јединствен приступ процјени угрожености од највишег до најнижег нивоа власти, а самим тим би се омогућила компарација и израда процјена у складу са ЕУ стандардима. У случају да БиХ ове године постане чланица МЦЗЕУ, већ сљедеће године ће бити дужна да упути своју Процјену угрожености усклађену са европским стандардима.

На нивоима локалних заједница морају постојати базе података формулисане тако да садрже све оне релевантне информације потребне да се изврши квалитетна процјена ризика. Односно морају бити на једном мјесту прикупљени и редовно занављани сви подаци од штета изазваних природним и другим непогодама до броја и карактеристика опасности које су погодиле одређену јединицу локалне самоуправе. Та база мора да садржи и податке о свим учесницима систем заштите и спасавања. Обавезе достављања ових података се морају законски ријешити, а изглед базе података треба формирати РУЦЗ и захтјевати од јединица локалне самоуправе да их попуњавају редовно чиме би се омогућило да се процјена угрожености на нивоу Републике Српске уради много квалитетније и у складу са потребним европским стандардима и у складу са начином на који то раде земље у окружењу, односно тиме би се омогућило да се ураде процјене у јединицама локалне самоуправе на основу којих ће да се уради процјена угрожености Републике Српске од природних и других несрећа.

Литература

1. База сценарија (2011), Савјет министара, Министарство безбједности, Сарајево
2. Гроздановић М. и Е. Стојиљковић (2013), Методе процјене ризика, Универзитет у Нишу, факултет за заштиту на раду, Ниш
3. Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број: 121/12
4. Закона о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа у Федерацији БиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, број: 39/03, 22/06 и 43/10
5. Кековић З. и др. (2011), Процјена ризика у заштити лица, имовине и пословања, Центар за анализу ризика и управљање кризама, Београд
6. Методологија за израду процјене угрожености од природних и других несрећа у ФБиХ, „Службене новине Федерације БиХ“, број: 35/04
7. Методологијом за израду Процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа, „Службени гласник БиХ“ број: 86/09
8. Natural disasters 2018 (2019), CRED, <https://www.cred.be/publications>
9. Одлука бр: 1313/2013/EU Европског парламента и савјета од 17. децембра 2013. о Механизму уније за цивилну заштиту, Службени гласник ЕУ бр:L 347/924
10. Одлука Савјета министара БиХ о формирању интересорне радне групе за израду Процјене угрожености БиХ од природних или других несрећа, „Службени гласник БиХ“ број: 54/10
11. Оквирним законом о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа, „Службени гласник БиХ“ број: 50/08
12. Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face (2017), SWD(2017) 176 final, European Commission, Brussels

13. Процјена капацитета за одговор на катастрофе и мапа пута за Босну и Херцеговину (2018), УНДП БиХ, Сарајево
14. Процјена угрожености Босне и Херцеговине од природних или других несрећа (2011), Министарство безбједности БиХ, Сарајево
15. Процјена угрожености Републике Српске од елементарне непогоде и друге несреће (2013), републичка управа цивилне заштите, Источно Сарајево
16. Процјена угрожености федерације Босне и Херцеговине од природних и других несрећа (2014), Федерална управа цивилне заштите, Сарајево
17. Процјене ризика од поплава и клизишта за стамбени сектор у Босни и Херцеговини (2015), ЕУ програм за опоравак од поплава, Сарајево
18. Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management (2010), SEC (2010) 1626 final, European Commission, Brussels
19. Risk management - Risk assessment techniques ISO 31010 (2009)
20. Risk-Proofing the Western Balkans: Empowering People to Prevent Disasters (2016), UNDP BiH, Sarajevo
21. Управљање ризиком – Принципи и смјернице ISO 31000 (2009), БАС
22. Уредба о садржају и начину израде Плана заштите од елементарне непогоде и друге несреће, „Службени гласник РС“, број:68/13
23. Извјештај о хуманом развоју за 2016.- смањење ризика од катастрофа на Западном Балкану (2017), УНДП

MEĐUNARODNI PRAVNI STANDARDI U OBLASTI ZAŠTITE PRAVA OSOBA SA MENTALNIM POREMEĆAJIMA

Sažetak

Iako je u posljednjih nekoliko decenija došlo do značajnog jačanja instrumenata za zaštitu ljudskih prava na međunarodnom nivou, prava posebno ranjivih skupina, u koje se svakako svrstavaju i osobe sa mentalnim poremećajima, nažalost se i dalje krše. Osobe sa mentalnim poremećajima nerijetko su izložene diskriminaciji, nečovječnom i ponižavajućem postupanju, čak i u onim ustanovama koje bi im trebale pružiti usluge zdravstvene ili socijalne zaštite. Stoga je posebno važno poznavati međunarodne standarde zaštite ljudskih prava uopće i posebno zaštite prava osoba sa invaliditetom, na kojima bi se trebali temeljiti domaći propisi o zaštiti prava osoba sa mentalnim poremećajima.

Ključne riječi: ljudska prava, osobe sa mentalnim poremećajima, međunarodni standardi.

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS WITH MENTAL DISORDERS

Abstract

Although there has been a significant strengthening of international human rights protection instruments in recent decades, the rights of particularly vulnerable groups, including persons with mental disorders, are unfortunately still being violated. Persons with mental disorders are often subject to discrimination, inhuman and degrading treatment, even in those institutions that should provide them with healthcare or social care services. It is therefore especially important to know the international standards for the protection of human rights in general and the protection of the rights of persons with disabilities in particular, on which domestic laws on the protection of the rights of persons with mental disorders should be based.

Keywords: human rights, persons with mental disorders, international standards.

1. Uvod

Kada se govori o narušenom mentalnom zdravlju čovjeka, uglavnom se na umu imaju mentalni poremećaji koji obuhvataju izuzetno širok spektar stanja i simptoma, počev od prilično rasprostranjenih poremećaja kakvi su anksioznost i depresija, sve do ozbiljnih psihopatoloških oboljenja poput demencije i shizofrenije, ali i stanja uzrokovanih zloupotrebom ili ovisnošću o alkoholu ili opojnim drogama, te različitih oblika poremećaja ličnosti. Međutim, prema definiciji Svjetske zdravstvene organizacije, mentalno zdravlje nije samo odsustvo mentalnog poremećaja, već stanje blagostanja u kojem svaka osoba ostvaruje svoj potencijal, nosi se sa svakodnevnim životnim stresom, može produktivno raditi, odnosno u mogućnosti je

¹ JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla, <http://www.ukctuzla.ba>.

doprinositi svojoj zajednici.² Stoga je jasno da pitanje zaštite mentalnog zdravlja stanovništva svakako treba biti u vrhu prioriteta zdravstvene i socijalne politike, kako na nacionalnom, tako i na globalnom nivou.

Već površnom analizom podataka koje Svjetska zdravstvena organizacija javno objavljuje, može se zaključiti da postoji više nego dovoljno razloga za zabrinutost za mentalno zdravlje modernog čovjeka. Neke skorije studije pokazuju da mentalni poremećaji imaju značajan udio u ukupnom obolijevanju svjetske populacije i da predstavljaju vodeći razlog zbog kojeg osobe provode veliki dio svog života sa invaliditetom³. Na osnovu globalnih zdravstvenih statistika pretpostavlja se da danas u svijetu oko 300.000.000 ljudi pati od depresije, 60.000.000 od bipolarnog afektivnog poremećaja, 50.000.000 od demencije i 23.000.000 od shizofrenije⁴. U Bosni i Hercegovini, kao zemlji u tranziciji, sa visokom stopom nezaposlenosti i socijalne nesigurnosti, čije stanovništvo još uvijek osjeća posljedice rata, značajno su povećani rizici po mentalno zdravlje i bilježi se porast broja osoba sa mentalnim poremećajima.

Paralelno sa aktivnostima na osiguravanju adekvatnog sistema za pružanje usluga zdravstvene zaštite ovoj ranjivoj skupini stanovništva, neophodno je raditi i na stvaranju odgovarajućeg pravnog okvira unutar kojeg će prava osoba sa mentalnim poremećajima biti zaštićena u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.

U ovom radu biće analiziran jedan dio međunarodnog pravnog okvira zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima u cilju davanja odgovora na pitanje u kojoj mjeri je relevantna domaća legislativa usklađena sa međunarodnim dokumentima.

2. Međunarodni pravni okvir zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima

Kada se govori o međunarodnom pravnom okviru zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima i postupanja prema ovim osobama unutar mreže institucija koje se bave zaštitom mentalnog zdravlja, potrebno je imati u vidu da se zaštita osoba sa mentalnim poremećajima ne može razmatrati izolirano, samo u svjetlu posebnih pravila koja se odnose isključivo na njih, već se u obzir moraju uzeti kako dokumenti o pravima osoba sa invaliditetom, tako i oni koji se odnose na ljudska prava općenito.

Bosna i Hercegovina je potpisnica svih najznačajnijih međunarodnih dokumenata u vezi za zaštitom ljudskih prava. U Aneksu I na Ustav BiH nabrojeno je ukupno 15 međunarodnopravnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji predstavljaju dio formalnog i materijalnog ustavnog prava BiH, među kojima su i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) sa opcionim protokolima (1966. i 1989), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1987) i Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987). Ovi međunarodni dokumenti se u BiH primjenjuju direktno i sve osobe u BiH, bez razlike, imaju pravo da u njima uživaju. Međutim, prema važećem tumačenju

² Definicija Svjetske zdravstvene organizacije, dostupno na: http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/en/ (Pristup: 18.02.2020. godine).

³ Rittossa D., *Ustavopravna zaštita prava osoba s duševnim smetnjama*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017., v. 38, br. 3, str. (1057-1100) 1058.

⁴ Podaci Svjetske zdravstvene organizacije iz 2018. godine. Dostupno na: <http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/mental-disorders> (Pristup: 18.02.2020. godine).

Ustavnog suda BiH⁵, ovi dokumenti se ne primjenjuju u cijelosti, već samo u odnosu na zabranu diskriminacije. To znači da je uživanje prava i sloboda sadržanih u njima moguće samo ako se ujedno tvrdi da je uživatelj tog prava ili slobode diskriminiran, zbog čega je materijalno-pravni i formalno-pravni obim ovog dijela ustavnog prava je znatno reduciran⁶.

2.1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je usvojena i proglašena od strane Generalne Skupštine Ujedinjenih naroda, Rezolucijom 217 A (III), 10. decembra 1948. godine. Predstavlja temeljni i najznačajniji akt Ujedinjenih naroda o sistemu ljudskih prava i sloboda i poslužila je kao osnov za mnoge druge dokumente iz oblasti ljudskih prava koji su nastali kasnije.

Ovom deklaracijom propisano je, između ostalog, da se sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima, te da su svakome dostupna sva prava i slobode navedene u njoj, bez razlike bilo koje vrste, kao što su rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, narodnosno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili drugi pravni položaj. Najznačajnija prava i slobode navedene u Deklaraciji su: pravo na život, slobodu i sigurnost ličnosti, pravo na priznavanje pred zakonom, pravo na jednakost pred zakonom, pravo na djelotvorna pravna sredstva, zaštita od mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zaštita od samovoljnog hapšenja, zatvora ili izгона, sloboda kretanja, sloboda mišljenja, uvjerenja i vjere, sloboda izražavanja i mišljenja, itd.

Doseg ove deklaracije je univerzalan i ona se odnosi na sva ljudska bića podjednako, pa tako i na osobe sa mentalnim poremećajima. Mentalni poremećaj ne može biti osnov za bilo kakvo kršenje ili ograničavanje prava garantovanih ovom deklaracijom. Značaj ove deklaracije je i u tome što je ona vremenom postala temelj međunarodnog običajnog prava i model za mnoge druge međunarodne dokumente u oblasti zaštite ljudskih prava uopće, ali i zaštite osoba sa invaliditetom.

Zanimljivo je da bivša SFRJ nije usvojila Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, jer je prilikom usvajanja i glasanja o njoj stala na stranu bivšeg SSSR-a i ostalih država Istočne Evrope koje su je odbile prihvatiti s obrazloženjem da bi njeno prihvaćanje značilo „mješanje u unutrašnje stvari pojedinih država i povreda suvereniteta“⁷.

Zvanični prijevod teksta Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima na neki od službenih jezika u BiH nikad nije objavljen⁸. Ova Deklaracija nije bila objavljena ni u službenim glasilima bivše SFRJ. U literaturi je moguće naći nekoliko nezvaničnih prijevoda⁹.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima nije pravno obavezujući dokument, ali su njeni temeljni principi razrađeni u dva međunarodna pakta i to: Međunarodni pakt o građanskim i

⁵ Vidjeti Odluku o dopustivosti broj: AP 2722/07, dostupna na: <http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/AP-2722-07-238015.pdf> (Pristup: 18.02.2020. godine).

⁶ Ademović N., Marko J., Marković G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012., str. 16-18.

⁷ Šeks V., *Jugoslavija i međunarodni dokumenti o pravima čovjeka*, Revija za sociologiju, Vol. 20, No. 3-4, Osijek, 1989., str. (351-362) 352.

⁸ U Republici Hrvatskoj službeni prijevod Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima na hrvatski jezik objavljen je 2008. godine povodom obilježavanja njene 60. godišnjice.

⁹ Nezvanični prijevod Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima na bosanski jezik dostupan je na: http://www.arhivsa.ba/wordpress/?page_id=327 (Pristup: 18.02.2020. godine).

političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ova deklaracija nije dio Ustava BiH, ali je navedena u Aneksu Ustava Federacije BiH koji se odnosi na instrumente zaštite ljudskih prava, a koji imaju pravnu snagu ustavnih odredbi.

2.2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima¹⁰ i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹¹ su multilateralni sporazumi koji su usvojeni i otvoreni za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje od strane Generalne skupštine Ujedinjenih naroda Rezolucijom 2200 A (XXI) 16. decembra 1966. godine. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stupio je na snagu 3. januara, a Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima 23. marta 1976. godine. Njima je utvrđena obveza svake države potpisnice da ustavom, zakonima i drugim mjerama svakom pojedincu osigura uživanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Sa stanovišta njihovog sadržaja, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima pokriva građanska i politička prava, kao što su npr. pravo na slobodu i ličnu sigurnost, pravo glasa i sloboda izražavanja, te zaštita od mučenja i nehumanog i ponižavajućeg postupanja, dok Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima pokriva ekonomska prava, kao što su pravo na stanovanje, obrazovanje, zdravlje i zapošljavanje, pravo na najbolje psihičko i mentalno zdravlje koje se može postići, te zaštitu od diskriminacije.

Službeni tekstovi oba pakta objavljeni su u Službenom listu SFRJ broj 7/71 i danas su jedini službeni prijevodi na jezike naroda u BiH. Oba navedena pakta Bosna i Hercegovina je preuzela sukcesijom 1. septembra 1993. godine¹², a prema važećem Ustavu BiH imaju snagu ustavnih odredbi i direktno se primjenjuju, uz ranije pomenuta ograničenja. Također su navedeni i u Aneksu Ustava Federacije BiH koji se odnosi na instrumente za zaštitu ljudskih prava, a koji imaju pravnu snagu ustavnih odredbi.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima je prvi pravno obavezujući dokument koji garantira pravo na slobodu i ličnu sigurnost za koji se smatra da se odnosi i na osobe sa problemima mentalnog zdravlja¹³. Ovo je posebno značajno u kontekstu lišenja slobode osoba sa mentalnim poremećajima. Pakt predviđa da niko ne može biti lišen slobode, osim iz razloga utvrđenih zakonom i u postupku propisanom zakonom. Osoba lišena slobode mora biti obaviještena o razlozima za lišenje slobode i mora joj biti omogućeno da uloži žalbu sudu, koji će narediti oslobađanje osobe ukoliko je nezakonito lišena slobode.

Članom 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima utvrđeno je da države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice na najbolje psihičko i mentalno zdravlje koje može da postigne.

¹⁰ Prijevod Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima na bosanski jezik dostupan je na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/MedunarodniPakt%20B.pdf> (Pristup: 18.02.2020. godine).

¹¹ Prijevod Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima na bosanski jezik dostupan je na: <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/05bosniak/BIIntCovEcSocCulRights.pdf> (Pristup: 18.02.2020. godine).

¹² Službeni list Republike BiH broj 25/93.

¹³ Gajin S., *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom, Knjiga I, Međunarodni i uporedni standardi*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2014., str. 23.

2.3. Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka

Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka¹⁴ je međunarodni instrument o ljudskim pravima legislativnog karaktera. Usvojena je i otvorena za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda broj: 39/46 od 10. decembra 1984. godine. Stupila je na snagu 26. juna 1987. godine u skladu sa članom 27 (1).

Osnovni cilj usvajanja ove Konvencije bio je da se pokuša osigurati što veći stepen uspješnosti u borbi protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka u cijelom svijetu. Konvencija sadrži odredbe koje preciziraju dužnost svih država članica u pogledu poduzimanja zakonskih, administrativnih, sudskih ili drugih uspješnih mjera u svrhu sprječavanja izvršenja djela mučenja na njihovom teritoriju. Mučenjem se, u smislu ove Konvencije, smatra svako nanošenje teške fizičke ili duševne patnje koje počinu službena osoba u izvršavanju svoje službene funkcije. Cilj takvog mučenja je dobivanje informacije ili priznanja, kažnjavanje, zastrašivanje, prinuda ili bilo koji oblik diskriminacije. Konvencija predviđa nekoliko oblika nadzora nad primjenom svojih odredaba, a kao tijelo koje će vršiti nadzor osnovan je Komitet protiv mučenja. Jedina mjera nadzora koja obavezuje sve države je podnošenje periodičnih izvještaja o izvršavanju Konvencije.

Generalna skupština Ujedinjenih naroda je 18. decembra 2002. godine usvojila Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka (OPCAT), sa ciljem prevencije torture u ustanovama u kojima se nalaze osobe lišene slobode.

Bivša SFRJ je potpisala i ratificirala ovu Konvenciju. Objavljena je u Službenom listu SFRJ – Međunarodni ugovori broj 9/91. BiH je također potpisnica ove Konvencije, kao i Opcionog Protokola, koji je BiH ratificirala 24. oktobra 2008. godine¹⁵.

Opcionim Protokolom uspostavljen je sistem redovnih posjeta pritvorskim mjestima od strane nezavisnih stručnih tijela, u cilju sprječavanja torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka. Ovaj novi dvostruki pristup kombinuje novo međunarodno tijelo (UN Podkomitet za prevenciju torture), sa obavezom svake države članice da uspostavi svoj Nacionalni preventivni mehanizam za prevenciju torture (NPM).

Po zaključku Vijeća ministara BiH iz 2012. godine Nacionalni preventivni mehanizam za BiH uspostavljen je pri Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH, kao zaseban Odjel s odvojenim budžetom i potrebnim osobljem, obzirom da je Institucija ombudsmena za ljudska prava u BiH u potpunosti neovisna. Ovo je trebalo biti samo privremeno rješenje do donošenja odgovarajućeg zakonskog okvira, međutim BiH do danas nije uspostavila Nacionalni preventivni mehanizam u punom kapacitetu, iako je prethodnih godina bilo inicijativa za

¹⁴ Prijevod Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka na bosanski jezik dostupan je na: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Konvencija_protiv_torture.pdf. (Pristup: 18.02.2020. godine).

¹⁵ Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori broj: 8/08.

donošenje posebnog Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu¹⁶ ili izmjena i dopuna postojećeg Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH¹⁷.

Značaj uspostavljanja Nacionalnog preventivnog mehanizma u BiH u kontekstu zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima, ogleda se u tome što bi ovaj organ bio nadležan i za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka u psihijatrijskim zdravstvenim ustanovama u kojima su smještene osobe sa mentalnim poremećajima protiv njihove volje, bilo da se radi o civilnim, bilo o forenzičkim psihijatrijskim pacijentima.

2.4. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom

Opća skupština Ujedinjenih naroda je 13. decembra 2006. godine usvojila Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba sa invaliditetom¹⁸, namijenjenu zaštitu prava ljudi s invaliditetom diljem svijeta. Ta je Konvencija prvi veliki sporazum o ljudskim pravima sklopljen u 21. stoljeću, a odnosi se na građanska, politička, socijalna i kulturna prava. Za potpisivanje je bila otvorena 30. marta 2007. godine, a na snagu je stupila 3. maja 2008. godine, nakon što ju je ratificiralo 20 država¹⁹. Do danas je ovu Konvenciju ratificiralo 181 država²⁰. Zanimljivo je da je ova Konvencija prvi globalni međunarodni ugovor koji je bio otvoren za potpis i regionalnim organizacijama, pa ga je potpisala i Europska unija. BiH je Konvenciju i Opcioni protokol ratificirala 2009. godine²¹ bez rezervacija ili izjava.

Svrha Konvencije je unaprjeđenje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda osoba s invaliditetom, i unaprjeđenje poštivanja njihovog urođenog dostojanstva. Cilj je da Konvencija i Opcioni protokol budu instrument za zaštitu ljudskih prava sa dimenzijom socijalnog razvoja. Konvencija također ima za cilj da doprinese da osobe s invaliditetom budu "subjekti" koji imaju prava i koji su u stanju tražiti zaštitu tih prava, slobodno odlučivati o svom životu i biti aktivni članovi društva²².

Ovom Konvencijom nisu predviđena bilo kakva nova ljudska prava koja već ne postoje u drugim međunarodnim dokumentima, već se definiraju obaveze država u vezi sa postojećim pravima za koja je uočeno da se često krše ili uskraćuju osobama s invaliditetom. Konvencija osobe s invaliditetom definira kao osobe sa dugotrajnim fizičkim, mentalnim, intelektualnim ili osjetilnim oštećenjima, koje u interakciji s različitim barijerama mogu ometati njihovo puno i djelotvorno sudjelovanje u društvu ravnopravno s ostalim članovima tog društva.

¹⁶ Prijedlog Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka dostupan je na:

<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/ZAKON%20NPM.pdf> (Pristup: 18.02.2020. godine).

¹⁷ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH dostupan je na: <https://www.paragraf.ba/nacrti-i-prijedlozi/prijedlog-zakona-o-ombudsmenu-za-ljudska-prava-bosne-i-hercegovine.pdf> (Pristup: 18.02.2020. godine).

¹⁸ Prijevod Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom na bosanski jezik dostupan je na:

http://www.mhrr.gov.ba/pdf/konvencija_bos.pdf (Pristup: 18.02.2020. godine).

¹⁹ Vidi me, čuj me – Vodič za primjenu Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom i promicanje prava djece, The Save the Children Fund, 2009., str. 2.

(https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Vidi_me_cuj_me.pdf) (Pristup: 18.02.2020. godine).

²⁰ Zvanični podatak UN-a, dostupno na: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (Pristup: 18.02.2020. godine).

²¹ Odluka o ratifikaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Opcionog protokola objavljena je u Službenom glasniku BiH – Međunarodni ugovori broj 11/09.

²² Istraživački sektor Sekretarijata Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH, *Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom i propisi Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2011., str. 5.

Za osobe sa mentalnim poremećajima prihvatanje općih načela Konvencije predstavljalo je promjenu paradigme u pristupu zaštiti njihovih prava²³. Opća načela Konvencije su: poštivanje urođenog dostojanstva, osobne autonomije – uključujući slobodu osobnog izbora i nezavisnost osoba, nediskriminacija, puno i učinkovito sudjelovanje i uključivanje u društvo, poštivanje razlika i prihvaćanje osoba s invaliditetom kao dijela ljudske različitosti i čovječnosti, jednakost mogućnosti, pristupačnost, jednakost između muškaraca i žena te poštivanje razvojnih sposobnosti djece s teškoćama u razvoju, kao i poštivanje prava djece s teškoćama u razvoju na očuvanje vlastitog identiteta²⁴.

Tri su skupine obaveza koje države imaju po ovoj Konvenciji. U smislu poštivanja, države se moraju suzdržavati od sudjelovanja u postupcima ili praksi koja nije konzistentna sa Konvencijom, moraju izmijeniti ili ukinuti postojeće diskriminacijske propise, običaje i praksu, moraju se konsultirati i aktivno uključiti osobe s invaliditetom u izradu i provođenje propisa i politika kojima se provodi Konvencija. U smislu zaštite, države potpisnice moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere da eliminiraju diskriminaciju na osnovu invaliditeta od strane bilo koje osobe, organizacije ili privatnog preduzeća. U smislu ispunjavanja, države moraju usvojiti politike, te zakonodavne, administrativne, programske i druge mjere radi provođenja prava osoba s invaliditetom, moraju provoditi ili promovirati istraživanja o relevantnim robama i uslugama, moraju pružiti osobama s invaliditetom informacije o relevantnim tehnologijama i druge vrste pomoći, usluga i uređaja, moraju promovirati obuku stručnjaka i osoblja koje radi s osobama s invaliditetom, itd²⁵.

Priznanje i uvažavanje pravnog subjektiviteta svakog ljudskog bića bez izuzetka ima posebnu vrijednost i predstavlja civilizacijsku tekovinu koja je skoro općeprihvaćena u odredbama gotovo svih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima. I dok pravna sposobnost osoba s mentalnim poremećajima nije sporna, to nije slučaj i sa poslovnom sposobnošću, jer je ona uvjetovana mogućnošću oblikovanja vlastite volje i njenog izražavanja. S tim u vezi, Konvencija zahtijeva individualan pristup svakoj osobi s invaliditetom, te pružanje neophodne podrške uzimajući u obzir stepen očuvane sposobnosti pojedinca da samostalno djeluje²⁶.

Posebnom konvencijskom odredbom uređeno je da države stranke imaju obvezu osigurati osobama sa invaliditetom učinkovit pristup pravdi ravnopravno s drugim osobama, uključujući osiguravanje pogodnosti primjerenih dobi, kako bi se olakšala njihova stvarna uloga kao direktnih i indirektnih učesnika, uključujući i ulogu svjedoka u svim sudskim postupcima. Također je propisano da osobe sa invaliditetom treba da uživaju pravo na ličnu slobodu i sigurnost ravnopravno sa drugima, te da postojanje invaliditeta ni u kom slučaju ne treba da opravdava lišavanje slobode i da bilo kakvo lišavanje slobode mora biti u skladu sa zakonom i praćeno adekvatnim mehanizmima zaštite u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima, uključujući i osiguranje razumnih prilagodbi.

²³ Korać Graovac A., Čulo A., *Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom – Novi pristup shvaćanju prava osoba sa duševnim smetnjama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2011., 61, (1), str. (65-109) 71-72.

²⁴ Član 3. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

²⁵ Istraživački sektor Sekretarijata Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH, *Op.cit.*, str. 6.

²⁶ Korać Graovac A., Čulo A., *Op.cit.*, str. 75-76.

2.5. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda²⁷ potpisana je u Rimu pod okriljem Vijeća Europe 4. novembra 1950. godine, a na snagu je stupila 3. septembra 1953. godine. Ovom Konvencijom uspostavljen je sistem zaštite ljudskih prava na međunarodnom nivou, kao i Europski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu u Francuskoj, koji omogućava pojedincima ili grupama pojedinaca da traže zaštitu svojih prava. Konvencija uz preambulu i osnovni tekst sadrži i 16 protokola. Konvenciju je ratificiralo 47 država članica Vijeća Europe, među kojima je 27 država članica Europske unije, s tim da nisu sve države koje su stranke Konvencije istovremeno i stranke svih protokola uz Konvenciju.

Bosna i Hercegovina ratificirala je Konvenciju 12. jula 2002. godine. U članu II/2. Ustava BiH regulirano je da će se Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli „direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini” i da će imati „prioritet nad svim ostalim zakonima”. Ovakvu ustavnopravnu formulaciju Ustavni sud BiH je protumačio na način da je i ovaj akt dio formalnog, a svakako i materijalnog, ustavnog prava. Prema tome, nezavisno od njenog međunarodnopravnog aspekta, Europska konvencija i njeni dodatni protokoli, kao dio formalnog i materijalnog ustavnog prava BiH, primjenjivali su se već od 14. decembra 1995. godine, kada je Ustav BiH stupio na snagu. Ovaj dokument u pravnom sistemu BiH ima dualnu pravnu prirodu: Konvencija djeluje i kao ustavnopravni akt i kao međunarodnopravni akt²⁸.

Europska konvencija svojim sadržajem štiti pravo svake osobe na život, zabranjuje mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, bez izuzetaka čak i u najtežim okolnostima, zabranjuje ropstvo i prisilni rad, propisuje da svako ima pravo na slobodu i ličnu sigurnost, pravo na pošteno suđenje, uključujući pravo na javnu raspravu pred nezavisnim i nepristranim sudom u razumnom roku, pretpostavku nevinosti i druga minimalna prava za optuženike, zabranjuje retroaktivnu kriminalizaciju djela, određuje da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i udruživanja, pravo na brak, pravo na djelotvoran pravni lijek, itd.

Konvencijom je također zabranjena diskriminacija po bilo kojem osnovu u vezi sa uživanjem navedenih prava i sloboda. Protokolom broj 12 ova zabrana diskriminacije je proširena i na uživanje bilo kojeg prava u skladu s nacionalnim pravom, dakle i onih prava koja nisu navedeni u Konvenciji²⁹.

Za kontekst zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima značajne su odredbe Konvencije kojima su regulirana pitanja: prava na slobodu i sigurnost, uz izuzetak zakonitog oduzimanja slobode osoba sa mentalnim poremećajima u skladu sa članom 5., pravo na pravično suđenje i pretpostavka nevinosti iz člana 6., ali i zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz člana 3., posebno u kontekstu uslova liječenja osoba sa mentalnim poremećajima u psihijatrijskim zdravstvenim ustanovama.

²⁷ Prijevod Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na bosanski jezik dostupan je na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf (Pristup: 18.02.2020. godine).

²⁸ Ademović N., Marko J., Marković G., *Op.cit.*, str. 15.

²⁹ Omejec J., *Zabranjena diskriminacije u praksi Europskoga suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2009., 59, (5), str. (873-979) 880.

Kada je riječ o pravu na slobodu i sigurnost, Konvencija štiti svakog pojedinca od bilo kojeg oblika lišavanja slobode, ali i taksativno nabroja slučajeve u kojima je dozvoljeno osobi oduzeti slobodu. Među tim slučajevima navedeno je i „prিতvaranje mentalno oboljelih osoba“³⁰, što podrazumijeva oduzimanje slobode osobama sa mentalnim poremećajima njihovim prisilnim smještajem u psihijatrijsku zdravstvenu ustanovu.

Iako Europska konvencija zakonitost prisilnog smještaja u psihijatrijsku ustanovu uvjetuje poštivanjem nacionalnog prava, zbog činjenice da su neki nacionalni zakoni bili suprotni Konvenciji, vremenom su, uglavnom kroz sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, ustanovljeni standardi za zakonitost prisilnog smještaja osoba sa mentalnim poremećajima i to kako u materijalnom, tako i u procesnom smislu.

Materijalnopravne pretpostavke za prisilni smještaj osoba sa mentalnim poremećajima odnose se na pravni osnov, odnosno na uvjete koji moraju biti ispunjeni da bi nadležno tijelo moglo određenu osobu prisilno smjestiti u psihijatrijsku ustanovu, dok procesnopravne pretpostavke garantiraju procesnu zaštitu osobama sa mentalnim poremećajima od arbitrarnog oduzimanja slobode. Pored toga, zakonitost oduzimanja slobode osoba sa mentalnim poremećajima prosuđuje se i prema mjestu, okolini i uvjetima u kojima se ono izvršava³¹. Pri tome, Konvencija ne pravi razliku između osoba sa duševnim smetnjama koje su učinile krivično djelo i onih koje to nisu učinile i na sve se primjenjuju isti standardi pravne zaštite.

Materijalnopravne pretpostavke su činjenice koje je nadležni organ dužan utvrditi prije oduzimanja slobode i od čijeg postojanja zavisi hoće li osoba biti lišena slobode ili ne. Prva takva pretpostavka je da osoba koja se želi prisilno smjestiti ima mentalni poremećaj, odnosno da je riječ o mentalno oboljeloj osobi. Druga pretpostavka je opasnost osobe sa mentalnim poremećajem za sebe ili za druge. Za određivanje prisilnog smještaja potrebno je kumulativno ispunjenje obje navedene pretpostavke³².

Mentalni poremećaj, odnosno mentalno oboljenje, kao pojam, nije definiran u Konvenciji, niti je to objektivno moguće, s obzirom da je u pitanju medicinski pojam, čiji se sadržaj, pa samim tim i značenje, mijenja s razvojem psihijatrije kao jedne od grana medicinske nauke. Kroz praksu Europskog suda za ljudska prava vremenom su postavljena tri uvjeta koja moraju biti ispunjena da bi se neka osoba mogla smatrati mentalno oboljelom osobom u smislu člana 5. stav 1(e) Konvencije, odnosno da bi mogla biti prisilno smještena u psihijatrijsku ustanovu i to: prvi, da nadležni državni organ mora utvrditi postojanje mentalnog poremećaja, na osnovu objektivne medicinske ekspertize, drugi, da vrsta ili stepen mentalnog poremećaja opravdava prisilni smještaj i treći, da prisilni smještaj može trajati samo dok postoji mentalni poremećaj³³. Opasnost koju osoba sa mentalnim poremećajem predstavlja za sebe ili druge je glavni razlog za njen prisilni smještaj i druga od tri pretpostavke za materijalnopravnu zakonitost takvog smještaja. Ta opasnost, prije svega, mora biti uzrokovana duševnom smetnjom, te mora biti ozbiljna, odnosno ugrožavati zaštićene vrijednosti kao što su život ili tijelo. Ona također mora biti trenutna, odnosno aktuelna, ili mora postojati ozbiljna vjerovatnoća da opasnost neposredno predstoji.

³⁰ U originalnom tekstu Konvencije na engleskom jeziku koristi se termin „*persons of unsound mind*“. U prijevodima na jezike naroda u BiH koji su javno dostupni koriste se termini „*duševno poremećena lica*“, „*umobolnici*“, „*duševno oboljele osobe*“, itd. Termin „*mentalno oboljele osobe*“ koji je korišten u ovom radu, preuzet je iz zvaničnog prijevoda Konvencije na bosanski jezik objavljenog u Službenom glasniku BiH broj: 6/99.

³¹ Đurđević Z., *Pravni položaj počinitelja kaznenih djela s duševnim smetnjama*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2002., str. 209.

³² *Ibid*, str. 211.

³³ *Ibid*, str. 212.

Procesnopravne pretpostavke za prisilni smještaj osoba sa mentalnim poremećajima predstavljaju mehanizam kojim se osigurava da oduzimanje slobode ovim osobama provodi samo u postupku propisanom zakonom. U samoj Europskoj konvenciji nisu propisane bilo kakve proceduralne garancije za prisilno smještene osobe, već Konvencija u tom kontekstu upućuje na nacionalna zakonodavstva. Međutim, praksa Europskog suda za ljudska prava je i na ovom polju napravila određeni iskorak, te je već općeprihvaćen stav da prisilno smještena osoba sa mentalnim poremećajima ima pravo da bude obaviještena o razlozima prisilnog smještaja, pravo na osporavanje zakonitosti oduzimanja slobode, kao i druga izvedena procesna prava, kao što su pravo na brzu odluku, pravo na lično saslušanje, te pravo na pravnog zastupnika³⁴.

Konvencijski standardi zahtijevaju da prisilni smještaj osoba sa mentalnim poremećajima bude reguliran kroz dva postupka i to postupak prisilnog smještaja i postupak sudske kontrole zakonitosti prisilnog smještaja. Postupak prisilnog smještaja mora voditi nadležni organ određen zakonom. Konvencija ne zahtijeva da to nužno mora biti sud, već dozvoljava da to bude i neko drugo nezavisno tijelo, ali se u praksi velike većine zemalja Vijeća Europe postupci prisilnog smještaja osoba sa mentalnim poremećajima vode pred sudovima. U postupku sudske kontrole zakonitosti prisilnog smještaja sud, na zahtjev smještene osobe ili drugog ovlaštenog subjekta, provodi nadzor nad materijalnopravnom i procesnopravnom zakonitosti određivanja ili trajanja prisilnog smještaja³⁵.

2.6. Europska konvencija o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

Pored Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jedan od najvažnijih instrumenata Vijeća Europe svakako je Europska konvencija o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja³⁶, koju je Komitet ministara Vijeća Europe usvojio 26. juna 1987. godine, a 26. novembra 1987. godine je otvorena za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe.

Ovom Konvencijom osnovan je Europski komitet za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). U stručnoj javnosti je gotovo općeprihvaćeno da mandat ovog Komiteta predstavlja jedan od najsnažnijih mehanizama u pravu ljudskih prava. Riječ je o vrlo učinkovitom međunarodnom mehanizmu za monitoring i sprječavanje neprihvatljivog postupanja i kažnjavanja zatvorenih osoba. Smisao Konvencije i rada Komiteta je podrška državama u jačanju zaštite zatvorenika. Preventivni vansudski mehanizam zaštite uspostavljen ovom Konvencijom predstavlja značajan dodatak postojećem reaktivnom sistemu koji je uspostavljen Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³⁷.

CPT putem posjeta osobama lišenim slobode ispituje kako se prema njima postupa sa ciljem da, ukoliko je potrebno, poveća zaštitu tih osoba od mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg

³⁴ *Ibid*, str. 217.

³⁵ *Ibid*, str. 218.

³⁶ Prijevod Europske konvencije o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja na bosanski jezik dostupan je na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013031905273215bos.pdf (Pristup: 18.02.2020. godine).

³⁷ Brnetić D., *Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)*, Policija i sigurnost, Vol. 21, No. 3, Zagreb, 2012., str. (504-514) 506.

postupanja ili kažnjavanja. Nije zadatak CPT-a da osudi države zbog kršenja, već da sa njima saraduje u povećanju zaštite osoba lišenih slobode. CPT je kroz svoju praksu razvio standarde za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, uključujući i standarde vezani za prisilni smještaj u psihijatrijskim ustanovama, koji se odnose na sprječavanje zlostavljanja, životne uvjete i liječenje pacijenata, osoblje, sredstva za ograničavanje slobode kretanja, te procesne garancije u kontekstu prisilnog smještaja.

Komitet ministara Vijeća Europe je 22. februara 1983. godine usvojio Preporuku R (83) 2 u vezi sa pravnom zaštitom osoba sa mentalnim poremećajima koje su prisilno smještene kao pacijenti³⁸. Pravila ove Preporuke podrazumijevaju da psihijatri i drugi doktori odluku o tome da li osoba ima mentalne poremećaje i da li joj je potreban smještaj trebaju donijeti isključivo u skladu sa pravilima medicinske nauke. Osoba sa mentalnim poremećajima može, u nedostatku bilo kakvih drugih mjera liječenja, biti prisilno smještena u ustanovu samo ako usljed svog mentalnog poremećaja predstavlja ozbiljnu opasnost za sebe ili za druge osobe. Odluku o prisilnom smještaju treba donijeti pravosudno ili drugo zakonom određeno tijelo. Prisilno smještenim licima treba pružiti odgovarajući tretman i njegu, a trajanje prisilnog smještaja treba biti vremenski ograničeno ili se bar neophodnost takvog smještaja treba preispitivati u redovnim vremenskim intervalima³⁹.

3. Zaštita prava osoba sa mentalnim poremećajima u Federaciji BiH

Pitanje mentalnog zdravlja se odnosi na zdravlje cjelokupnog stanovništva i kao takvo je od krucijalnog značaja za društvenu zajednicu i njen zdravstveni sistem. U Bosni i Hercegovini, ovo pitanje zaslužuje posebnu pažnju, s obzirom da je usljed posljedica ratnih dešavanja, tranzicijskog razdoblja, porasta socijalne nesigurnosti, visokog stepena nezaposlenosti stanovništva, došlo do značajnog porasta poremećaja vezanih za mentalno zdravlje⁴⁰. S tim u vezi, uvažavajući potrebu da se pitanje mentalnog zdravlja rješava sistemski, u skladu sa međunarodnim principima i standardima, u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen je Zakon o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama⁴¹, koji propisuje osnovne principe, način organiziranja i provođenja zaštite, te pretpostavke za primjenu mjera i postupanje prema osobama sa duševnim smetnjama.

Ovim Zakonom je osoba sa duševnim smetnjama definirana kao duševno bolesna osoba, osoba sa duševnim poremećajem, nedovoljno duševno razvijena osoba, ovisnik o alkoholu ili drogama ili osoba sa drugim duševnim smetnjama. Osoba sa težim duševnim smetnjama definirana je kao osoba sa takvim duševnim smetnjama koja nije u mogućnost shvatiti značenje svog postupanja ili ne može vladati svojom voljom ili su te mogućnosti smanjene u tolikoj mjeri da je neophodna psihijatrijska pomoć.

³⁸ Prijevod Preporuke R (83) 2 u vezi sa pravnom zaštitom osoba sa mentalnim poremećajem koje su prisilno smještene kao pacijenti na neki od službenih jezika u BiH nije moguće pronaći. Originalni tekst na engleskom jeziku dostupan je na: [https://www.justice.gov.sk/Dokumenty/Ochrana_pred_mucenim/a_ODPORUCANIA/recR\(83\)2.pdf](https://www.justice.gov.sk/Dokumenty/Ochrana_pred_mucenim/a_ODPORUCANIA/recR(83)2.pdf) (Pristup: 18.02.2020. godine).

³⁹ Milanović S., *Krivičnopravni i penološki položaj učinilaca krivičnih djela sa bitno smanjenom uračunljivosti u BiH, sa posebnim osvrtom na F BiH u periodu 2003.-2009. godine*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013., str. 65.

⁴⁰ Mehić A. i dr., *Priručnik za rad Komisije za praćenje zaštite prava osoba sa duševnim smetnjama*, Federalno ministarstvo zdravstva, Sarajevo, 2013, str. 5.

⁴¹ Službene novine Federacije BiH broj: 37/01, 40/02, 52/11 i 14/13.

Zakon također propisuje da svaka osoba sa duševnim smetnjama, bez obzira na to da li je počinila krivično djelo, ima pravo na kvalitetnu zaštitu i unaprjeđivanje svog zdravlja pod jednakim uvjetima kao i svi drugi građani. Zanimljivo je da zakon ne daje definiciju pojma duševne smetnje, za razliku od nekih rješenja u uporednom pravu, poput Zakona o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama Republike Hrvatske⁴², koji duševnu smetnju definira kao poremećaj prema važećim međunarodno priznatim klasifikacijama mentalnih poremećaja. Dakle, niti ovdje nije riječ o striktnoj definiciji, već propis upućuje na odgovarajuće medicinske klasifikacije. Najznačajnija takva klasifikacija svakako je Međunarodna klasifikacija bolesti i srodnih zdravstvenih problema (engl. *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems - ICD*). Riječ je o klasifikaciji koju izdaje Svjetska zdravstvena organizacija, a koja sadrži kodove za klasifikaciju bolesti i ostale znakove, simptome, abnormalnosti itd. i koristi se u cijelom svijetu. Trenutno je u upotrebi njena jedanaesta revizija, objavljena tokom 2018. godine. U ovoj klasifikaciji prepoznat je izazov definiranja mentalnog poremećaja, te se pod naslovom „Problemi terminologije“ navodi da se u ovoj klasifikaciji koristi termin „poremećaj“ da bi se izbjegli još veći problemi koje bi izazvalo korištenje pojmova poput „oboljenje“ ili „bolest“. „Poremećaj“ nije egzaktan pojam, ali se upotrebljava jer obuhvata postojanje klinički prepoznatljivog seta simptoma ili ponašanja povezanog u većini slučajeva sa poteškoćama i ometanjem osobnih funkcija. Društvena devijacija ili konflikt sam po sebi, bez osobne disfunkcije, ne bi trebalo smatrati mentalnim poremećajem⁴³ (prijevod autora).

Druga najpoznatija svjetska klasifikacija mentalnih poremećaja je Dijagnostički i statistički priručnik za mentalne poremećaje (engl. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – DSM*) u izdanju Američke psihijatrijske asocijacije. Trenutno je u upotrebi peto izdanje ovog priručnika, objavljeno u 2013. godini. U ovom priručniku data je zanimljiva definicija, prema kojoj je mentalni poremećaj sindrom karakteriziran klinički značajnim narušavanjem kognitivnih sposobnosti, kontrole emocija ili ponašanja osobe koje reflektira disfunkciju u psihološkim, biološkim ili razvojnim procesima koji predstavljaju potporu mentalnom funkcioniranju. Mentalni poremećaji su obično povezani sa značajnim poteškoćama ili nesposobnostima u socijalnim, okupacionim ili drugim važnim aktivnostima. Očekivan ili kulturološki prihvatljiv odgovor na uobičajene uzroke stresa ili gubitke, poput smrti voljene osobe, nije mentalni poremećaj. Društveno devijantno ponašanje i konflikti između pojedinca i društva nisu mentalni poremećaj, osim ako su devijacija ili konflikt rezultat disfunkcije pojedinca na naprijed opisan način⁴⁴ (prijevod autora).

Može se zaključiti da je razlog za izostanak zakonske definicije pojma duševne smetnje činjenica da je riječ o medicinskom, a ne pravnom pojmu, te o pojmu čiji se sadržaj i značenje mijenjaju i razvijaju prateći razvoj psihijatrije, kao grane medicinske nauke.

3.1. Postupak za prisilni smještaj u zdravstvenoj ustanovi

S obzirom da prisilni smještaj nužno podrazumijeva značajan zahvat u osnovna ljudska prava i slobode osobe sa duševnim smetnjama, postupak za prisilni smještaj mora biti normiran i vođen tako da osigura donošenje zakonitih odluka i u materijalnom i u formalnom smislu, uz

⁴² Narodne novine Republike Hrvatske broj: 76/14.

⁴³ World Health Organization, *The ICD-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders, Clinical descriptions and diagnostic guidelines* (<http://www.who.int/classifications/icd/en/bluebook.pdf>) (Pristup: 18.02.2020. godine).

⁴⁴ American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, Fifth Edition, Arlington, 2013., str. 20.

poštivanje svih prava osoba koje su bez svoje saglasnosti zadržane u zdravstvenim ustanovama.⁴⁵ Prisilni smještaj u zdravstvenu ustanovu se u svjetlu međunarodnih standarda može primijeniti samo u dva slučaja i to kada zbog svog manifestiranog psihičkog poremećaja osoba ugrožava svoj život i svoje bitne egzistencijalne interese i kada iz istih razloga ugrožava život i bitne egzistencijalne interese drugih osoba⁴⁶.

Zakonom o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama je propisano da se osoba sa težim duševnim smetnjama koja uslijed svoje duševne smetnje ozbiljno i direktno ugrožava vlastiti život ili zdravlje ili sigurnost, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba, može smjestiti u zdravstvenu ustanovu bez svog pristanka, po postupku za prisilno zadržavanje i prisilni smještaj propisanim zakonom. Dakle, materijalno-pravne pretpostavke za prisilni smještaj iz Zakona o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama zadovoljavaju općeprihvaćene međunarodne standarde i podrazumijevaju da osoba koja se prisilno smješta mora biti osoba sa težim duševnim smetnjama, odnosno osoba koja nije u mogućnosti shvatiti značenje svog postupanja ili ne može vladati svojom voljom ili su te mogućnosti smanjene u tolikoj mjeri da joj je neophodna psihijatrijska pomoć, ali i utvrđivanje ozbiljne i direktne opasnosti po život i zdravlje te osobe ili drugih osoba⁴⁷.

U postupku prisilnog smještaja osobe sa duševnim smetnjama u zdravstvenu ustanovu odlučuje nadležni sud u vanparničnom postupku. Za odlučivanje o prisilnom smještaju stvarno je nadležan općinski sud, a mjesno je nadležan sud na području kojega se nalazi zdravstvena ustanova. Nadležni sud pokreće postupak za prisilni smještaj *ex officio* po prijemu obavijesti o prisilnom zadržavanju od zdravstvene ustanove, ili po saznanju o prisilnom zadržavanju neke osobe na bilo koji drugi način, tako što donosi rješenje o pokretanju postupka i postavlja prisilno zadržanoj osobi punomoćnika iz redova advokata radi zaštite njenih prava ako to ona već nije učinila, odnosno ako zaštita njenih prava u postupku nije osigurana na drugi način.⁴⁸

Prije donošenja odluke o prisilnom smještaju ili o otpustu osobe sa duševnim smetnjama, sud je dužan pribaviti pisano mišljenje jednog od psihijatarata sa liste stalnih sudskih vještaka koji nije zaposlen u zdravstvenoj ustanovi u kojoj se nalazi prisilno zadržana osoba, o tome da li je prisilni smještaj u zdravstvenoj ustanovi neophodan⁴⁹. Ovakvim zakonskim rješenjem zadovoljen je kriterij utvrđivanja mentalnog poremećaja putem objektivne medicinske ekspertize.

Po završenom postupku sud je dužan odmah, a najkasnije u roku tri dana, da donese rješenje kojim će odlučiti da li se osoba zadržana u zdravstvenoj ustanovi može i dalje zadržavati ili će se pustiti iz zdravstvene ustanove. Ako sud odluči da se primljena osoba zadrži u zdravstvenoj ustanovi odredit će i vrijeme zadržavanja koje ne može biti duže od šest mjeseci.

Protiv rješenja o prisilnom smještaju u zdravstvenoj ustanovi i puštanju iz zdravstvene ustanove žalbu mogu izjaviti zdravstvena ustanova koja je zadržala osobu sa duševnim

⁴⁵ Petrušić N., *Postupak za prinudnu hospitalizaciju osoba sa mentalnim poremećajem u svetlu standarda zaštite ljudskih prava*, Temida, Beograd 2007, s. (25-39) 27.

⁴⁶ Čemalović O., Mujkić E., *Prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba sa duševnim smetnjama u zdravstvene ustanove - medicinski i pravni aspekti*, Stručna rasprava o smještaju pacijenata sa duševnim smetnjama u ustanove socijalne zaštite, Sarajevo, 2014., str. 5.

(http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Omer_Cemalovic_i_Ervin_Mujkic.pdf)

(Pristup:

18.02.2020. godine).

⁴⁷ *Ibid*, str. 6.

⁴⁸ Član 30. Zakona o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama Federacije BiH.

⁴⁹ Član 31. stav 1 Zakona o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama Federacije BiH.

smetnjama, zadržana osoba, njezin staratelj odnosno privremeni zastupnik i centar za socijalni rad i to u roku osam dana od dana prijema rješenja. O žalbi odlučuje mjesno nadležni kantonalni sud, koji je dužan da donese odluku u roku tri dana od dana prijema žalbe⁵⁰.

Postupak za prisilni smještaj je jednostranački vanparnični postupak u kojem nadležni sud nema obavezu, već samo mogućnost da sasluša osobu o čijem prisilnom smještaju odlučuje. Istina je da sud ima obavezu postaviti osobi sa duševnim smetnjama punomoćnika iz reda advokata radi zaštite njenih prava ako to ona već nije učinila, odnosno ako zaštita njenih prava u postupku nije osigurana na drugi način. Međutim, u praksi nije sasvim jasna uloga tako postavljenog punomoćnika, niti šta se dešava u slučaju njegovog pasivnog držanja. Ovo za posljedicu može imati i kršenje prava na pravično suđenje iz člana 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i to u smislu uskraćivanja prava na kontradiktoran sudski postupak kao elementarnog procesnog ljudskog prava koje proizlazi iz načela jednakosti pred zakonom i sprječava da ljudsko biće bude svedeno na objekat sudskog postupka. Zbog toga je nesumnjivo da pravo na kontradiktoran postupak treba da važi i u postupku za prisilni smještaj, bez obzira na to što se radi o jednostranačkom postupku. Da bi ovo pravo bilo ostvareno, neophodno je osigurati uvjete za aktivno učešće u postupku osobe o čijem se prisilnom smještaju odlučuje, što bi podrazumijevalo obavezno saslušanje te osobe, odnosno njenog zakonskog zastupnika, ako ona nije u stanju da se izjasni.⁵¹

4. Zaključak

Na osnovu analize prezentirane u ovom radu, može se zaključiti da Federalni Zakon o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama u najvećoj mjeri prati međunarodne standarde zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima. Zakonske odredbe kojima su regulirana pitanja prisilnog zadržavanja i prisilnog smještaja osoba sa mentalnim poremećajima u zdravstvenim ustanovama, u potpunosti osiguravaju zakonitost lišavanja slobode, omogućavaju pravo na učinkovit pravni lijek i pravo na preispitivanje zakonitosti sudske odluke o prisilnom smještaju, na način koji odgovara zahtjevima člana 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Međutim, imajući u vidu da je Zakon o zaštiti osoba sa duševnim smetnjama donesen još 2001. godine i da je u skoro dvadesetogodišnjem periodu njegove primjene, na međunarodnoj razini došlo do brojnih značajnih promjena u oblasti zaštite ljudskih prava uopće i posebno zaštite prava osoba sa invaliditetom, te da je sve to pratio i značajan razvoj u oblasti medicine, potpuno opravdano se postavlja pitanje potrebe da se preispitaju određena zakonska rješenja i razmotri mogućnost donošenja novog zakona, kojim bi na sveobuhvatan način bila regulirana oblast zaštite prava osoba sa mentalnim poremećajima, uvažavajući sve promjene koje su se u međuvremenu desile.

⁵⁰ Član 57. Zakona o vanparničnom postupku Federacije BiH.

⁵¹ Petrušić N., *Op.cit.*, s. 34.

LITERATURA

1. Ademović N., Marko J., Marković G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012.
2. American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, Fifth Edition, Arlington, 2013.
3. Ćemalović O., Mujkić E., *Prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba sa duševnim smetnjama u zdravstvene ustanove - medicinski i pravni aspekti*, Stručna rasprava o smještaju pacijenata sa duševnim smetnjama u ustanove socijalne zaštite, Sarajevo, 2014.
4. Đurđević Z., *Pravni položaj počinitelja kaznenih djela s duševnim smetnjama*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2002.
5. Gajin S., *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom, Knjiga I, Međunarodni i uporedni standardi*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2014.
6. Mehić A. i dr., *Priručnik za rad Komisije za praćenje zaštite prava osoba sa duševnim smetnjama*, Federalno ministarstvo zdravstva, Sarajevo, 2013.
7. Milanović S., *Krivičnopravni i penološki položaj učinilaca krivičnih djela sa bitno smanjenom uračunljivosti u BiH, sa posebnim osvrtom na F BiH u periodu 2003.-2009. godine*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013.
8. Brnetić D., *Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)*, Policijska i sigurnost, Vol. 21, No. 3, Zagreb, 2012., str. 504-514.
9. Istraživački sektor Sekretarijata Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH, *Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom i propisi Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2011.
10. Korać Graovac A., Čulo A., *Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom – Novi pristup shvaćanju prava osoba sa duševnim smetnjama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2011., 61, (1), str. 65-109.
11. Omejec J., *Zabrana diskriminacije u praksi Europskoga suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2009., 59, (5), str. 873-979.
12. Petrušić N., *Postupak za prinudnu hospitalizaciju osoba sa mentalnim poremećajem u svetlu standarda zaštite ljudskih prava*, Temida, Beograd, 2007, str. 25-37.
13. Rittossa D., *Ustavna pravna zaštita prava osoba s duševnim smetnjama*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017., v. 38, br. 3, str. 1057-1100.
14. Šeks V., *Jugoslavija i međunarodni dokumenti o pravima čovjeka*, Revija za sociologiju, Vol. 20, No. 3-4, Osijek, 1989., str. 351-362.

ZAPADNI BALKAN IZMEĐU PRESPEKTIVA EVROPSKE UNIJE I EVROAZIJSKE EKONOMSKE UNIJE

Apstrakt

Zapadni Balkan je izraz koji se od početka XXI vijeka koristi u Evropskoj Uniji kako bi, prije svega, označio teritorije balkanskih država koje još nisu postale članice te organizacije. To su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija, Srbija i tzv. Republika Kosovo. Korištenje termina Zapadni Balkan u terminologiju Evropske unije prvi put je uvela Francuska. Nekako sa početkom korištenja ovog termina, početkom XXI vijeka pokrenute su inicijative pojedinih zemalja zapadnog Balkana, radi priključenja i ulaska u EU. Od tada, pa do danas zemlje Zapadnog Balkana nalaze se u različitim fazama pristupa EU. U međuvremenu, EU zemljama Zapadnog Balkana postavlja sve strožije uslove ulaska u EU, što je dodatno produžilo vrijeme njihovog ulaska u EU. Međutim, nekad i pored ispunjavanja potrebnih uslova, EU je odbijala donijeti određene odluke u postupku priključivanja EU, kao što je to slučaj sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom, kojima nije dala dozvolu otvaranje pristupnih pregovora. S druge strane, Srbija kao alternativu EU, sklapa sporazum sa Evroazijskom ekonomskom unijom, na taj način otvarajući prostor špekulacijama, da li je Evroazijska ekonomska unija, Rusija i Kina sa svojom inicijativom „Pojas i put“ alternativa zemljama Zapadnog Balkana u odnosu na Evropsku uniju.

Ključne riječi: Zapadni Balkan, Evropska unija, Evroazijska ekonomska unija, Rusija i Kina.

THE WESTERN BALKANS BETWEEN THE EUROPEAN UNION'S PERSPECTIVES AND EURASIAN ECONOMIC UNION

Abstract

European Western Balkans is a term that is being used in the European Union from the beginning of the 21st century for marking territories of Balkan countries that are not members of this organization. These are Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Serbia, and the so-called Republic of Kosovo. The term Western Balkans, in the terminology of the European Union, was firstly introduced by France. Somehow with the beginning of the use of this term, at the beginning of the 21st century initiatives are being launched by the countries of Western Balkans to join the European Union. From then until today the countries of the Western Balkans are in different stages of access to the European Union. In the meantime, the European Union is setting stricter conditions to the countries of Western Balkan for their entry in the European Union, which had extended the time of their entry in the European Union. However sometimes, despite all the fulfilled conditions, European Union refused to make certain decisions in the European Union accession process which was the case with Northern Macedonia and Albania which were not allowed to open access negotiations. On the other hand, Serbia, as an alternative to the European Union, is agreeing with Euroasia economic union, opening space for speculations like whether it is a Eurasian economic union,

¹ Studenti doktorskog studija, Evropski univerzitet „Kallos“ Tuzla

Russia and China with their initiative "Belt and Road" is an alternative to the countries of Western Balkans in regards to the European Union.

Key terms: Western Balkans, European Union, Euroasian economic union, Russia, China

Uvod

Formiranje političkih i ekonomskih saveza predstavlja dio globalizacijskih svjetskih procesa. Globalizacija se može definirati kao proces težnje u svijetu kao jedinstvenom elementu međusobno povezanih aktivnosti koje nisu ograničene lokalnim granicama. Osnivanje Evropske unije (EU) i Evroazijske ekonomske unije (EAEU), možemo posmatrati i kao proces privrednog, socijalnog, kulturnog i političkog djelovanja koji prelazi granice nacionalnih država i koji na globalnom nivou utiče na promjenu političkih, privrednih, kulturnih i socijalnih odnosa. Kroz realizaciju svojih ciljeva EU i EAEU utiču na oblikovanje unutarnje i vanjske politike svake države, određuje uslove ekonomskih i finansijskih aktera. Pod plaštom EU i EAEU razvijene zemlje, odnosno lideri ovih zajednica, ostvaruju ekstra ekonomske profite što je njihov i primarni interes u procesu globalizacije, zatim povlastice, liderstvo, nadzor, uticaj, moć i one su potpuno dominantne na svjetskom nivou.

Tema ovog naučnog rada je perspektive zemalja zapadnog Balkana u procesu EU i EAEU integracija, kroz odgovor na pitanje da li su EAEU i Kina, kroz svoj projekat, „Pojas i put“ postale alternativa članstvu zemalja zapadnog Balkana u EU. Svjedoci smo danas globalnih procesa koji se odvijaju na svjetskoj političkoj i ekonomskoj sceni. S tim u vezi procesi integracija u saveze kao što EU i EAEU danas u svijetu predstavljaju najvažnije političke i ekonomske saveze. Ako tome dodamo i Kinesku infrastrukturnu inicijativu „Pojas i put“ čiji se ciljevi podudaraju sa ciljevima EAEU kao i sve bolje i kvalitetnije političke odnose između Kine i Rusije, koji za posljedicu imaju podizanje ekonomskih odnosa između ove dvije zemlje, onda Euroazijska ekonomska unija dobija sve više na značaju i postaje ozbiljna alternativa zemljama zapadnog Balkana, koje se još uvijek nalaze u čekaonici Evropske unije.

U ovakvoj situaciji kada se Evropska unija opterećena svojim problemima počela baviti sama sobom, zaustavila je proces proširenja EU, pooštavajući kriterije prijema u EU za zemlje zapadnog Balkana, Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Srbiju, Makedoniju i Kosovo, otvara se prostor za veće prisustvo EAEU u zemljama zapadnog Balkana, koje počinju intenzivniju ekonomsku saradnju sa zemljama, članicama EAEU.

1. Historijat

1.1. Historija Evropske Unije

Historijat Evropske unije seže do 1952 godine, kada je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik, koja je nastala na temelju Šumanovog plana s ciljem ostvarivanja ovlasti nad industrijom uglja i čelika. Potpisivanjem Ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik 18.04.1950 godine u Parizu, Zapadna Njemačka, Francuska, Belgija, Nizozemska, Luksemburg i Italija uspostavili su zajednički okvir u vezi sa proizvodnjom i distribucijom uglja i čelika. U Mesini 1955 godine ovaj ugovor proširen je na cjelokupnu privredu. Vremenom je unija širila svoje nadležnost i povećavala broj svojih članica. Posljednja zemlja, dvadeset sedma primljena u članstvo u EU je Hrvatska, koja je u članstvo primljena 2013. godine. U međuvremenu Velika Britanija je održala referendum o izlasku iz EU i nakon što se većina građana izjasnila za izlazak iz EU otpočela procesa razdruživanja sa EU.

Evropska unija ima sljedeće ciljeve:

- promicati mir, svoje vrijednosti i dobrobit svojih građana
- slobodu, sigurnost i pravda bez unutarnjih granica
- održivi razvoj na temelju uravnoteženog privrednog rasta i stabilnosti cijena, visoko konkurentna tržišna privreda sa velikom zaposlenosti i društvenim napretkom te zaštita okoliša
- borba protiv socijalne isključenosti i diskriminacije
- promicanje naučnog i tehnološkog napredaka
- jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije te solidarnost među državama članicama
- poštovanje kulturne i jezične raznolikosti
- uspostava ekonomska i monetarnu unije.²

1.2. Historija evroazijske ekonomske unije

Predsjednici Kazahstana, Bjelorusije i Rusije potpisali su Ugovor o Evroazijskom ekonomskom savezu 29. maja 2014. godine, a na snagu je stupio 1. januara 2015. Predsjednici Armenije i Kirigistana također su bili prisutni ceremoniji potpisivanja i kasnije su se priključili EAEU. Ruski predsjednik Vladimir Putin izjavio je da je taj dan "stvoren moćno, privlačno središte privrednog razvoja, veliko regionalno tržište koje ujedinjuje više od 170 milijuna ljudi sa preko 4 biliona dolara BDP. Kazački političari istaknuli su da Evroazijski privredni savez nema namjeru biti politički blok, već isključivo privredni blok. Bakichan Sagintajev, prvi zamjenik predsjednika vlade Kazahstana i vodeći pregovarač, rekao je da se "ne stvara politička organizacija, već isključivo ekonomski savez". Nadalje je izjavio da stvaranje EAEU-a predstavlja "pragmatična sredstva za dobivanje prednosti". Naveo je da se Kazahstan "ne miješa u ono što radi Rusija" niti da "Rusija može reći koju politiku vanjsku politiku će voditi Kazahstan". Do oktobra je ugovor dobio parlamentarno odobrenje sve tri države. Ugovor o proširenju EAEU-a potpisan je s Armenijom 9. oktobra, Kirgistan je potpisao putokaz za pristupanje i plan za potpisivanje ugovora 23. decembra 2014, što će ga učiniti punopravnim članom u Evroazijskom savezu.

Države članice Evroazijske ekonomske unije usaglašavaju svoje ekonomske odnose, ali i dalje vode samostalnu spoljnu politiku. Slično Evropskoj uniji, razvijene su institucije koje predstavljaju nosioce odlučivanja. Krovna institucija jeste Vrhovni savet Evroazijske ekonomske unije koji, slično Evropskom Savetu, okuplja šefove država. Međudržavni savjet Evroazijske unije okuplja šefove Vlada (premijere) država članica, dok Evroazijska ekonomska komisija predstavlja nadnacionalni organ koji obezbeđuje sve uslove za dalji razvoj Unije i razrađuje predloge u oblasti ekonomske integracije. Sedište Komisije je u Moskvi. Sud unije, sa sjedištem u glavnom gradu Belorusije, Minsku, jeste stalni sudski organ ove organizacije.³

² https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_hr

³ <https://bfpe.org/eaeu-ili-eu-da-li-je-evroazijska-ekonomska-unija-alternativa-clanstvu-u-evropskoj-uniji/>

1.3. Inicijativa „Pojas i put“

Od 2013 godine, inicijativa Pojas i put je povezala evroazijski kontinent, prešla preko Afrike i stigala do Latinske Amerike, a pod načelima uzajamnih dogovora, izgradnje i dijeljenja pridružile su mu se zemlje duž rute. To je omogućilo da se inicijativa Pojas i put iz ideje pretvori u akciju i iz vizije u stvarnost. Trenutno je 126 zemalja i 29 međunarodnih organizacija s Kinom potpisalo dokumente o suradnji na projektu „Pojas i put“. Od 2019. je „Pojas i put“ sve popularniji među zapadnim zemljama. Italija je postala prva zemlja članica G7 koja se pridružila inicijativi „Pojas i put“, a Luksemburg je s Kinom potpisala Memorandum o razumijevanju o suradnji „Pojas i put“. Krajem 2019 Švicarska se također pridružila projektu „Pojasa i puta“. Što se tiče suradnje na tržištima trećih strana, Kina je potpisala dokumente o suradnji s Japanom, Francuskom, Kanadom, Singapurom, Španjolskom, Nizozemskom, Belgijom, Australijom i drugim zemljama.

U proteklih šest godina kineska trgovina sa zemljama koje sudjeluju u izgradnji, projekta „Pojas i Put“ premašila više od 6 bilijuna USD-a, a zajednički projekti sa zemljama duž rute su stvorili gotovo 300 000 radnih mjesta za ovo područje. Kineske firme sudjelovale su u izgradnji i korištenju 42 lučka projekta u 34 zemlje duž rute, koji su odigrali ključnu ulogu u izgradnji Pojasa i puta i postavili čvrste temelje za međusobno povezivanje infrastrukture.

U proteklih šest godina se „Pojas i put“ aktivno integrira s razvojnim strategijama zemalja na ruti, a relevantne strane su zajednički izradile planove o suradnji i poduzele zajedničke akcije. U praksi je inicijativa „Pojas i put“ usko povezana sa 17 specifičnih razvojnih ciljeva UN-ovog Programa održivog razvoja za 2030 godinu i koordinirana s međunarodnim i regionalnim razvojnim planovima kao što je ruska Evroazijska ekonomska unija, radi međusobne podrške, te igra važnu ulogu u izgradnji učinkovitog i perspektivnog tržišta za Aziju i Evropu.

Inicijativa „Pojas i put“ put postala je plan Kine za sudjelovanje u globalnom otvaranju i saradnji, poboljšanje globalnog sistema privrednog upravljanja, unapređivanje globalnog zajedničkog razvoja i prosperiteta te promovisanje izgradnje zajednice koja dijeli budućnost za cijelo čovječanstvo. Kina je u više navrata naglasila da je inicijativa „Pojas i put“ inicijativa za privrednu saradnju, a ne geopolitički savez ili vojni savez te proces otvaranja i tolerancije, a ne zatvoreni mali krug ili “kineski klub”. Zapravo, kineski program je promicanje uspostave novog tipa međunarodnih odnosa uzajamnog poštovanja, pravednosti, pravde, suradnje i obostrane koristi. To je izvorna namjera inicijative i najviši cilj koji se nadamo da će se postići kroz ovu inicijativu.⁴

2. Evropska Unija i zapadni Balkan

EU je 1999. pokrenuo proces stabilizacije i pridruživanja, zemalja zapadnog Balkana koji predstavlja okvir za odnose EU-a i država te regije, te Pakt o stabilnosti, odnosno inicijativu kojom su obuhvaćeni svi ključni međunarodni akteri. Pakt o stabilnosti zamijenilo je 2008. Vijeće za regionalnu suradnju. Na sjednici Evropskog vijeća u Solunu 2003. potvrđeno je da su sve države uključene u proces stabilizacije i pridruživanja potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU-u. Ta je „evropska perspektiva“ potvrđena u Strategiji

⁴ <http://www.kina-danas.com/inicijativa-pojas-i-put-se-postupno-oblikuje/>

Komisije za zapadni Balkan iz februara 2018. i Izjavi iz Sofije koja je rezultat sastanka na vrhu EU-a i zemalja zapadnog Balkana održanog 17. maja 2018. u bugarskom glavnom gradu.

Proces stabilizacije i pridruživanja, započeo 1999., strateški je okvir kojim se podupire postupno približavanje država zapadnog Balkana Evropskoj uniji. Temelji se na bilateralnim ugovornim odnosima, financijskoj pomoći, političkom dijalogu, trgovinskim odnosima i regionalnoj suradnji.⁵

Ugovorni odnosi imaju oblik sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Na tim se sporazumima temelji politička i privredna saradnja te stvaranje područja slobodne trgovine s državama na koje se sporazumi odnose. Na temelju zajedničkih demokratskih načela, ljudskih prava i vladavine prava, svakim sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju uspostavljaju se trajne strukture saradnje. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, koje se sastaje jednom godišnje na ministarskoj razini, nadgleda primjenu i provedbu sporazuma. Pomaže mu Odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Naposljetku, Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje omogućuje suradnju između parlamenata država zapadnog Balkana i Evropskog parlamenta.

Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Kosovom u aprilu 2016., sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupa na snagu sa svim državama, potencijalnim kandidatkinjama na području zapadnog Balkana. U slučaju Kosova, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je sporazum samo na razini EU-a i države članice ne moraju ga ratificirati (pet država članica ne priznaje Kosovo kao neovisnu državu). Aspekti sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju povezani s trgovinom i trgovinskim pitanjima sadržani su u privremenim sporazumima. Oni obično stupaju na snagu ubrzo nakon potpisivanja jer je trgovina u isključivoj nadležnosti Evropske unije.⁶

Podnositelji zahtjeva za članstvo u Evropskoj uniji moraju ispuniti kopenhavske političke kriterije. Kada se državi prizna status kandidatkinje, ona prolazi razne faze procesa brzinom koja uvelike ovisi o njezinim rezultatima i napretku.

Država kandidatkinja mora usvojiti i provoditi cjelokupno zakonodavstvo EU-a, njegovu pravnu stečevinu (*acquis communautaire*). Komisija podnosi izvještaj o napretku u svojim godišnjim izvješćima za pojedine zemlje. Vijeće jednoglasno donosi svaku važnu odluku, od otvaranja pregovora do njihova zatvaranja. Parlament i Vijeće potvrđuju ugovor o pristupanju prije nego što ga ratificiraju sve države ugovornice.

Za provedbu potrebnih reformi države kandidatkinje i potencijalne države kandidatkinje primaju financijsku pomoć. Od 2007. pretpristupna pomoć EU-a usmjerava se kroz jedinstveni, objedinjeni instrument: Instrument pretpristupne pomoći (IPA).

Većina država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja također može sudjelovati u programima EU-a.

Evropska integracija i regionalna suradnja usko su isprepletene. Jedan je od glavnih ciljeva procesa stabilizacije i pridruživanja poticanje država u regiji da međusobno surađuju u nizu područja, uključujući procesuiranje ratnih zločina, rješavanje graničnih pitanja, pitanja izbjeglica i borbu protiv organiziranog kriminala. Posebnu ulogu u povezivanju zemalja

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan>

⁶ Isto

zapadnog Balkana ima projekat IPA-e posvećen regionalnoj suradnji i prekograničnim programima.

Vijeće za regionalnu suradnju, sa sjedištem u Sarajevu, djeluje u skladu sa smjernicama Procesa saradnje u jugoistočnoj Evropi. Cilj je Vijeća za regionalnu suradnju podržati evropske i euroatlantske težnje svojih članica koje nisu dio Evropske unije te razvijati saradnju u područjima kao što su privredni i društveni razvoj, energetika i infrastruktura, pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja na području sigurnosti, izgradnja ljudskog kapitala i parlamentarni odnosi. EU i mnoge države članice podržavaju Vijeće za regionalnu suradnju i sudjeluju u njemu.

Još jednu važnu regionalnu inicijativu predstavlja Srednjoevropski ugovor o slobodnoj trgovini (CEFTA). Povrh toga, države zapadnog Balkana sudjeluju u brojnim regionalnim organizacijama.

Putovanje bez vize u države Schengenskog prostora od decembra 2009. odobreno je državljanima bivše jugoslavenske republike Makedonije (sada Republika Sjeverna Makedonija), Crne Gore i Srbije, a državljanima Albanije i Bosne i Hercegovine od novembra 2010. godine. U januaru 2012. pokrenut je dijalog s Kosovom o liberalizaciji viznog režima. U julu 2018. Komisija je potvrdila da je Kosovo ispunilo i posljednji kriterij. U skladu s tim Parlament je odlučio pokrenuti međuinstitucijske pregovore, koji su u toku.⁷

U postupku pristupanja EU zemlje koje žele pristup EU moraju proći nekoliko faza i taj proces može trajati relativno dugo. Prvi korak je potpisivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, zatim dobijanje statusa zemlje kandidata, nakon toga dobijanje odluke otpočinjanju pregovora i poslednja faza je potpisivanje Ugovora o članstvu u EU. U toku svih ovih faza od strane EU, kroz razna tijela vrši se proces nadgledanja i monitoringa, o čemu se redovno podnose izvještaji, Evropskom parlamentu i Evropskoj komisiji.

Od zemalja zapadnog Balkana najviše su napredovale Srbija i Crna Gora, koje su dobile kandidatski status i otvatile pregovore sa EU, s tim da Crna Gora ima veći napredak u broju otvorenih poglavlja, 32 od 35 u odnosu na Srbiju. Sjeverna Makedonija i Albanija imaju status kandidata i u oktobru 2019 godine EU je odbila donijeti odluku o odobravanju pristupnih pregovora sa EU, Sjevernoj Makedoniji i Albaniji, iako su ispunili sve potrebne uslove za dobijanje dozvole za otpočinjanje pregovora. Na ovom primjeru su se još jednom pokazale sve slabosti EU, složen mehanizam odlučivanja, mogućnost blokiranja odluke ukoliko nema konsenzusa svih 27 članica EU, različiti motivi i interesi pojedinih članica EU, posebno kada se radi odlukama EU u vezi sa zapadnim Balkanom, česte promjene pravila EU i postavljanje novih uslova, kao što je slučaj sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom, gdje je Francuska koja je bila protiv donošenja odluke o otpočinjanju pregovora, predložila i novu metodologiju pristupa zemalja zapadnog Balkana EU, koja je usvojena u Briselu 2020 godine. Bosna i Hercegovina i Kosovo su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i imaju potencijalni status kandidata.

Zemljama zapadnog Balkana, još jednom je potvrđena evropska perspektiva, na samitu čelnika EU i zemalja zapadnog Balkana, održanom u Zagrebu 06.05 2020 godine putem video linka, na kojem je usvojena Zagrebačka deklaracija, kojom je najavljen pojačan angažman u zemljama zapadnog Balkana, kako bi se podržala politička, ekonomoska i društvena

⁷ Isto

transformacija zapadnog Balkana. Ono što je zanimljivo da se u usvojenoj deklaraciji ne pominje „proširenje“ EU na zemlje zapadnog Balkana.

Vladavina prava, sigurnost i migracije, društveno-ekonomski razvoj, saobraćajna i energetska povezanost, digitalna agenda, pomirenje, kao i dobrosusjedski odnosi – to su zadaci koje je EU postavila pred države Zapadnog Balkana. Jasno je rečeno da je EU spremna prihvatiti ove države kao svoje članice, ali tek kada ovih zadaci budu obavljani. Brzina prijema zavisi isključivo od toga koliko će brzo nadležni organi u svakoj od zemalja ispuniti postavljene zadatke.⁸

3. Evroazijska ekonomska unija i zapadni Balkan

Za države Zapadnog Balkana, oktobar mjesec obilježilo je nedobijanje datuma za početak pregovora o članstvu u Evropskoj uniji za Sjevernu Makedoniju i Albaniju, kao i novi sporazumi koje je Srbija potpisala sa Rusijom i Kinom. Ovi događaji su još jednom podstakli debatu o prostoru koji se otvara za upliv drugih aktera na prostor Zapadnog Balkana. I dok je evropska perspektiva ovih država neizvjesna, saradnja sa partnerima koji dolaze sa istoka ukazuje da se razmišlja o alternativni ukoliko proces eurointegracija i članstvo u Evropskoj uniji ne budu nastavljeni uskoro vrijeme.

Srbija je zemlja zapadnog Balkana koja preduzima najkonkretnije korake u daljem razvoju saradnje sa državama i organizacijama koje dolaze sa istoka. I pored sve intenzivnije saradnje sa Kinom, Rusija je i dalje tradicionalni partner Srbije na polju međunarodnih odnosa, što dokazuje i potpisivanje sporazuma Srbije sa Evroazijskom ekonomskom unijom, koji je potpisan 25. oktobra u Moskvi o slobodnoj trgovini između Srbije i Evroazijske ekonomske unije, čime je Srbija postala prva i jedina zemlja zapadnog Balkana, koja je pristupila ovoj uniji. Ovim sporazumom obezbjeđen je slobodan protok robe, bez carina, između Srbije i pet država koji čine ovu međunarodnu organizaciju.

Pregovori između Srbije i Evroazijske ekonomske unije najavljeni su još 2016. godine, samo godinu dana nakon što je ova organizacija zvanično otpočela sa radom. Prvobitno je bilo najavljeno da će se sporazum potpisati prilikom Putinove posete Beogradu u januaru 2019. godine, međutim potpisivanje je odloženo za oktobar mjesec iste godine. Srbija je potpisivanjem sporazuma o slobodnoj trgovini unaprijedila već postojeće uslove koje je imala u trgovinskim odnosima sa pet država članica. Naime, Srbija je već imala postojeće sporazume o slobodnoj trgovini sa Rusijom, Belorusijom i Kazahstanom, dok će imati veći pristup tržištu Jermenije i Kirgistana. Od svih navedenih država, Srbija ima ubedljivo najrazvijenije odnose sa Rusijom, koja predstavlja jednog od najznačajnijih partnera u oblasti spoljnotrgovinske razmjene, uz spoljnopolitičke odnose koji su sada već tradicionalno vrlo blisko razvijeni. Pored toga, pozicija koju Rusija zauzima na polju međunarodnih odnosa dovodi do tumačenja Evroazijske ekonomske unije kao „Putinove unije” odnosno kao organizacije u kojoj Rusija vodi glavnu reč i predstavlja način širenja ruskog uticaja na njene neposredne interesne sfere.

⁸ <https://euinfo.ba/bs/eu-agenda/strategija-za-zapadni-balkan/44/>

Ovim sporazumom odnosi između Srbije i Evroazijske ekonomske unije će biti u određenoj mjeri unaprijeđeni, najava i kasnije potpisivanje sporazuma naišlo je na kritiku zvaničnika Evropske unije. Kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Srbija je dužna da usaglašava svoju spoljnu politiku sa spoljnopoličkim deklaracijama koje usvajaju države članice Evropske unije. Nivo usaglašenosti spoljne politike Srbije sa spoljnom politikom Evropske unije je već bio na najnižem nivou, ukoliko se poredi sa drugim državama Zapadnog Balkana. Nizak nivo uslovljen je odnosom Srbije i Rusije, odnosno činjenicom da Srbija nije uvela sankcije Rusiji. Na samitu ministara spoljnih poslova Evropske unije koji je održan u avgustu 2019. godine, evropski zvaničnici su uputili kritike Srbiji ukazujući da potpisivanje sporazuma sa EAEU udaljava Srbiju od njenog strateškog i dugoročnog spoljnopoličnog cilja – članstva u Evropskoj uniji.

Potpisivanje sporazuma sa Evroazijskom ekonomskom unijom predstavlja vođenje spoljne politike upravo u pravcu koji se može nazvati kreiranjem sigurnosne mreže ili kreiranjem „plana B” u slučaju da proces eurointegracija propadne, odnosno Srbija ne dobije datum kada bi postala država članice Evropske unije.⁹

Druge zemlje zapadnog Balkana nisu pokazale posebno interesovanje, kada je u pitanju, pristupanje EAEU, iako postoji jedan proaktivan odnos zemalja članica EAEU, prema zemljama zapadnog Balkana, pogotovo Rusije kao najveće članice, koja kroz EAEU, pokušava da pored ekonomskih interesa ostvari i određene političke interese na prostoru zapadnog Balkana. Tako npr. kako su prenijeli lokalni mediji, ruski predstavnik u Evropskoj uniji Vladimir Čizov na Evroazijskom ekonomskom forumu u Veroni rekao je da su Sjeverna Makedonija i Albanija dobile pozivnice da se priključe Evroazijskoj uniji nakon što nisu dobile datum za početak pregovora s Evropskom unijom, što je premijer Sjeverne Makedonije odbio izjavljujući „danas da njegovoj zemlji ne pada na pamet da se priključi Evroazijskoj ekonomskoj uniji i istakao da je Evropska unija jedina opcija”.¹⁰ Što se tiče BiH, može se kazati da su mišljenja podijeljena, politički krugovi iz Republike Srpske, pokazuju pozitivan stav, prema EAEU i uopšte prema Rusiji, na taj način slijedeći politiku Srbije, dok politički krugovi iz Federacije Bosne i Hercegovine isključivo BiH vide kao članicu EU. Isti stav prema EAEU ima i Kosovo i Crna Gora.

Međutim, u BiH određen broj političkih i ekonomskih analitičara, mišljenja su da bi pristupanjem EAEU, BiH osnažila svoju privredu, a ni u kom slučaju ne bi ugrozila put ka EU.

Neizvjesnost rezultata evropskih integracija za države Zapadnog Balkana omogućava upliv drugih aktera na ovo područje i vođenje spoljne politike koja će biti zasnovana na podsticanju odnosa sa drugim akterima. Potpisivanje sporazuma sa Evroazijskom ekonomskom unijom, predstavlja korak koji pokazuje da razmišljanje donosioca odluka u Srbiji, prije svega spoljnopoličkih odluka, uzima u obzir i druge aktere sa kojima bi se mogli dalje intenzivirati odnose, na čelu sa Rusijom, Kinom, pa i Turskom. Ukoliko se proces eurointegracija ne intenzivira i konkretizuje, saradnja sa drugim akterima, uključujući i Euroazijsku ekonomsku uniju (sa Rusijom na čelu) će postati relevantna alternativa i način da se osigura pozicija koju bi Srbija zauzimala na polju međunarodnih odnosa – pozicija države koja nema perspektivu članstva u Evropskoj uniji i nalazi se između Istoka i Zapada. Pored Srbije koja je formalno putem potpisivanja sporazuma sa EAEU i sklapanjem bilateralnih

⁹ <https://bfpe.org/eaue-ili-eu-da-li-je-evroazijska-ekonomska-unija-alternativa-clanstvu-u-evropskoj-uniji/>

¹⁰ <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/zaev-ne-pada-nam-na-pamet-ici-u-evroazijsku-uniju>

sporazuma sa zemljama unije uspostavila saradnju sa EAEU. EAEU prisutna je na tržištima zemalja zapadnog Balkana pa čak i Hrvatske koja je članica EU, prije svega sa Rusijom, konkretno u bankarskom sektoru i energetsom sektoru, čime se pokazuje da kritike upućene Srbiji od strane EU zbog uspostavljanja saradnje sa EAEU, su u stvari politika dvostrukih standarda.¹¹

Zaključak

Evropska unija od svog osnivanja pa sve do danas nalazi se u stalnom tranzicijskom procesu. Kroz promjene koje se događaju u samoj strukturi EU, usvajanje novih pravila i metodologija pristupanja, npooštravanje kriterije, EU se pretvara u birokratski aparat, koji ionako sporu proceduru prijema novih članica još više usporava. Dokaz takve činjenice je odluka EU da odbije donošenje odluke o davanju saglasnosti Sjevernoj Makedoniji i Albaniji za otvaranje pristupnih pregovora. Umjesto davanja saglasnosti EU usvaja novu metodologiju za zapadni Balkan, kroz koju dodatno postavlja nove uslove koje zemlje zapadnog Balkana, zainteresovane za ulazak u EU moraju ispuniti da bi dobile odluku o početku pregovora za pristup EU.

Pored sve veće birokratizacije EU koja dodatno usporava rad institucija EU, EU se sve više suočava sa sve većim brojem problema, koji po nekima čak dovode u pitanje budućnost opstanka EU. Evropska unija je danas opterećena sve više rastućim desničarskim politikama u značajnom broju zemalja, to su pokazali rezultati izbora za Evropski parlament iz 2018 godine, na kojima su desne političke partije sa jasno naglašenim nacionalnim programima osvojile veliki broj manadata, koje se u svojim politikama zalažu za jedan strožiji stav, kada se radi o proširivanju EU posebno na zapadni Balkan. Sledeći problem koji opterećuje EU je neusaglašenost politika zemalja članica i složen mehanizam odlučivanja, koji podrazumijeva konsenzus kod svih pitanja o kojima se odlučuje, što možemo ponovo pokazati na primjeru odbijanja davanja saglasnosti Sjevernoj Makedoniji i Albaniji za otpočinjanje pristupnih pregovora, koje je blokirala Francuska glasajući protiv.

Migrantska kriza je ozbiljan problem na koji EU nije dala adekvatan odgovor, što je dodatno podijelilo zemlje članice EU, zbog pristupa rješavanja problema migrantske krize. Jedan broj zemalja članica EU je imao radikalni pristup u rješavanju problema migrantske krize, zbog čega kao odgovor na migrantsku krizu smo imali postavljanje fizičkih prepreka na garnicama Mađarske, Grčke itd. Izlazak Velike Britanije iz EU je dodatno destabilizirao EU, otvarajući pitanje opstanka EU u ovom formatu. Štetne posljedice izlaska Velike Britanije iz EU još uvijek je nemoguće u potpunosti sagledati. Usporavanje procesa prijema zemalja zapadnog Balkana u EU, koji već traje 20 godina i kriza kroz koju prolazi EU, opterećena svojim unutrašnjim i vanjskim problemima, konkurencija koja se u posljednje javlja kao alternativa u vidu, Kine, Rusije, Evroazijske ekonomske zajednice, mogli bi biti faktori koji će uticati na opstanak unije. Takav scenario nije još uvijek izvijestan, ali zbog političke i ekonomske krize koja je prisutna više od deceniju i po, ne treba ga zanemariti. Očekivati je da ukoliko se to desi, da bi Rusija mogla kao alternativu zemljama zapadnog Balkana, plasirati ideju evroazijske ekonomske zajednice i na taj način proširiti svoj uticaj na zemlje zapadnog Balkana, koje se nisu integrisale u EU. Svaka od država zapadnog Balkana, može da otvori

¹¹ <https://bfpe.org/eaeu-ili-cu-da-li-je-evroazijska-ekonomska-unija-alternativa-clanstvu-u-evropskoj-uniji/>

pitanje beneficija koje dobija integracijom u EAEU, što može pokrenuti, ozbiljne unutrašnje podjele u tim državama, koje za posljedicu mogu imati čak i sukobe poput onih u Ukrajini.

U novije doba se međutim, put svile sve češće posmatra kao konkurencija EU, u nadmetanju za geopolitičku prevlast u zemljama zapadnog Balkana. Potencijalna opasnost za te zemlje su prezađuživanje i saobraćajna ovisnost o Kini. Ako posmatramo projekat „Pojas i put“ i projekat EAEU kao komplementarne, imajući u vidu izjavu ruskog predsjednika Vladimira Putina, da se inicijativa „Pojasi put“ savršeno podudara sa ciljevima EAEU, odnosno da se kineski potezi savršeno uklapaju u naše planove“, te da pet članica EAEU „jednoglasno podržavaju ideju povezivanja EAEU sa inicijativom“ Pojas i put, onda se može izvesti zaključak, da je EU dobila ozbiljnu konkurenciju kroz ova dva projekta, pogotovu imajući u vidu kineske investicije koje su prisutne ne samo u zemljama zapadnog Balkana već i mnogim članica EU. Dok s druge strane EU u odnosu na Kinu ima znatno manja ulaganja u zapadni Balkan, npr. potpora EU, za zapadni Balkan za finansiranje infrastrukture u periodu 2015-2020, iznosila je 1 milijarda eura. Ono što takođe treba zabrinuti EU što Kina, kroz svoje projekte finansira, između ostalog prljave tehnologije, izgradnju termoelektrana na ugalj, koje se nalaze u procesu gašenja u EU.

Ukoliko želi zadržati uticaj u zemljama zapadnog Balkana, i na taj način spriječiti prodor, političkog i ekonomskog uticaja Kine i Rusije, kroz projekte „Pojas i put“ i EAEU, Evropska unija treba ubrzati proces integracije zapadnog Balkana u EU, bez postavljanja dodatnih uslova. Postoje u okviru EU ideje nekih članica, koje su za liberalniji pristup, kod prijema zemalja zapadnog Balkana u članstvo unije, slične onima, koje su kod prijema u EU imale Bugarska i Rumunija.

Literatura

Bibliografske jedinice:

Kico Ahmed, Kapetanović Miralem, *Bosna i Hercegovina i Zapadni Balkan, aspekti geopolitike i hibridnog rata*, Sarajevo, 2019.

Pinder John, *Evropska unija*, Sarajevo, 2003.

Simić Jasminka; *Evroazijska ekonomska unija i Evropska unija: pogled iz Srbije*, Srpska politička misao, br 3/2019. Beograd, 2019.

Internet izvori:

https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_hr

<https://bfpe.org/caeu-ili-eu-da-li-je-evroazijska-ekonomska-unija-alternativa-clanstvu-u-evropskoj-uniji/>

<http://www.kina-danas.com/inicijativa-pojas-i-put-se-postupno-oblikuje/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan>

<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/zaev-ne-pada-nam-na-pamet-ici-u-evroazijsku-uniju>

ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОАЗИЈСКОЈ ЕКОНОМСКОЈ УНИЈИ ИЛИ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ДИЛЕМА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Апстракт

Атрактивно политичко - економско питање данашњице је сарадња Србије са Евроазијском економском унијом, на челу са водећом чланицом Русијом, и рефлектовање наведене сарадње на преговарачки процес Србије ради приступања Европској унији. Како је спољнополитички циљ Србије приступање Европској унији, у раду се анализирају предности и недостаци економске сарадње Србије и Евроазијске економске уније у контексту последица сарадње по Србију на њен циљ приступања Европској унији, односно, поставља се питање да ли ће Србија приступањем Европској унији морати да раскине споразум о спољнотрговинској сарадњи са Евроазијском економском унијом и како ће се наведени корак одразити на њено тржиште, као и дугогодишњу сарадњу са Русијом.

Кључне речи: Евроазијска економска унија, Европска унија, спољнотрговинско пословање Србије, светско тржиште.

JOINING THE EURASIAN ECONOMIC UNION OR THE EUROPEAN UNION – A DILEMMA FOR THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

Attractive political - economic issue today is Serbia's cooperation with the Eurasian Economic Union, headed by a leading member of Russia, and the reflection of that cooperation in the negotiation process of Serbia for EU accession. How is a foreign policy goal of Serbia joining the European Union, the paper analyzes the advantages and disadvantages of economic cooperation between Serbia and the Eurasian Economic Union in the context of the result of cooperation by Serbia in its goal of joining the European Union, that is, the question is whether Serbia joining the European Union have to terminate the agreement on cooperation with foreign Eurasian economic Union and how will this step affect its market as well as long-term cooperation with Russia.

Keywords: Eurasian Economic Union, the European Union, Serbian foreign trade, world market

Увод

Светско тржиште је пропраћено политичко – економским ризицима. Високи степен конкуретности на економском тржишту, те међународни преговори појединих држава, подстакле су државе на сарадњу по регионалној основи. Циљ је да се створе слободне трговинске зоне, те да се прогресивно смање царине како би се стимулисала продуктивност која одређује живот у једној држави, почевши од степена запослености,

¹Асистент и докторанд на Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду

односно незапослености, економске снаге њених држављана, прихода, националног богатства итд.

Постоји више врста тржишта, а самим тиме и више његових нивоа. Полазећи од нивоа тржишта разликују се, светско, регионално и национално тржиште. Ниједна држава сама по себи није довољно јака да својим производима задовољи већину потреба својих грађана. Управо из наведеног, спољнотрговинска сарадња држава је неопходна. Данас се не може замислити живот без промета добара и услуга ван граница одређене државе.

Сходно наведеном, државе свесне своје „немоћи“, а вођене жељом да задовоље потребе својих грађана, приступају сарадњи по регионалној основи ради подстицаја трговне и свог привредно – економског развоја држава чланица. Удурживањем се тежи трговинско – привредној заштити на светком тржишту и олакшава се „улазак“ на светско конкурентно тржиште, трговачким интеграцијама мањих економско развијених држава.

Евроазијска економска унија основана је 2015. године ради уједињења постсовјетских држава у један економски - привредни ентитет. Њу чине Белорусија, Јерменија, Казахстан, Киргистан и Русија. Циљ формирања ове уније је међународно привредно удруживање. Државе чланице Евроазијске економске уније закључују споразуме о слободном трговинском послалању и са другим државама.

Како је Србија земља у развоју са високо постављеним амбицијама и циљевима, то су неопходни споразуми о слободној спољнотрговинској сарадњи. Будући да је Србија у преговарачким односима за приступање Европској унији, поставља се питање рефлектовања споразума о слободној трговини са Евроазијском економском унијом на њен улазак у Европску унију.

Србија је закључивањем споразума о спољнотрговинској сарадњи са Евроазијском економском унијом проширила тржишну сарадњу на државе Јерменију, Казахстан и Киргистан, док је са Русијом и Белорусијом, Србија годинама уназад у успешним сарадњама и пријатељским односима, а што се првенствено заснива на готово идентичној култури, историји и другим факторима.

Евроазијска економска унија има одличну сарадњу са Вијетнамом и Кином, а њено тржиште, за сада, обухвата 183 милиона потрошача, што није занемарљива цифра потенцијалних корисника добара и услуга, односно производа из Србије. Међутим, питање је да ли је Србија потписивањем споразума начинила корак уназад у приступању чланству Европске уније и да ли ће морати да раскине споразум при реализацији приступа? Покушаће се одговорити на наведена питања, а имајући у виду ривалство које датира годинама уназад између Европске уније и Русије, нарочито поводом Кине, Украјине и САД-а.

1. Економско - политички аспект сарадње Србије са Евроазијском економском унијом

Евроазијска економска унија основана је 2015. године, ипак није реч о тек оформљеној идеји. Идеја удруживања наведених држава датира још од 1994. године када се створила свест о удружењу националних тржишта некадашњих држава Совјетског Савеза. Највиши степен сарадње је био и данас је између Русије и Белорусије.

Познато је да уназад годинама Србија поседује низ закључених уговора о сарадњи са Русијом, заснованих првенствено на дугогодишњим пријатељским односима кроз историју и културу.

Тако је споразум о слободној трговини Савезне Републике Југославије и Руске Федерације (у даљем тексту: Русија) потписан у августу 2000. године, најзначајнији међу неколико кључних споразума којим су две земље институционализовале билатералне економске односе.² Дана 09. и 10. маја 2001. године, Савезна Република Југославија је ратификовала наведени споразум, док то Русија није учинила. Ипак, Русија, иако није ратификовала споразум, то није спречило његову примену са њене стране.

У Преамбули Споразума стране су изразиле опредељење да слободно унапређују и продубљују узајамну трговинско - економску сарадњу, да потврђују приврженост принципима тржишне економије, као основе трговинско - економских односа, да потврђују намеру да активно учествују и подстичу проширивање међусобно корисних трговинско-економских односа, и да стварају неопходне услове за слободно кретање роба и капитала у складу са важећим законодавством у свакој држави и са правилима Светске трговинске организације (СТО).³

Споразумима са Русијом, Србији се омогућило проширења слободне трговине и са другим земљама. Русија представља тржиште од преко 140 милиона становника, чији се стандард, услед константног привредног раста, стално повећава.⁴ Управо ради подстицаја, пре свега привредне, а потом и војно-политичке, културолошке и територијалне интеграције оформљена је Евроазијска економска заједница, а потом Евразијска економска унија.

Евроазијска економска заједница је дефинисана као међународна економска организација, која је основана у интересу реализације процеса формирања Царинске уније и јединственог привредног простора, као и ради других циљева и задатака, кроз интеграцију држава чланица, првенствено у привредној и хуманитарној сфери.⁵ Њен циљ оснивања усмерен је ка привредном, културно-хуманитарном и војно-политичком плану.

Дана 10. октобра 2000. године, у Астањи, потписан је Уговор о оснивању Евразијске економске заједнице, а ступио је на снагу 30. маја 2001. године. Уговор су ратификовале Белорусија, Казахстан, Киргистан, Русија и Таџикистан.

Циљ Евроазиске иницијативе почива на руководним идејама, међу којима се, по значају, посебно истичу: а) интеграција, пре свега, на основама економског прагматизма; б) добровољност интеграције; в) принцип равноправности, немешања у унутрашње ствари, уважавање суверенитета и неприкосновености државних граница.⁶

²Симић, Ј. (2019). Евроазијска економска унија и Европска унија: Поглед из Србије. Српска политичка мисао. број 3/2019. Вол. 65. стр. 429.

³ Здравковић, У. (2012). Заштита људских и мањинских права у европском правном простору. Зборник радова Правног факултета у Нишу. УДК: 339.5.012.42(497.11:470+571).стр. 575

⁴ Здравковић, У. оп. цит. стр. 573

⁵ Ћирић, А. оп. цит. стр. 1

⁶ Ћирић, А. (2012). Заштита људских и мањинских права у европском правном простору. Зборник радова Правног факултета у Нишу. УДК: 339.923:061](47+57). стр. 2

Ради ублажавања нус појава светског тржишта, основана је Евроазијска банка за развој која је финансирала разноразне пројекте⁷. Пројекти су се формирали ради спречавања негативних последица светског тржишта на финансијски и привредни развој држава заједнице.

Највећи степен интеграције постоји између Русије и Белорусије којима се накнадно придружује Казахстан, а потом Јерменија и Киргистан, оснивајући Евразијску економску унију 2015. године.

Оснивање Евроазијске економске уније није новина, већ иста датира деценијама уназад, као циљ који је, најзад и постигнут. Успех постигнутог циља, поред економских интереса, заснован је и на блиским односима земаља бившег Совјетског Савеза.

Царинска унија представља посебну форму економских интеграција земаља које имају јединствену царинску територију, у оквиру које се не примењују царина и ограничења економског карактера на узајамно трговање робом пореклом из трећих земаља, а које су стављене у слободан промет на тој царинској територији, са искључењем специјално заштићених, антидампинг и компензационих мера.⁸

Споразум о слободној трговини, омогућио је Србији слободан промет добара и услуга без плаћања царина и других дажбина, у земље чланице Евроазијске економске уније. Споразум је потписан 25. октобра 2019. године од стране Евроазијске економске уније и њених чланица са једне стране и Србије са друге стране. Шездесет дана од дана добијања последњег писаног обавештења о завршеном процесу ратификације споразум ће ступити на снагу. Влада Републике Србије утврдила је Предлог закона о потврђивању споразума на седници Владе одржане 28. новембра 2019. године

Србија у Русију највише извози хулахоп чарапе, јабуке, подне прекриваче, циркулационе пумпе за грејне системе, као и разне врсте цеви и картон. Асортиман извозне робе се проширује на лекове, цигарете, алкохол (углавном воћне ракије) и сир (козји и крављи). Према подацима званичне статистике, Србија је прошле 2018. године у пет земаља чланица Евроазијске економске уније извезла робу у вредности од 1,1 милијарду долара, док је увоз био вредан 2,25 милијарди долара.⁹ У првих шест месеци 2019. године размена Србије са земљама Евроазијске економске уније била је вредна 1,7 милијарди долара, што је око 10 одсто више у односу на исти период 2018.¹⁰

У Србију се из земаља Евроазијске економске уније увози нафта, гас, жица од рафинисаног бакра, делови авиона и хеликоптера, као и руда гвожђа, бакра и алуминијума.

⁷према наводима редовног проф. др Тирића: Заједница је формирала Антикризни фонд који је бројао новчани износ од 10 милијарди долара, као и међународног Центра за високе технологије

⁸ Ковач, М., Поткоњак Лукић, Б., и Димитријевић, Н. Евроазијске интеграције и њихове рефлексије на Републику Србију – рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта број 47029 под називом „Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у периоду 2011–2014. година. Руководилац пројекта је проф. др Момчило Милиновић, преузето са: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0042-8426/2014/0042-84261403030K.pdf#search=%22evroazijsk.unij%22>

⁹<http://www.politika.rs/scc/clanak/438422/Sa-Evroazijskom-unijom-samo-slobodna-trgovina> дана 28.01.2020. године

¹⁰ Ибид

Не би требало схватити споразум о слободној трговини са Евроазијском економском унијом као споразум који је заснован само на дугогодишњим пријатељским односима са Русијом, односно истој историји и култури, већ треба истаћи да је Русија поставила високе стандарде за квалитет увозене робе, и постаје све захтевнија када је у питању квалитет увоза производа. Према томе, поред квантитета, Русија захтева и квалитет, из чега произлази да се Србија може похвалити квалитетом производа које извози.

Сертификати о квалитету робе морају одговарати утврђеним стандардима предвиђеним руским законодавством која је по том питању постала врло ажурна. Тако је Русија Резолуцијом руске Владе бр. 982 од 01. децембра из 2009. године поставила одређен је списак производа који подлежу сертификацији. Овај списак се стално проширује и сваком допуном наведене Резулације, проширује се списак производа.

И поред захтевног руског тржишта, Србија у односу на друге чланице Евроазијске економске уније, има највећу робну размену управо са Русијом. Укупна робна размена Србије са пет земаља чланица ЕАЕУ у прошлој години је износила 1,7 милијарде долара, а око 90 одсто укупне трговинске размене се реализује са Русијом.¹¹

За Србију је ово изузетан помак и корак ближи постављеном циљу да буде економски - привредно јака држава која својим грађанима пружа бољи стандард.

Србија потписивањем споразма о слободној трговини са другим државама, подстиче привредни развој и јача економију. Како је Србија пре више од деценију поднела захтев за улазак у Европску унију и годинама уназад прилагођава законодавство, наднационалном законодавству Европске уније, то се поставља питање рефлексије таквих споразума на њен улазак у Европску унију, а нарочито имајући у виду ривалства Европске уније са појединим државама са којима је Србија потписала споразуме, или то намерава учинити.

2. Економско - политички аспект сарадње Србије са Европском унијом

Европска унија се данас може посматрати као једна шира породица од 27 чланица. Некада то није било тако премда је 1951. године формирана Европска заједница угља и челика, а ту заједницу су чиниле само шест земаља: Немачка, Белгија, Италија, Холандија, Француска и Италија.

Покушај уједињења Европе стар је колико и сама Европа.¹² Политички и економски мотиви су били основ идеје о удруживању појединих европских држава. Интенција је била да се удруживањем европких држава, спречава могућност рата и да се обезбеди што већа производња, што ће доприносити повећању стандарда држављанима чланица Европске уније, у чему се у знатној мери и успело.

¹¹ http://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/sporazum-sa-evroazijskom-ekonomskom-unijom-otvara-trziste-od-183-miliona-ljudi_1060401.html дана 29.01.2020. године

¹² Џомбић, И., (2012), Европске иницијативе и институције, Friedrich-Ebert-Stiftung БиХ, Сарајево, стр.21.

У жељи да оствари високо постављене циљеве, Србија је још 2009. године поднела захтев за прикључивање Европској унији.

Можда и најзначајнији политички аспект придруживање Србије Европској унији јесу владавина права и поштовање институција. Степен независности суда је можда и најбитнији параметар друштва који у Србији није задовољавајући.

Србија је статус кандидата за чланство у Европској унији стекла 1. марта 2012. године, иако је званични захтев за чланство поднела у децембру 2009. године. Отварање преговарачког процеса захтева потпуно усаглашавање Србије са вредностима, законодавством и системом функционисања Европске уније. Влада Србије је већ у септембру 2013. године формирала тело за координацију процеса приступања Европској унији.

Преговарачко поглавље 30 односи се на економске односе са иностранством. Спољнотрговински односи у Србији регулисани су Законом о спољнотрговинском пословању којим се уређује спољнотрговинско пословање у складу са правилима Светске трговинске организације (СТО) и прописима Европске уније (ЕУ), као и надлежност Агенције за страна улагања и промоцију извоза.¹³ Према позитивном праву Србије, спољнотрговинско пословање је спољнотрговински промет робе и услуга и обављање привредних делатности страног лица у Републици Србији и домаћег лица у другој држави или царинској територији.¹⁴

Чврсто опредељење Србије за што брже прикључење ЕУ захтева дефинисање кључних стратешких праваца привредног и социјалног развоја, са циљем стварања стабилног и ефикасног тржишног система привређивања конкурентне привреде способне да се суочи са притиском конкуренције унутар ЕУ (што је критеријум из Копенхагена), односно, стварање максимално конкурентне привреде, засноване на знању, која је устају да обезбеди одрживи привредни раст са новим и боље плаћеним радним местима и већом социјалном кохезијом (што одражава циљеве из Лисабона).¹⁵

Србија поседује велики број природних богатстава, због чега је високо поставила циљеве свог привредног развоја. Свесна да без сарадње са другим земљама није у могућности да оствари планирани ниво привредног развоја, Србија је приморана да закључује уговоре о привредној сарадњи са другим земљама.

Издавање и коришћење дозвола за увоз и извоз уређено је наведеним законом и Уредбом о ближим условима за издавање, коришћење и укидање дозвола за извоз, увоз, односно транзит робе и расподелу квота („Службени гласник РС”, број 47/10). Овим прописима предвиђено је да се дозволе могу издавати на: аутоматски и неаутоматски начин. У Републици Србији до сада нису издаване аутоматске дозволе.¹⁶ Наведена уредба је усклађена са Уредбом ЕК Бр. 1061/09 о успостављању заједничких правила за извоз, Уредбом ЕК Бр. 260/09 о заједничким правилима за увоз (кодификована верзија) и Уредбом ЕК Бр. 717/08 о успостављању процедуре Заједнице за управљање

¹³ члан 1 став 1 Закона о спољнотрговинском пословању ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон, 88/2011 и 89/2015 - др. закон)

¹⁴ Ибид, члан 1 став 2

¹⁵ Стојиљковић, С. оп.цит. 25

¹⁶ Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 30 - Економски односи са иностранством, ПГ 30 Економски односи са иностранством, мај 2017. године, Београд – Влада Републике Србије, преузето са : file:///E:/pregovaracka_pozicija_rs_pg_30.pdf дана 30.01.2020. године

количинским квотама (кодификована верзија), а даљи процес усаглашавања са Уредбом ЕК Бр. 478/15 и Уредбом ЕК Бр. 479/15 ће бити завршен пре приступања Европској унији.¹⁷

Србија усаглашава своје законодавство са захтевима и правима Европске уније. Због успешно предузетих корака, Србија има одређене бенефиције при увозу и извозу робе, односно при промету добара и услуга.

Једна од низа бенефиција је да се увоз цигарета из Европске уније врши по преференцијалној стопи („Службени гласник РС”, број 79/14) и овом одлуком уређују се ближи услови за расподелу квоте за увоз цигарета пореклом из Европске уније у Републику Србију.¹⁸

Да би Србија конкурисала на светским тржиштима, она мора да развија спољнотрговинску сарадњу са другим државама и да квалитет робе, односно добара подигне на виши ниво.

Треба напоменути да је Србија недавно прошла бомбардовање у коме јој је у знатној мери уништена инфраструктура и прерађивачка индустрија. Поновна изградња, као и реконструкција постојећих капацитета је захтеван посао, који изискује новчана средства која Србија нема. У Србији би би требало развити привреду изградњом прерађивачких капацитета и извозити што више производа.

Наиме, Европска унија је највећи донатор у Републици Србији. Како је наведено на сајту Министарства за европске интеграције, од 2001. године ЕУ је кроз неколико различитих инструмената и фондова обезбедила више од три милијарде евра бесповратних средстава за подршку реформама.¹⁹

У преговарачком поглављу 33 – Финансирање буџета ЕУ је наведено да државе чланице Европске уније, треба да пуне буџет Европске уније. Ту свест треба да развије и Србија. Дакле, поред права на средства из буџета Европске уније, свака држава чланица је дужна да доприноси и његовом пуњењу. Србија треба да развије систем, односно процедуру прикупљања доприноса буџету Европске уније, али и контролу прелива средстава. Стратегија Србије, по овом питању, је да се новчана средства сакупљена царинским дажбинама прослеђује буџету Европске уније.

Србији није ни у интересу да са већином земаља има преференцијални статус када су у питању царинске дажбине јер су царинске таксе и дажбине један од прихода које пуне буџет Србије. Државама са којима највише размењује производе, она тај статус има.

Најзначајнији спољнотрговински партнер Србије међу државама чланицама ЕУ је Немачка са уделом од 14,7% и оствареном вредношћу трговине од 1,9 милијарди евра, а обим трговине расте по просечној годишњој стопи од 5,3% уз релативно слабу

¹⁷Ибид

¹⁸Ибид

¹⁹<https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-47736113> дана 31.01.2020. године

варијабилност од 18,1%.²⁰ Са Румунијом и Италијом Србија има, такође успешну сарадњу, као и са државама у региону²¹.

Највећу промену у спољнотрговинском пословању ће Србију задесити чланством Европске уније, јер ће морати да примењује спољнопословну политику Европске уније.

3. Република Србија пред дилемом

Циљ потписивања свих споразума о спољнотрговинској сарадњи Србије са другим државама, и најзад унијама јесу слободне зоне трговине, односно економско – привредни развој Србије, повећање стопе запослености, као и остварење успешног политичког дијалога са основаним унијама.

Србија је данас у дилеми којој унији да приступи, да ли Европској унији, или пак Евроазијској економској унији. Како је наведено, Србија је још 2009. године поднела захтев за придруживање Европској унији и предузела је скоро све кораке ради приступања истој. Међутим, како је од поднетог захтева прошло готово 11 година, а одлуке Европског парламента Европске уније нема, то се поставља питање коначног исхода.

У односу на друге европске земље, Србија не делује као велика и богата држава. Ипак, за све оне који у њој живе, Србија је земља са богатим тлом, вредним народом и великим бројем образованог становништва. Десетине хиљада српских држављана одлазе у иностранство, тачније у Немачку ради запослења. Овде је реч о интелектуаном кадру, нарочито медицинске струке и информационе технологије. Србија се може похвалити квалитетним академским кадром на светском нивоу образовања.

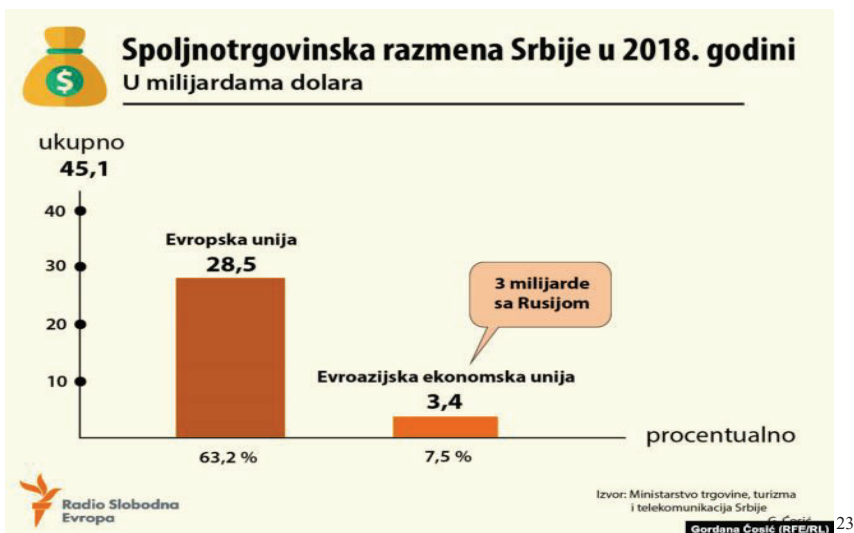
Анализирајући предности и недостатке у погледу спољнотрговинског пословања, према статистичким подацима, Србију из Русије највише интересује нафта, па природни гас, а Русију из Србије јабуке.

Укупна робна размена Србије са Евроазијском економском унијом износи свега 7,5 одсто од укупне спољнотрговинске размене Србије у 2018. години, која је, према подацима Завода за статистику, износила 45,1 милијарду долара, док са друге стране, у истом периоду, спољнотрговинска размена са земљама чланицама Европске уније износи преко 60 одсто укупне размене.²² (види слику под фусотом 25)

²⁰Стегић, М. (2016). Утицај спољнотрговинске размене агроиндустријског сектора Србије са Европском унијом као индикатор развоја. Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. стр. 48, преузето са <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/6060/Disertacija4002.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²¹Мађарска, Грчка и Хрватска

²²<https://www.slobodnaevropa.org/a/koliko-je-sporazum-srbije-i-evroazijske-unije-zna%C4%8Dajan-30121702.html> дана 01.02.2020. године



Sa jedne strane, prema statističkim podacima, Srbiji je, sa ekonomskog aspekta, saradnja i pristupaње Evropskoj uniji unosi ni korak u odnosu na potpisan sporazum o spolnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom i postojećim bilateralnim ugovorima sa državama članica Evroazijske ekonomske unije, na čelu sa vodećom članicom Rusijom. Međutim, Srbija sa zemljama članicama Evroazijske ekonomske unije ima tradicionalnu saradnju, istoriju i kulturu, što dovodi do dileme kojoj uniji pristupiti.

Prema pregovaračkom poglavlju 31 Srbija treba da usaglasi spoljnotrgovinsko poslovanje sa spoljnotrgovinskom politikom Evropske unije. Poznato je da je Evropska unija osuđuje aneksiju Krima od strane Rusije, smatrajući da je u pitanju kršenje međunarodnog prava. Upravo zbog navedenog, a od čega je prošlo pet godina, ali i drugih uzroka neslaganja Evropske unije i Rusije, neminovno je da će Srbija morati da rasquine sporazum sa Evroazijskom ekonomskom unijom kada i ako pristupi Evropskoj uniji.

Pristupaњem Srbije Evropske uniji, ona prihvata њenu politiku i ciljeve od kojih nema odstupanja. Imajući u vidu da Evropska unija nema potpisan sporazum o spolnoj trgovini sa Evroazijskom unijom, to će i Srbija morati isti da rasquine. I ne samo navedeni sporazum, već će morati da se povuce iz svih bilateralnih sporazuma pristupaњem Evropskoj uniji.

²³<https://www.slobodnaevropa.org/a/koliko-je-sporazum-srbije-i-evroazijske-unije-zna%C4%8Dajan-30121702.html> дана 28.01.2020. године

Закључак

Србија може да закључује споразуме са другим земљама до приступања Европској унији. На овај начин она јача своју привреду и економију, што је и један од услова чланства у Европској унији, и у обостраном интересу. Ипак, у случају приступања она ће бити приморана да раскине све споразуме.

Иако је према статистичким подацима, Србији Европска унија много уносије тржиште²⁴, њена традиционално – културолошка веза са Русијом је јака.

Потписивањем споразум о спољној трговини са Евроазијском економском унијом Србија није поднела захтев за њено приступање, већ је само проширила спољно – политичку сарадњу са Русијом.

Потписивање споразума је Србију ставило у дилему да ли спровести процес приступања Европској унији или се окренути Евроазиској економској унији.

Посматрајући уназад развој Европске уније, закључује се да је она тек 1992. године у Мاستрихиту основана као Европска унија. Пре тога је еволуирала, од заједнице од пар чланова до многобројних, јаких, чланова. Не треба занемарити и излазак Велике Британије из Европске уније, као и чињеницу да Србија и након 11 година од подношења захтева и усклађивања свог законодавства и политике са законодавством и политиком Европске уније, још не зна тачан датум уласка. Поред тога, за Србију је врло осетљиво питање Косова и Метохије и индиректног наметања захтева за његовим признањем као независне државе, што Србија не жели учинити.

У први мах, делује да је Србији њено једино решење улазак у Европску унију и то првенствено ради привредног развоја државе. Међутим, све и ако уђе у Европску унију, питање је колико једна земља у транзицији, као Србија, може пратити динамику тржишта земаља у развоју.

На другој страни, Србија има перспективну и одличну сарадњу са Евроазијском економском унијом, те се поставља питање зашто не предузме кораке ради уласка у исту. Услови за улазак у Евроазијску унију су сигурно лакши, бржи и ради се о државама које су пријатељски настројене према Србији, као што је већ речено, са готово идентичном културом, историјом.

Надаље, Русија проширује сарадњу са Кином, што потенцијално може да представља основ за сарадњу Србије са Кином.²⁵ Закљученим споразумом о спољној трговини Србије и Евроазиској економској унији, Србији је отворена могућност пласирања својих производа на више од 183 милиона потенцијалних корисника. Посредно, преко Русије, Србији се може отворити могућност пласирања производа на

²⁴Имајући у виду да Европску унију сада чине 27 земаља, док Евроазијску економску унију 5.

²⁵Првенствено је сарадња заснована на испоруци одбрамбене технологије, будући да Кина има изузетно развијану технологију. Ипак, оно што је најбитније, сарадња ових двеју сила заснована је на истом односу са западним земљама. Управо и Србија, хтела то признати, има исте погледе на земље запада, баш као и Русија, чиме је та веза јача.

кинеско тржиште са потенцијалним корисником производа од око 1.404.837.131²⁶, што је импозантан број.

Србија пуних једанаест година покушава да се придружи Европској унији, и велико је питање да ли ће икада ући, а тиме и да ли треба своју снагу да усмери на други савез или унију. И даље је нерешено питање Косова, које је можда и највећа прекретница уласка Србије у Европску унију.

У свету се можда и превише наглашава одлична сарадња држава чланица Европске уније, што можда и није тачно, имајући у виду излазак Велика Британије након четрдесет и седам година. Она је још пре три и по године поднела захтев за излазак ње, данас је захвална на стеченој независности.

Треба истаћи да и после деценија, ниједна унија, нити савез није био импозантан и јак као некадашња Југославија. Ипак, републике Југославије су хтеле независност, помало су на то утицале западне државе, управо те коме данас Србија тежи да се придружи, и то из разлога што је Југославија, у перспективи, могла да буде претња.

Неспорно је да су уније, за недовољно развијене земље једино решење за економско – привредни развој и пробој на светско тржиште. Међутим, за развијене земље, када досегну свој максимум развоја, унија може да представља корак уназад, у контексту осећаја некаквог ограничења. Након четрдесет и седам година Велика Британија је изашла из Европске уније, зар нам то нешто не говори? Осим тога, чему то, нарочито политичко, условљавање Србије, па и других земаља, од стране Европске уније, ради уласка у исту. Разумљиво је да државе чланице треба да имају исти циљ, па и политику, али не треба занемарити да је унија основана првенствено ради привредног развоја, а потом спречавања сукоба међу силама држава чланица.

Мишљења смо да свака држава мора да има свој идентитет, те да ниједна спољна власт не сме да приморава неку државу да се понаша на начин којим ће игнорисати поједине вредности које је вековима градила.

ЛИТЕРАТУРА

1. Здравковић, У. (2012). Заштита људских и мањинских права у европском правном простору. Зборник радова Правног факултета у Нишу. УДК: 339.5.012.42(497.11:470+571)

2. Ковач, М., Поткоњак Лукић, Б., и Димитријевић, Н. Евроазијске интеграције и њихове рефлексије на Републику Србију – рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта број 47029 под називом „Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у периоду 2011–2014. година. Руководилац пројекта је проф. др Момчило Милиновић, преузето са: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0042-8426/2014/0042-84261403030K.pdf#search=%22evroazijsk.unij%22>

3. Симић, Ј. (2019). Евроазијска економска унија и Европска унија: Поглед из Србије. Српска политичка мисао. број 3/2019 . Вол. 65.

²⁶<http://brojstanovnika.population.city/kina/>

4. Стегић, М. (2016). Утицај спољнотрговинске размене агроиндустријског сектора Србије са Европском унијом као индикатор развоја. Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. стр. 48, преузето са <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/6060/Disertacija4002.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
5. Стојиљковић, С. Придруживање Европској унији. Школа бизниса Научностручни часопис. УДК: 341.217.02(4-672EU:497.11),стр. 25, преузето са : <http://www.vps.ns.ac.rs/SB/2009/3.4.pdf> дана 30.01.2020. године
6. Ћирић, А. (2012). Заштита људских и мањинских права у европском правном простору. Зборник радова Правног факултета у Нишу. УДК: 339.923:061](47+57).
7. Џомбић, И., (2012), Европске иницијативе и институције, Friedrich-Ebert-Stiftung БиХ, Сарајево.
8. Закона о спољнотрговинском пословању ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон, 88/2011 и 89/2015 - др. закон)
9. Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 30 - Економски односи са иностранством, ПГ 30 Економски односи са иностранством, мај 2017. године, Београд – Влада Републике Србије, преузето са : file:///E:/pregovaracka_pozicija_rs_pg_30.pdf
10. <http://www.politika.rs/scc/clanak/438422/Sa-Evroazijskom-unijom-samo-slobodna-trgovina>
11. http://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/sporazum-sa-evroazijskom-ekonomskom-unijom-otvara-trziste-od-183-miliona-ljudi_1060401.html

PRAVNI OKVIR KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

U ovom radu analizira se korporativno upravljanje odnosno pravni okvir korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini. Po svom ustavnom uređenju Bosna i Hercegovina je složena država (dva entiteta-Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) te Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. S obzirom na složenost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, i sama oblast korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini odnosno pravni okvir korporativnog upravljanja regulisan je na nivou entiteta odnosno distrikta. Manji dio propisa vezano za korporativno upravljanje definisan je zakonima i podzakonskim aktima na nivou Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: Korporativno upravljanje, pravni okvir korporativnog upravljanja, propisi iz oblasti korporativnog upravljanja.

Summary

This paper analyses corporate governance, i.d. legal framework of corporate governance in Bosnia and Herzegovina. By its constitutional arrangement, Bosnia and Herzegovina is a complex state (two entities - the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska) and the Brcko District of Bosnia and Herzegovina. Due to the complexity of the constitutional system of Bosnia and Herzegovina, the corporate governance area in Bosnia and Herzegovina itself, or the legal framework for corporate governance, is regulated at the entity or district level. A smaller part of the corporate governance regulations is defined by laws and by-laws at the level of Bosnia and Herzegovina.

Key words: corporate governance, framework of corporate governance, regulations in the area of corporate governance

UVOD

Korporativno upravljanje je moderni sistem upravljanja u tržišnoj privredi. Nastao je sa pojavom korporacija kao posebnog oblika organizovanja preduzeća i kao takav, se u mnogo čemu razlikuje od tradicionalnog poduzetničkog upravljanja preduzećem. U prvom redu to se ogleda u odvajanju upravljanja od vlasništva u preduzeću. Danas, je ovo odvajanje karakteristično za sve korporacije u svijetu. Ovo odvajanje se moralo uraditi iz razloga što današnje korporacije imaju mnogo vlasnika, pa njihovo poslovanje ne može kao kod individualanih preduzeća, da vode njihovi vlasnici, a posebno ne jedan od njih. To treba da rade

¹ Magistar pravnih nauka, stručni savjetnik za normativno-prave poslove u Ministarstvu obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona

² Magistar nauka, stručni savjetnik za obrazovanje u Ministarstvu obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona

³ Magistar prava, sekretar Medžlisa Islamske zajednice u Živinicama

osobe izvan korporacije, neko koga angažuju vlasnici s ciljem da obavljaju samo taj zahtjevan posao.

Ovo je jedna od karakteristika koja pravi razliku između korporativnog i poduzetničkog sistema upravljanja. Kod korporativnog sistema upravljanja imamo, dakle, vlasnika i drugo lice koje vodi upravljanje a to je menadžer-profesionalac. Oba ova lica upravljaju korporacijom, samo u različitim ulogama. Menadžer kao profesionalac vodi poslovanje korporacije, a vlasnik kao osoba čiji je kapital u korporaciji putem svojih predstavnika kontroliše poslovanje korporacije i učinak uspješnosti u radu menadžera.

S obzirom na navedeno, korporativno upravljanje može se definisati kao upravljački sistem preduzeća korporativnog tipa u kome postoje dva ključna aktera: vlasnici i menadžeri korporacije, sa različitim upravljačkim ulogama i pozicijama čije adekvatno vršenje treba da osigura efikasno funkcionisanje korporacije i permanentno dugoročno uvećanje bogatstva dioničara.⁴

Korporativno upravljanje predstavlja oblik upravljanja koji je karakterističan za korporacije, odnosno za dionička društva. Korporativno upravljanje predstavlja javni i privatni institucionalni okvir, koji uključuje pravnu infrastrukturu, zakone i poslovnu praksu, a koji su kreirani sa svrhom uređivanja efikasnog odnosa između menadžera, sa jedne, i onih koji su kreirani sa svrhom uređivanja sa druge strane (vlasnici).⁵

1. Pojam Korporativnog upravljanja

Pojam korporativnog upravljanja (engl. Corporate Governance) veoma je rasprostranjen. Definiše se kao sistem upravljanja korporacijom, i obuhvata odnose između uprave, nadzornog odbora, dioničara i ostalih zainteresovanih osoba unutar i izvan korporacije-tzv. stakeholdere (npr: radnike, dobavljače i sl). Korporativno upravljanje nije samo trougao ni odnos uprave, nadzornog odbora i dioničara. Jako nebitan uticaj na funkcionisanje same korporacije ima i odnos ostalih stakeholder i korporacije.

2. OECD –Organizacija za ekonomsku saradnju

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj ([eng.](#) *Organisation for Economic Cooperation and Development* ili OECD, [fra.](#) *Organisation de coopération et de développement économiques* ili OCDE) je međunarodna ekonomska organizacija osnovana 14. decembra 1960. godine. Nastala je kao nasljednik Organizacije za evropsku ekonomsku suradnju (eng. *Organization for European Economic Cooperation* ili OEEC) nastale 1948. u sklopu Marshallovog plana s ciljem rekonstrukcije europskog gospodarstva razorenog u Drugom svjetskom ratu. OECD je konzultativna organizacija, bez snage obvezivanja bilo koje od svojih članica. Sjedište OECD-a nalazi se u Parizu.

In praxi, najznačajniji doprinos razvoju i primjeni korporativnog upravljanja dala je OECD, koja, 1999. godine, donosi međunarodni standard naslovljen sa „Principi korporativnog upravljanja”. Njime se vrlo detaljno etabliraju skup i struktura nužnih mjera, procesa i mehanizama unutar i izvan kompanije, u svrhu obezbjeđenja efikasnog upravljanja. OECD Principi korporativnog upravljanja revidirani su 2004. godine i preimenovani su nakon njihove revizije u 2015. godini i odobranju na sastanku ministara finansija i guvernera centralnih banaka zemalja u septembru 2015. godine a zatim i na samitu lidera u novembru 2015. godine

⁴Babić, M., Milić, S., Šunje, A., Puljić, M., Korporativno upravljanje -principi i mehanizmi, Revicon, Sarajevo, 2008. godine, str.67.

⁵ Ljevo, N., Isak, R., 2018, Korporativno upravljanje i organizacijska kultura, Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije, Vol.8, broj: NO2, Banja Luka, str: 370 do 371.

u G20⁶ OECD Principe i potvrđeni su u Antaliji u Turskoj kao globalni standard za korporativno upravljanje koji će pomoći tvorcima politika da procjenjuju i poboljšaju njihove nacionalne okvire korporativnog upravljanja u cilju unapređenja tržišno utemeljenog finansiranja i povećanja dugorčnih investicija, a na osnovu njih donesene OECD smjernice za korporativno upravljanje državnim preduzećima 2005. godine

2.1.Principi OECD/a u vezi sa korporativnim upravljanjem.

Jedna od misija OECD-a je da promovise politiku koja će poboljšati ekonomsku i socijalnu dobrobit ljudi širom svijeta. Dio te misije je korporativno upravljanje za koje je OECD je razvio neke opšte principe. Principi OECD-a predstavljaju jedan od 12 ključnih standarda za međunarodnu finansijsku stabilnost i osnovu komponente korporativnog upravljanja Svjetske banke. Oni poštuju osnovne ljudske principe kao što su odgovornost, transparentnost i pravda.

Postoji ne sveobuhvatni model dobrog korporativnog upravljanja. OECD istraživanje prepoznaje zajedničke elemente i principe koji su od suštinskog značaja za prihvatanje različitih postojećih modela. OECD promovise politike u cilju:

1. Da bi se postigao održiv ekonomski rast, zapošljavanje i viši standard u svjetskim ekonomijama, obezbjeđujući finansijsku stabilnost i doprinos ukupnom ekonomskom razvoju.
2. Da doprinese održivoj ekonomskoj ekspanziji u procesu razvoja, i
3. Da doprinese širenju svjetske trgovine na multilateralan i nediskriminatoran način u skladu sa međunarodnim obavezama.

Principi se pregledaju često kako bi uključili nove promjene i ekonomska iskustva. Zakonodavci su više svjesni doprinosa koji dobro korporativno upravljanje čini za stabilnost finansijskog tržišta, investicija i ekonomskog razvoja. Kompanije su svjesne koliko dobro korporativno upravljanje utiče na njihovu konkurentnost. Investitori, uključujući investitore penzionih fondova koji imaju ulogu povjerilaca - shvataju da imaju ulogu u obezbjeđivanju najbolje prakse korporativnog upravljanja kroz povećanje vrijednosti svojih investicija. U savremenoj ekonomiji, interes u korporativnom upravljanju prevazilazi interes dioničara u kompaniji. Principi su živi instrument koji pružaju neobavezujuće standarde, najbolje prakse i smjernice za implementaciju, koji se mogu prilagoditi specifičnim okolnostima u pojedinim zemljama ili regionima. Principi imaju za cilj da pomognu različitim vladama u njihovim naporima da procijene i poboljšaju pravni, institucionalni i regulatorni osnov za korporativno upravljanje u svojim zemljama, i daju smjernice za stipendije, investitore, korporacije i druge stranke koje imaju uticaj na razvoj pravilnog korporativnog upravljanja. Oni su koncizni, razumljivi, i svako ima pristup njima. Oni ne pokušavaju da zamijene vlade i parlamente u donošenju zakona i propisa. Nivo na kome kompanije poštuju principe dobrog korporativnog upravljanja je važan faktor za odluke investitora. Korporativno upravljanje je faktor za privlačenje međunarodnih investicija. Da biste privukli više stranih investicija, kao i dabi se omogućio pristup većem kapitalu, kompanije i države treba da usvoje principe dobrog korporativnog upravljanja, a posebno da ih poštuju i sprovedu bez pomilovanja. Čak i u slučajevima kada korporacije nisu zasnovane prvenstveno na spoljnim izvorima kapitala, dobro korporativno upravljanje će povećati pouzdanost, domaće finansijsko tržište će se stabilizovati i pružiti veći izbor domaćih investicija. Postoji šest (6) osnovnih principa OECD-a koji pokrivaju različite regulatorne oblasti:

1. Obezbeđivanje osnove za efikasan upravni okvir korporacije;
2. Prava akcionara i ključne funkcije liderstva;

⁶ G20 utemeljena 1999. U cilju proučavanja, preispitivanja i promicanja rasprava na visokom nivou o političkim pitanjima unapređenja međunarodne finansijske stabilnosti. Uključuje pojedinačno 19. Zemalja: Argentina, Australija, Brazil, Kanada, Kina, Francuska, Njemačka, Indija, Indonezija, Italija, Japan, Južna Koreja, Meksiko, Rusija, Saudijska Arabija, Južna Afrika, Turska, Velika Britanija i SAD, zajedno sa EU koju predstavlja Evropska komisija i Evropska centralna banka.

3. Jednak tretman akcionara;
4. Uloga interesnih grupa;
5. Transparentnost i odgovornost , i
6. Odgovornosti odbora.⁷.

OECD Principima korporativnog upravljanja su obuhvaćena ključna područja korporativnog

upravljanja: zaštita prava dioničara, osiguranje jednakog tretmana dioničara, efikasna zaštita njihovih prava, očuvanje prava i interesa ostalih lica koje imaju interes u privrednom društvu, transparentnost i objavljivanje podataka u vezi s poslovanjem društva kapitala, posebno javnih (otvorenih) društava i dužnosti i odgovornosti odbora.⁸

OECD Principi korporativnog upravljanja funkcioniraju komplementarno sa EU direktivama, prvenstveno u području prava kompanija/društava (Company Law), zatim međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja i računovodstvenim standardima, sve do Principa i standarda regulacije Međunarodne organizacije komisija za vrijednosne papire (IOSCO).⁹

OECD Smjernice za korporativno upravljanje državnim preduzećima iz 2005. godine ažurirane su u 2015. godini. Da bi odrazile deceniju iskustva u njihovoj implementaciji i uputile na nova pitanja proistekla u vezi sa državnim preduzećima u domaćem i međunarodnom kontekstu. Ažurirane Smjernice je prihvatilo i odobrilo Vijeće OECD-a, upravno tijelo organizacije, u julu 2015. Zajedno sa preporukom Vijeća za promicanje njihove primjene u međunarodnoj zajednici.

Zemlje EU u većini slučajeva imaju individualan pristup u odnosu na korporativno upravljanje. One se slažu da nema nekih „zajednički pristup“o korporativnom upravljanju. U zavisnosti od država, pristup zemalja EU ide prema jednom pristupu koji je približan sa onim u SAD-a i UK –u što znači da je orijentacija u stvaranju imovine za akcionare. A sa druge strane je pristup aktera koji traži ispunjavanje zahtjeva aktera, a ne akcionara. Drugi pristup se realizuje u kompanijama koje se smatraju „socijalnim institucijama“ koje su odgovorne i polažu račune ne samo akcionarima, već i radnicima i zajednici uopšte. Prema tome zemlje EU imaju različit pristup što se tiče upravljanja korporacijama. U nekoliko zemalja EU akteri uključuju samo akcionare, dok u ostalim akter se smatra u zajednica u kojoj se radi, radnici i sindikat, kao i ostali akteri prema kojima je odgovorno trgovačko društvo.¹⁰

2.2. Direktive Evropske unije o pravu društava

Direktiva je izvor sekundarnog prava Evropske unije i pravno je obavezujući akt za države članice EU. Direktive obavezuju u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, ali ostavljaju slobodu u pogledu izbora oblika i metoda za njihovo provođenje. Upućuju se državama članicama, obavezujući ih na usvajanje zakona i drugih propisa kojima se preuzima sadržaj direktive u domaće zakonodavstvo. Za razliku od drugih izvora sekundarnog prava kao što su uredbе, direktivom se ne stavlja van snage domaći propis, nego se domaći propis usklađuje s propisima EU. Cilj direktive je približavanje, a ne potpuno ujednačavanje pravnih sistema država članica. Države članice obavezne su da provedu direktivu u potpunosti i na najefikasniji način. U tekstu propisa kojima se provodi direktiva moraju se na jasan i nedvosmislen način regulirati prava i obaveze, te osigurati njihovo izvršavanje i pravna zaštita

⁷ Priručnik za obuku: Korporativno upravljanje, 2014, USAID, program za izvršenje I privredno zakonodavstvo, str:6-7

⁸ Trivun, V., Silajdžić, V., Mahmutćehajić, F., Mrguda, M, 2009, Izmjena Zakona o privrednim društvima Federacije BiH, Korporativno upravljanje, Novosti u međunarodnim standardima, zakonodavstvu i praksi BiH, Revicon, Sarajevo, str: 84-85,

⁹ Dizdar, M., 2010, Primjena OECD principa korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini, Revicon, Sarajevo, str: 94,

¹⁰ Priručnik za obuku: Korporativno upravljanje, 2014, USAID, program za izvršenje I privredno zakonodavstvo, str:6,

nadležnih organa država članica. U slučaju da država članica nepravilno prenese direktivu ili to uopće ne učini u zadatom roku, na osnovu prakse Suda pravde Evropskih zajednica uspostavljeno je pravilo da se fizičko ili pravno lice može direktno pozivati na direktivu i prava koja iz nje proizilaze pred organima države članice.¹¹

Za potrebe ovog rada navest ćemo neke od Direktiva EU o pravu društava:

1. Direktiva EU 2019/1023 Evropskog parlameta i Vijeća od 20.juna 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpust duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupka koji se odnosi na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive EU 2017/1132 (direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti) (Tekst značajan za EGP.)

2. Direktiva EU 2017/1132 Evropskog parlamenta i Vijeća od 14.juna 2017. o određenim aspektima prava društava (Tekst značajan za EGP)

3. Direktiva 2009/101/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 16.09.2009 godine o usklađivanju zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i trećih strana države članice zahtijevaju za društva u smislu člana 48. stav (2) Ugovora, s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera (kodificirana verzija) (Tekst sa važnošću za EEP)¹² Prije 21.10.2009. godine, Prva Direktiva Vijeća 68/151/EEZ od 09.03.1968 godine o usklađivanju zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i drugih, države članice zahtijevaju za društva u smislu člana 58. stav (2) Ugovora, s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera u cijeloj Zajednici.

4. Direktiva 2012/30/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 25.10.2012. godine o koordinaciji zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i drugih, države članice zahtijevaju od društava u smislu člana 54. stav (2) Ugovora o djelovanju EU¹³ u pogledu osnivanja dioničkih društava te održavanja i promjena njihovog kapitala sa ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mjera (Tekst sa važnošću za EEP) –Prije 04.12.2012 bila je Druga direktiva Vijeća 77/91/EEZ od 13.12.1976 o koordinaciji zaštitnih mjera koje, radi zaštite interesa članova i drugih, države članice zahtijevaju od društva u smislu člana 58. stav (2) Ugovora, u pogledu osnivanja dioničkih društava i održavanja i osnivanja dioničkih društava i održavanja i promjene njihova kapitala, s ciljem ujednačavanja tih zaštitnih mjera.

5. Direktiva 2011/35/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 05.04.2011 o spajanju dioničkih društava (kodifikacija) (Tekst sa važnosti za EEP)-Prije 01.07.2011 godine Treća direktiva Vijeća 78/855/EEZ od 09.10.1978 na osnovu člana 54. stav (3) (g) Ugovora o spajanjima dioničkih društava.

6. Direktiva 2013/34/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26.06.2013 o godišnjim finansijskim izvještajima, konsolidovanim finansijskim izvještajima i povezanim izvještajima za određene vrste preduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća, o stavljanju van snage IV direktive Vijeća 78/666/EEZ i VII sedma 83/349/EEZ¹⁴ (Tekst sa važnosti za EEP)

¹¹ www.dei.gov.ba, pristupljeno dana 13.02.2020 godine

¹² EEP-Evropsko ekonomsko područje (eng. EEA-Europea Economic Area) –Sporazum o ekonomskom području, koji je stupio na snagu 01.01.1994. godine, udružio je države članice EU i tri zemlje članice EFTA-Island, Lihtenštajn i Norveška-u jedinstveno tržište, nazvano interno tržište. Sporazum predviđa da kada neka zemlja postane članica EU također će tražiti da postane strana EEA Sporazuma, što vodi širenju EEP. EEA Sporazum predviđa uključivanje zakonodavstva EU koje se odnosi na 4 slobode-sloboda kretanja roba, usluga, osoba i kapitala-širom 31 države EEP (www.efta.int/eea)

¹³ Ugovor o djelovanju Evropske unije (eng: Treaty on the Functioning of the European Union) stupio je na snagu 1.12.2009 godine nakon ratifikacije Lisabonskog sporazuma potpisanog 13.12.2007 godine. Njime su izmijenjeni i dopunjeni Ugovor o Evropskoj uniji i predhodni ugovor o osnivanju evropske zajednice. Uključuje unapređenje socijalne dimenzije Evropske unije, organizira djelovanje Unije i određuje područja, razgraničenja i postupke za izvršenje njenih nadležnosti. Zajedno sa ugovorom o Evropskom unijom predstavlja ugovore na kojima je Unija utemeljena

¹⁴ Stavljanjem van snage ranije "računovodstvene" Direktive: Četvrta direktiva Vijeća 78/660/EEZ od 25.06.1978 o godišnjim finansijskim izvještajima za određene vrste društava; Sedma direktiva Vijeća 83/349/EEZ od 13.06.1983 o konsolidovanim finansijskim izvještajima

7. Direktiva 2012/17/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 13.06.2012 o izmjenama Direktive Vijeća 89/666/EEZ, Direktive 2005/56/EZ i 2009/101/EZ te jednim članom izmjena XII Direktive 89/667/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća u pogledu uzajamnog povezivanja centralnih, trgovačkih i registara društava (Tekst sa važnosti za EEP),

8. Direktiva Vijeća 2011/96/EU od 30. novembra 2011. o zajedničkom sastavu oporezivanja koji se primjenjuje na matična društva i društva kćeri iz različitih država članica (preinaka)

9. Direktiva 2009/102/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 16.09.2009 iz područja prava društava o društvima s ograničenom odgovornošću s jednim članom (kodificirana verzija) (Tekst sa važnošću za EEP)-Prije 21.10.2009. Dvanaesta direktiva Vijeća o pravu društava 89/667/EZ od 21.12.1989. o društvima s ograničenom odgovornošću samo s jednim članom;

10. Direktiva 2009/109/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 16.09.2009. o izmjenama Direktive Vijeća 77/91/EEZ, 78/855/EZZ, 82/891/EEZ i Direktive 2005/56/EZ, u odnosu na zahtjeve za izvještavanje i dokumentiranje u slučaju spajanja i podjele;

11. Direktiva 2007/63/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 13.11.2007. o izmjeni direktive 78/855/EEZ i direktive 82/891/EEZ u vezi sa zahtjevom za izvještajem neovisnog stručnjaka u slučaju spajanja ili podjele dioničkih društava;

12. Direktiva 2007/36/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 13.11.2007. o izvršavanju određenih prava dioničara– društava uvrštenih na berzi;

13. Direktiva 2006/43/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 17.05.2006. o zakonskim revizijama godišnjih finansijskih– izvještaja i konsolidovanih finansijskih izvještaja, kojim se mijenjaju directive Vijeća 78/660/EEZ (IV. direktiva) i 83/349/EEZ (VII direktiva), i stavlja van snage Direktiva Vijeća 84/253/EEZ (VIII direktiva)¹⁵(Tekst sa važnošću za EEP);

14. Direktiva Vijeća 2003/72/EZ od 22. jula 2003. o dopuni statute Evropske zadruge u odnosu na sudjelovanje zaposlenika;

15. Direktiva Vijeća 2003/49/EZ od 03. Juna 2003. o zajedničkom sistemu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava različitih država članica;

16. Direktiva 2004/25/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 21.aprila.2004. o ponudama za preuzimanje društava (Tekst sa važnošću za EEP);

17. Jedanaesta Direktiva Vijeća 89/666/EEZ OD 21.decembra.1989 godine o zahtjevima objavljivanja podataka u vezi sa podružnicama koje su u nekoj državi članici otvorile određene vrste društava na koje se primjenjuje pravo druge države;

18. Šesta direktiva Vijeća 82/891/EEZ od 17.decembra 1982. godine koja se odnosi na podjelu dioničkih društava;

3. Pravni okvir korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini

U zemljama u razvoju korijeni onoga što se sada naziva korporativnim upravljanjem leže u inicijativama za privatizacijom, koje su jačale od kraja sedamdesetih i tokom osamdesetih godina i traju sve do danas. Bitna pitanja vezana za uspjeh korporativnog upravljanja u zemljama u tranziciji jesu: (1) transparentnost ili otvoren pristup ključnim informacijama vezanim za finansije ili poslovne rezultate, (2) sukob interesa koji uključuje odbore direktora i menadžere, (3) vlasnička prava i (4) korupcija i krađa.

Zakonski okvir korporativnog upravljanja u jednoj zemlji sastoji se od primjene supranacionalnih dokumenata koje je država prihvatila potpisujući određene međunarodne

¹⁵ Stavljena van snage Osmo Direktiva Vijeća 84/253/EEZ od 10.aprila 1984. o potvrđivanju osoba odgovornih za provođenje zakonskih revizija računovodstvenih dokumenata.

ugovore, nacionalnih zakona i podzakonskih akata te drugih pravilnika i kodeksa koji reguliraju ovo područje. Složenost državnog uređenja BiH je odredila i složenost zakonskog okvira. BiH ima dva entiteta i Brčko distrikt BiH odnosno tri institucionalna okvira korporativnog upravljanja.

Zakonski okvir za korporativno upravljanje u svim zemljama obuhvaća skup zakona koji pokrivaju razna područja korporativnog upravljanja i sintetizirana su kroz različite kodekse i preporuke.¹⁶

S obzirom na dejtonsko ustavno uređenje BiH u kojem su uspostavljeni relativno samostalni pravni sistemi, i to (1) na nivou BiH, (2) na nivou entiteta i (3) na nivou Brčko Distrikta BiH (u daljem tekstu: BDBiH) u okviru kojih je izvršena podjela nadležnosti. Iz toga slijedi da je regulisanje korporativnog upravljanja društava uvršteno u nadležnosti entiteta¹⁷ (FBiH i RS) i BDBiH, pa tako imamo u BiH tri pravna režima u vezi sa uređenjem subjekata trgovačkog prava. Dosljedno takvoj podjeli ustavne, odnosno zakonodavne materije na sceni su tri zakonska akta, koja čine okosnicu normativne regulacije privrednih društava. Konkretno radi se o dva zakona o privrednim društvima entiteta i o Zakonu o preduzećima BDBiH.

Zbog ovakve pravne situacije u našoj zemlji, razmatranje velikog broja aktuelnih pravnih pitanja mora se vršiti odvojeno i komparativno, jer su evidentne razlike u njihovom zakonskom normiranju na nivou entiteta i BDBiH, a u FBiH još treba dodati i 10 kantona, koji također donose zakone. Kao što je navedeno cjelokupno područje trgovačkog, odnosno poslovnog prava sada je uređeno entitetskom regulativom i regulativom BDBiH. Jedan mali segment ove regulative spada u nadležnost BiH.

Slijedi da ovakvo stanje u pogledu zakonskog uređenja privrednih društava nužno zahtijeva i razmatranje pitanja korporativnog upravljanja odvojeno po entitetima i za BDBiH i komparativno.¹⁸

Na nivou BiH kada su u pitanju privredna društva-preduzeća imamo Zakon o registraciji pravnih lica koja osnivaju institucije BiH¹⁹, Okvirni Zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH²⁰ kao i Zakon o konkurenciji²¹, Pravilnik o načinu vođenja Registra pravnih lica BiH²² te Odluku o osnivanju foruma za razvoj i promociju preduzetništva u BiH.²³

BiH kao tranzicijska zemlja i zemlja koja teži ka pristupanju Europskoj uniji obavezna je provesti harmonizaciju domaćih propisa sa pravom Europske unije, tačnije sa Aquis communautaire.²⁴

Obaveza harmonizacije proizilazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.²⁵

¹⁶ Matić, B., Papac, N., 2010, Osobine sustava korporativnog upravljanja u bankama u Bosni i Hercegovini, <https://hrcak.srce.hr>, str:84-85,

¹⁷Ustavi osnov za donošenje Zakona o privrednim društvima sadržan je u odredbi člana III.1.b), koja je izmijenjena amandmanima VIII, LXXXIX i CVI Ustava Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08) po kojoj je isključiva nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te korištenje zemljišta na federalnom nivou.

¹⁸ Dedić, S., 2009, Pravno uređenje statusa članova uprave i nadzornog odbora dioničarskih društava u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, str. 51.

¹⁹ „Službeni glasnik BiH“, broj: 33/02, 37/03 i 76/11

²⁰ „Službeni glasnik BiH“, broj: 42/04.

²¹ „Službeni glasnik BiH“, broj: 48/05, 76/07 i 80/09.

²² „Službeni glasnik BiH“, 5/05 i 37/13

²³ „Službeni glasnik BiH“, broj: 51/11

²⁴Aquis communautaire je termin koji potiče iz francuskog jezika i prevodi se kao „ukupno pravno nasljeđe/stečevina /postignuće Zajednice. Termin Aquis se najčešće koristi kao sinonim za pojmove prava EU, komunitarno pravo i sl. U formalnom smislu aquis uključuje primarno pravo (osnivačke ugovore, međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo i opće pravne principe EU, sekundarno pravo (legislativu koje donose institucije EU, praksu suda EU). O komunitarnom pravu EU više: Trivun, V/Trifković, M/Silajdžić, V/Hošo, J., 2007, Nacionalno i evropsko pravo, Ekonomski fakultet Sarajevo, Izdavačka djelatnost fakulteta, Sarajevo, str. 425-437.

²⁵ Četvrtog decembra 2007. parafiran , a 16.juna 2008 godine.potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/?id=9808.

O samoj strategiji harmonizacije država odlučuje samostalno, a osnovni informativni dokument na koje se odnosi ovo pitanje je “Bijela knjiga”,²⁶ koja tretira pripremu pridruženih zemalja Centralne i Istočne Europe za integraciju u unutrašnje tržište Europske unije. Prema Bijeloj knjizi, koja preporučuje proces harmonizacije, mjere iz oblasti kompanijskog prava su od suštinskog značaja za stvaranje povoljne poslovne klime za kompanije. Bijelom knjigom obuhvaćene su dvije faze procesa harmonizacije. Prva faza obuhvata Prvu²⁷ i Drugu²⁸ direktivu²⁹ iz kompanijskog prava, dok druga faza obuhvata Treću, Šestu, Jedanaestu³⁰ i Dvanaestu³¹ iz kompanijskog prava i Pravilo EEIG.³²

Većina gore navedenih direktiva je zamijenjena novim direktivama.

Korporativno upravljanje u BiH temelji se na dva pretežno usklađena, ali ipak znatno različita institucionalna okvira. To u pravom smislu odstupa od međunarodnih preporuka I standarda korporativnog upravljanja koja zagovaraju jedan harmoniziran sustav, koji je usklađen s međunarodnim standardima. Ova situacija otežava i samo istraživanje jer otvara mogućnosti postojanja različitih kriterija u dva entiteta i različitih mogućnosti pristupa tim istim kriterijima.³³

3.1. Pravni okviri korporativnog upravljanja u Federaciji Bosne i Hercegovine

Primarni zakonodavni okvir kojim je regulisana oblast korporativnog upravljanja u FBiH je skup zakona i drugih podzakonskih akata i to:

1. Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“, broj: 81/15).
2. Zakon o registraciji poslovnih subjekata u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene

novine Federacije BiH”, broj: 27/05, 68/05, 43/09, 63/14);

3. Zakon o javnim korporacijama osnovanim prema Anexu 9. Općeg okvirnog Sporazuma za mir u BiH (“Službene novine FBiH”, broj: 18/00)

4. Zakon o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine

Federacije BiH”, broj: 83/09);

5. Zakon o porezu na dobit (“Službene novine Federacije BiH”, broj: 97/07, 14/08,

²⁶White Paper, http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm.

²⁷First Council Directive 68/151/EEC of 9 March 1968 on co-ordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of article 58 of the Treaty, with a view to making such safeguards equivalent throughout the Community, Official Journal L 065, 14/3/1968 P.0008-0012 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1968L0151:20070101:EN:PDF>.

²⁸Second Council Directive 77/91/EEC of 13 December 1976 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent, Official Journal L 026, 31/1/1977 P.0001-0013, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977_10091:EN:HTML.

²⁹Direktiva prema članu 288. stav (3) Ugovora o funkcionisanju Europske unije obavezujuća je za sve države članice i to svojim ciljem, dok nacionalnim institucijama prepušta odabir oblika i sredstava za njenu implementaciju. Direktiva je najbrže sredstvo kojim organi mogu donositi obavezujuće pravo EU. Ona ostavlja prostor država članicama da prilikom implementacije teksta direktive u određenoj prilagodbe sistematici i terminologiji nacionalnog prava. Više o pravnoj prirodi i dejstvima direktive: Meškić, Z./Samardžić, D., 2012, Pravo Evropske Unije I, TPD, Sarajevo, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu-Pravna reforma, str: 189-216.

³⁰Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21 December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member States by certain types of company governed by the law of another State, Official Journal L 395/36, 30.12.1989 P.0036-0039, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1989:395:0036:0039:EN:PDF>.

³¹Twelfth Council Company Directive 89/667/EEC of 21 December 1989 on single-member private limited-liability companies, Official Journal L 395/36, 30.12.1989 P.0040-0042.

³²Council Regulation (EEC) No 2137/85 of 25 July 1985 on the European Economic Interest Grouping (EEIG), <http://europa.eu/legislation-summaries/interal-market/businesses/company-law/126015-en.htm>.

³³Matić, B., Papac, N., 2010, Osobine sustava korporativnog upravljanja u bankama u Bosni i Hercegovini, <https://hrcak.srce.hr>, str:85,

- 39/09);
6. Zakon o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj: 26/16, 89/18);
 7. Zakon o vijeću zaposlenika ("Službene novine Federacije BiH", broj: 38/04);
 8. Zakon o preuzimanju dioničkih društava ("Službene novine Federacije BiH", broj: 77/15);
 9. Zakon o tržištu vrijednosnih papira ("Službene novine Federacije BiH", broj: 85/08, 109/12, 86/15, 25/17);
 10. Zakon o Komisiji za vrijednosne papire ("Službene novine Federacije BiH", br. 39/98; 36/99; 33/04, 92/13),
 11. Zakon o registru vrijednosnih papira ("Službene novine Federacije BiH", br. 39/98; 36/99; 33/04 i 6/17),
 12. Zakon o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 52/14);
 13. Zakon o bankama ("Službene novine Federacije BiH", br. 39/98, 32/00, 48/01, 27/02, 41/02, 58/02, 13/03, 19/03, 28/03, 66/13);
 14. Zakon o likvidacionom postupku ("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03);
 15. Zakon o stečajnom postupku ("Službene novine FBiH", broj: 29/03, 32/04, 42/06 i 4/17).
 16. Zakon o privatizaciji preduzeća ("Službene novine Federacije BiH", br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 32/02, 28/04, 44/04, 42/06, 4/09),
 17. Zakon o Vladi Federacije BiH ("Službene novine FBiH", broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06, 8/06)
 18. Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH ("Službene novine FBiH", broj: 12/03, 34/03, 65/13)
 19. Zakon o prekršajima ("Službene novine FBiH", broj: 63/14)
 20. Zakon o prekršajima Federacije BiH ("Službene novine FBiH", broj: 31/06, 37/10),
 21. Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH ("Službene novine FBiH", broj: 71/14),
 22. Uredba o postupku finansijske konsolidacije privrednih društava u FBiH ("Službene novine FBiH", broj: 70/14, 13/15)
 23. Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH ("Službene novine FBiH", broj: 20/16, 3/17, 9/17 i 96/17)
 24. Uredba o vršenju ovlaštenja organa FBiH u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala ("Službene novine FBiH", broj: 35/11, 100/13)
 25. Uredba o usavršavanju predsjednika i članova nadzornog odbora i uprava privrednih društava sa učešćem državnog kapitala ("Službene novine FBiH", broj: 71/09, 33/10, 23/11, 83/11, 2/13, 80/13, 48/15, 60/16 i 88/17)
 26. Pravilnik o kontnom okviru, sadržaju konta, primjeni kontnog okviraza privredna društva ("Službene novine FBiH", broj: 82/10)
 27. Pravilnik o upravljanju dioničkim društvima ("Službene novine FBiH", broj: 19/10, 41/11)
 28. Pravilnik o načinu sticanja i prometa vlastitih dionica ("Službene novine FBiH", broj:

12/04),

29. Pravilnik o postupanju kod preuzimanja dioničkih društava ("Službene novine FBiH", broj: 101/15 i 29/17)

30. Odluka o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom i klasifikaciju aktive banaka ("Službene novine FBiH", broj: 85/11, 33/12, 15/13)

Pored navedenih zakona za područje korporativnog upravljanja u FBiH značajan je i Kodeks korporativnog upravljanja za društva uvrštena na tržištu Sarajevske berze vrijednosnih papira. Ovaj je Kodeks značajno usklađen s međunarodnim standardima korporativnog upravljanja, kao što su OECD kodeksi korporativnog upravljanja i direktive EU o korporativnom upravljanju.³⁴

3.2.Pravni okvir korporativnog upravljanja u Republika Srpska

Korporativno upravljanje u entitetu Republika Srpska (u daljem tekstu: RS) predstavlja temelj njenog razvoja, kao i poslovnih odnosa između svih povezanih korporativnih konstituenata (stakeholdera) privrednog društva kojim se upravlja. Dokaz da je prihvaćen u velikom dijelu savremeni stakeholderski model korporativnog upravljanja, kakav model je exempli gratia prisutan na unutrašnjem tržištu Evropske unije, predstavlja veliki set pozitivnopravnih propisa koji važe na teritoriji ovog bh. entiteta. U težištu je, dakle, položaj i status radnika, kao najznačajnijih unutrašnjih korporativnih konstituenata (stakeholdera) privrednog društva, ali i sam odnos sa ostalim korporativnim konstituentima (stakeholderima) društva u pitanju. Osnovni pozitivnopravni regulatorni i zakonski propisi koji uređuju okvir korporativnog upravljanja na nivou RS su:

1. Zakon o privrednim društvima Republike Srpske;³⁵
2. Zakon o javnim preduzećima u Republici Srpskoj;³⁶
3. Zakon o obligacionim odnosima koji se primjenjuje u Republici Srpskoj;³⁷
4. Zakon o radu Republike Srpske;³⁸
5. Zakon o tržištu hartija od vrijednosti u Republici Srpskoj;³⁹
6. Zakon o računovodstvu i reviziji Republike Srpske;⁴⁰
7. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine;⁴¹
8. Zakon o stečajnom postupku Republike Srpske;⁴²
9. Zakon o likvidacionom postupku Republike Srpske;⁴³
10. Zakon o registraciji poslovnih subjekata Republike Srpske;⁴⁴
11. Zakon o bankama Republike Srpske;⁴⁵
12. Zakon o društvima za osiguranje Republike Srpske;⁴⁶
13. Standardi korporativnog upravljanja;⁴⁷

³⁴ Matić, B., Papac, N.,2010, Osobine sustava korporativnog upravljanja u bankama u Bosni i Hercegovini, <https://hrcak.srce.hr>, str:85,

³⁵ Zakon o privrednim društvima Republike Srpske (ZoPD), "Službeni glasnik RS", br. 127/08, 58/09, 100/11 i 67/13 i 100/17

³⁶ Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske (ZoJP), "Službeni glasnik RS", br. 75/04, 78/11

³⁷ Zakon o obligacionim odnosima Republike Srpske (ZOO), "Službeni glasnik RS", br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04

³⁸ Zakon o radu Republike Srpske (ZOR), Službeni glasnik RS, br.1/16

³⁹ Zakon o tržištu hartija od vrijednosti Republike Srpske (ZoTHV), Službeni glasnik RS, br. 92/06, 34/09, 8/12, 30/12, 59/13, 108/13 i 4/17

⁴⁰ Zakon o računovodstvu i reviziji Republike Srpske (ZoRR), Službeni glasnik RS, br.94/15

⁴¹ Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (ZJN), Službeni glasnik BiH, br. 39/14

⁴² Zakon o stečajnom postupku Republike Srpske (ZoSP), Službeni glasnik RS, br. 16/16

⁴³ Zakon o likvidacionom postupku Republike Srpske (ZoLP), Službeni glasnik RS, br. 64/02

⁴⁴ Zakon o registraciji poslovnih subjekata Republike Srpske (ZoRPS), Službeni glasnik RS, br. 67/13 i 15/16

⁴⁵ Zakon o bankama Republike Srpske (ZoB), Službeni glasnik RS, br. 4/17

⁴⁶ Zakon o društvima za osiguranje Republike Srpske (ZoDO), Službeni glasnik RS, br. 17/05, 1/06, 64/06, 70/06, 74/10, 47/17

⁴⁷ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 117/11

14. Standardi upravljanja akcionarskim društvima;⁴⁸
15. Nova pravila Banjalučke berze hartija od vrijednosti a.d. Banja Luka;⁴⁹

3.3. Pravni okvir koroprativnog upravljanja u Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

BDBiH kada je u pitanju korporativno upravljanje poseduje posebne zakone, jer još uvijek uživa specifičnu vrstu međunarodne zaštite i jurisdikcije. BD BiH ima poseban položaj u BiH. Zakoni korporativnog upravljanja, osnivanja i rada korporacija u BiH kao što je već rečeno su u entitetskoj nadležnosti. Zakon o privrednim društvima Federacije BiH je na snazi u Federaciji BiH (u daljnjem tekstu ZPD). U Republici Srpskoj je takođe na snazi istoimeni zakon – Zakon o privrednim društvima Republike Srpske. Zakon o preduzećima BDBiH⁵⁰ se sprovodi u BDBiH. Zakoni su specifični i različiti u odnosu na zakone BiH. Razlike su bitne eventualnim ulagačima, ali i da bi se definisao značaj daljnog ujednačavanja zakonodavstva. Dva razloga su bitna za ovo a to su: udovoljavanje zahtjevima koje pred BiH i njene institucije postavlja međunarodna zajednica i prevazilaženje postojećih barijera.

Pored Zakona o preduzećima, pravni okvir korporativnog upravljanja u BDBiH čine:

1. Zakon o registraciji poslovnih subjekata u BDBiH (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 15/05),
2. Zakon o preuzimanju dioničkih društava (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 31/05, 33/12 i 34/12)
3. Zakon o javnim preduzećima u BDBiH (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 15/06, 5/07, 19/07, 1/08, 24/08 i 17/16),
4. Zakon o privatizaciji preduzeća u BDBiH (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 8/04, 19/07 i 2/08),
5. Zakon o računovodstvu i reviziji u BDBiH (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 22/16),
6. Zakon o stečaju, prinudnom poravnanju i likvidaciji u BDBiH (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 1/02),
7. Zakon o papirima od vrijednosti (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 15/03, 27/04, 42/04, 28/07, 14/12 i 20/17),
8. Pravilnik o sadržaju, načinu i standardima objavljivanja finansijskih izvještaja i drugih informacija o poslovanju dioničkog društva (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 19/05),
9. Odluka o popisu imovine u državnim preduzećima (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 5/02),
10. Standardi upravljanja dioničkim društvom (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 32/08),
11. Pravilnik o kontroli izvršenja obaveza po osnovu ugovora o kupoprodaji kapitala državnih preduzeća u BDBiH (“Službeni glasnik BDBiH”, broj: 11/01 i 5/02),

⁴⁸ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 3/06

⁴⁹ Nova pravila Banjalučke berze hartije od vrijednosti a.d. Banja Luka (novembar, 2012. godina), <http://www.blberza.com/Cms2FileCache/files/cms2/docver/25093/files/Nova%20Pravila%2020130103%20cir.pdf>, datum posjete: 13.02.2020. godine

⁵⁰ Sl. glasnik Brčko distrikta BiH br. 11/01, 10/02, 14/02, 1/03, 8/03, 4/04, 19/07, 34/07 i 49/11)

LITERATURA

1. Babić, M., Milić, S., Šunje, A., Puljić, M., Korporativno upravljanje -principi i mehanizmi, Revicon, Sarajevo, 2008. Godine,
2. Ljevo, N., Isak, R., 2018, Korporativno upravljanje i organizacijska kultura, Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije, Vol.8, broj: NO2, Banja Luka
3. Priručnik za obuku: Korporativno upravljanje, 2014, USAID, program za izvršenje i
privredno zakonodavstvo,
4. Trivun, V., Silajdžić, V., Mahmutćehajić, F., Mrguda, M, 2009, Izmjena Zakona o privrednim društvima Federacije BiH, Korporativno upravljanje, Novosti u međunarodnim standardima, zakonodavstvu i praksi BiH, Revicon, Sarajevo,
5. Dizdar, M., 2010, Primjena OECD principa korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini, Revicon, Sarajevo,
6. Priručnik za obuku: Korporativno upravljanje, 2014, USAID, program za izvršenje i
privredno zakonodavstvo,
7. Matić, B., Papac, N., 2010, Osobine sustava korporativnog upravljanja u bankama u
Bosni i Hercegovini, <https://hrcak.srce.hr>,
8. Dedić, S., 2009, Pravno uređenje statusa članova uprave i nadzornog odbora dioničarskih društava u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu,

SIGURNOSNI ASPEKTI PROCESA GLOBALIZACIJE ZAPADNOG BALKANA

Rezime

U radu se nastoji prikazati globalizacija u smislu analitičkog promišljanja, u kojem se trasira put globalizacije kroz sve uticajna tehnološka dostignuća, procesa, te nametanju modernog vođenja politike, obuhvatajući kulturna i društvena kretanja, koja mogu imati ključne bitnosti. A te bitnosti prije svega mogu da se odraze na sigurnost jedne zemlje kako od unutarnjeg, tako i od vanjskog rizika, u smislu: s političko-pravnih i društveno-kulturnih aspekata. Odnosno, uticaja svega lošeg iz procesa globalizacije, odnoseći se na zemlje koje su bile van zapadnjačke civilizacije, a što se odnosi i na prostor Zapadnog Balkana. Osnovni cilj rada jeste spoznaja uticaja globalizacije na sigurnost zemalja nastele nakon pada Berlinskog zida i gašenja Socijalističko Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i propašću komunizma. Stoga, analitički gledano, dali je potrebna svijetska država, koja bi kao takva bila garant sigurnosti čovječanstvu, ili dali je više potrebno shvatiti globalizaciju kao „čin“ globalne solidarnosti u smislu ostvarivanja globalnih interesa u cijelini.

Ključne riječi: Globalizacija, procesi, kulturni i društveni aspekti, sigurnost, Zapadni Balkan

Mr. Zlatan Lukić¹

SECURITY ASPECTS OF THE WESTERN BALKANS GLOBALIZATION PROCESS

Summary

The paper seeks to present globalization in terms of analytical thinking, which traces the path of globalization through increasingly influential technological advances, processes, and the imposition of modern policy, including cultural and social movements, which may be key. And these essentials can, above all, affect the security of a country, both from internal and external risk, in terms of: political-legal and socio-cultural aspects. That is, the impact of all the bad things from the process of globalization, referring to countries that were outside Western civilization, and also to the Western Balkans. The main goal of the paper is to understand the impact of globalization on the security of the countries created after the fall of the Berlin wall and the extinguishing of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) and the collapse of communism. Therefore, analytically speaking, does it need a world state, which as such would guarantee security for humanity, or whether it is more necessary to understand globalization as an „act“ of global solidarity in terms of pursuing global interests as a whole.

Key words: Globalization, processes, cultural and social aspects, security, Western Balkans.

¹ Doktorand Univerziteta u Sarajevu, Fakultet političkih nauka – sigurnosnih i mirovnih studija, Vlada Brčko Distrikt, e-mail: zlatan.lukic@zlatanlukic.com tel.:+387 61 282 099
PhD and the University of Sarajevo, Faculty of Political Science - Security and Peace Studies, Government of Brcko District, e-mail: zlatan.lukic@zlatanlukic.com, tel.:+387 61 282 099

Globalno - Zapadni Balkan

Jugoistočna Evropa je zapadni dio Euroazije i predstavlja zasebni kontinent. Euroazija predstavlja najveću kopnenu cjelinu svijeta, koja se sastoji od dva kontinenta: Azije i Evrope. Jugoistočna Evropa je geografski i geopolitički dio Evrope. Obuhvata zemlje poput: Rumunije, Bugarske, Makedonije, Bosne i Hercegovine, Srbije, Hrvatske, Crne Gore i druge. U zadnje vrijeme za ovaj prostor Evrope se sve više koristi termin Zapadni Balkan. Činjenica je da sam naziv Zapadni Balkan podrazumijeva obuhvatanje zemalja koje su nastale raspadom bivše zajedničke države Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) sa dodavanjem Albanije a izvlačenjem Slovenije. Kako ističe Sretenović, Balkan je prepoznatljiv prije svega po: „Izmešanosti različitih naroda i vera i njihova večita borba za što veće teritorije i nesaglasje oko međudržavnih teritorijalnih razgraničenja, u dugoj historiji balkanskih odnosa, bili su najčešći uzrok međusobnih sporova i oružanih sukoba, što je pogodovalo uplitanju spoljnih sila u „balkanske poslove“, prema poznatoj makijavelističkoj maksimi „podijeli pa vladaj“. Stavljajući se tako u „uloge zaštitnika pojedinih balkanskih naroda, velike sile su istovremeno obezbeđivale i zonu svog neposrednog uticaja, u skladu sa strateškim interesima na tim prostorima. Tako je bilo u prošlosti, tako je i danas“. U suštini Balkan kao prostor prostire se između tri kontinenta, sa činjenicom vrlo bitnog geopolitičkog položaja koji se odlikuje različitim civilizacijama, religijama, kulturama, političkim i ideološkim opredjeljenjima i vojnostrategijskim interesima lokalnog, regionalnog i globalnog domašaja.²

Od nastojanja pojedinih sistema da uvedu odgovorajući demokratski normativ, poznato je da mnogi u tom naumu nisu uspjeli. Nakon pada Berlinskog zida a zatim i komunizma, u teoriji međunarodnih odnosa stvaraju (u ramljuju) se mnogobrojne slike, parafrazirajući, da, i prema najneupućenijima globalizacija je prestala biti fenomen koji se dešava negdje „vani“ i nekome drugome, odnosno, to je proces koji je u toku, i odvija se „ovdje“ i ima snažan uticaj na intimni i lični aspekt života svakog od nas.³ Osvrnuvši se na mišljenje nekih savremenih autora koji se bave globalizacijom, koji, ocijenjuju novodolazeće vrijeme, tj., novi svjetski poredak uramljen kroz unipolarnu sliku (viziju) svijeta, na čijem se čelu nazire, jedini preostali hegemon znamo o kome je riječ, o Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) vladalac cijelog svijeta. A s druge strane, neki autori s rezervom gledaju na mogućnost konfrontacije, između SAD-a sa nadolazećim velesilama kao što su Indija, Kina i nadolazeći „uspavani div“ Rusija.

Danas, gledajući kroz prizmu, aspekti međunarodnih odnosa uvijek predstavljaju novinu dešavanja u kojima se ekspresno dijeluje, zapravo, stvara temu za proučavanje svega što sa sobom nosi globalizacija. Primjera radi, žiža svega-svakog dešavanja jeste, država, po strukturi (subjekat) koja ima uticaj i moć da u prvi plan istakne pitanje nacionalnog interesa, sigurnosti prije svega. Međutim, danas se države nalaze u formulaciji aspekata slabljenja svojih nacionalnih moći, odnosno, slabljenje identiteta države je dovođen u pitanje, pri čemu se primjećuje njeno funkcionalno opadanje. Dalje što utiče na funkcionalnost države je i odnos jakih ekonomija (korporacija) i samosvjest kulturnih veza, što dovodi u pitanje moći i produktivnosti državnih vlasti, odnosno, državnim vlastima se umanjuje sposobnost nad kontrolom kapitala i ideja. S druge strane, model transnacionalnog procesa nameće druge subjekte, jedan od tih subjekata jeste, da države koje teže dalje da zadrže tradicionalno

² Sretenović Miloljub, Geopolitički položaja Zapadnog Balkana, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Vojna akademija – Škola nacionalne odbrane, www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopis/arhiva/VD_2010, str. 54.

³ Više autora, Aspekti globalizacije, pdf, Beogradska otvorena škola, Beograd, str.5

uređenje ne želeći da se transformišu, jednostavno su osuđene na propast, tj., „države nestaju“, nestaje suverenost uz nagovještaj uključivanja u zapadnjačke velike političke zajednice, odnosno, manje činioce međunarodne organizacije. Stavljajući pritom do znanja, da uticaj procesa globalizacije ima moć u ograničavanju snage jedne države, a to se odnosi prije svega na unutarnju sigurnost države što može uticati na samu stabilnost zemlje prvenstveno kada je u pitanju socijalni društveni mir i ekonomsko-politička stabilnost. I pod takvim pritiscima, normalna je pojava straha i strepnji o mogućem kolapsu države. Također, postaje upitna i sama državna teritorija, koja sa sobom vuče i sve bitne interesne funkcije unutar zemlje koje se odnose na ekonomsko-financijske, tj., napadi na stabilnost valute i socijalno-društvenih sigurnosti s mogućnošću nestanka rodnih veza.

Sva moć usmjerena željom upravljanja nacionalnom sigurnošću od strane „hegemonskih država“, svodi se na reduciranje potencijalnih prijetnji i opasnosti. Oni su sebi dali za pravo (stvorivši viziju) da opasnosti vrebaju od malih i ne razvijenih demokratskih zemalja. Postavlja se pitanje, imaju li „oni“ pravo, da odlučuju i mijenjaju način uređenja te „male“ zemlje, tj., s kojim pravom se miješaju i nameću svoja pravila? Narочito, kad je u pitanju, i dovodi se u vezu s tehnološko-naučnom modernizacijom! Šta to u globalnom smislu treba da znači, odnosno, šta to zapravo znači za teritorij Zapadnog Balkana? Jeli Zapadni Balkan proglašen velikim rizikom ugrožavanja sigurnosti? Vidljivo je da brzom ulogom globalizacije na male zemlje, predstavlja veliki problem, tj., što ti procesi stvaraju „globalne opasnosti“ prema zemljama koje su u procesu transformacije, pod pretpostavkom ugrožavanja nacionalne sigurnosti i koju ne mogu držati pod kontrolom. Na neke ugroze sigurnosti ukazuje i Toalu, koji „globalne opasnosti“ opisuje da su prijetnje koje ne poznaju granice, i klasificira ih na podijelu:

- društveno-ekološke prijetnje koje ne poznaju granice poput AIDS-a i kravljeg ludila, kiselih kiša i toksičnih kemikalija, globalno zagrijavanje i porast morske razine.
- političko-gospodarske prijetnje koje ne poznaju granice poput transnacionalnog zločina i trgovine narkoticima, cyber-napadi i međunarodni terorizam.
- katastrofalne prijetnje koje ne poznaju granice poput nesreća u nuklearnim elektranama i širenje oružja za masovno uništenje⁴.

Prema ovim podijelama možemo uvrstiti i sve učestale migracije, trgovinu ljudi, koje su u ovih nekoliko godina posebna opasnost, kojom se ugrožava, balans-ravnoteža ljudske populacije na planeti. Jedna od tih ugroza je svakako gubljenje identiteta u sopstvenoj državi, stvaranje manjina po vijerskom uvjeravanju i poimanju. Možda, je grubo kazati da migracije utiču na opstanak domicijalnog naroda i očuvanja njihove kulture, „možda“, se globalizacijom želi postići željeni cilj tj., izjednačavanje svih građana na svjetskoj karti bez prevelikog odstupanja nejednakosti. Recimo, ako global znači ukupnost, globalno je ono što je sveobuhvatno, a globalizam postaje način gledanja na zbivanja i probleme u ukupnosti, čime se svako djelovanje vodi prema poimanju svijeta, kao cijeline. Ono, što Pečujlić u navodima, prema Heldu, ističe, da „globalizacija, njeno poimanje i karakter, polje su strašnih teorijskih i ideoloških sporova, sukoba rivalskih koncepcija“, i da kako dalje kaže „globalizacija za jedne

⁴ Toal Gerard, <http://www.matica.hr/hr/323/oprecne-supersile-u-svijetu-globalnih-opasnosti-20890/Preuzeto:02.02.2020>.

objektivni i spontan planetarni proces, za druge on je isključivo projekt dominacije Zapada, amerikanizacije svijeta“⁵. Dali zaista ulazimo u projekat amerikanizacije? Suštinski šta se želi (ko) postići procesom globalizacije? Mnoga su pojašnjenja i odgovori na ovakvu vrstu pitanja, ali prema mišljenju uglednog britanskog sociologa Lesli Sklera koji analizirajući svrhu globalizacije, dolazi do četiri vrlo bitna pristupa stavljajući ih u sami centar pažnje, i to: „svjetski sistem, globalnu kulturu, globalno društvo i globalni kapitalizam“. Svemu ovome je zajedničko, ideja da se savremeni problemi ne mogu riješavati na nivou nacionalnih društava, već se za njihovo riješenje moraju uzeti u obzir globalni procesi.⁶ Biti sudionik (aktivni ili pasivni) ovih velikih svjetskih promjena nije ni malo zahvalno, nakon dugotrajne hladnoratovske igre i bipolarnog odnosa, ulazimo u turbulentno polje (prostor) punog noviteta kojeg nam serviraju zapadni liberalnodemokratski moćnici. Vladari sa Zapada, tako žele krunisati svoj cilj, a taj cilj je zavladata cijelim svijetom. Uvažavajući mišljenje profesora Ćurka u kojem ističe, da, „okončanje hladnog rata nije samo pobjeda zapadnih liberalnodemokratskih vrijednosti, već je zapadna civilizacija dosegla vrhunac moći, dok se druge civilizacije vraćaju svojim korijenima, koji su, poput slučaja islamske civilizacije, duboko antizapadni“.⁷ Uz to cijenjeći mišljenja i stavove znanstvenika, može se opravdati i ona Hantingtonova teza o „Sukobu civilizacija“, ipak o ovome procijenite sami! Globalizacijom se nastoji završiti proces kulturizacije, kako bi se sve „neposlušne“ zemlje stavile u red poštivanja pravila „zapadnjačke“ demokracije, ne dajući puno značaja o mogućem velikom pružanju otpora, a svjedoci smo već nekih, kao npr., zemlje bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Početak novog milenijuma slovi kao početak novih nasilja izazivajući tako opštu kataklizmu u svijetu i prostora sa nestabilom sigurnošću za življenje. Nasilje više nije bauk, ono je tu u svako doba dana i noći. Stoga, Cikotić ukazuje prema mišljenju Brezazinskog, da: „U sljedećih nekoliko desetljeća najnasilnije i najopasnije regije svijeta s eksplozivnim potencijalom koji bi svijet mogao gurnuti u kaos bit će Globalni Balkan“, i dodaje da, „tijekom najmanje sledeće generacije, glavna zadaća koja u naporima na promicanju globalne sigurnosti stoji pred Sjedinjenim Državama bit će pacifikacija, a zatim i organizacija suradnje u regiji kojoj se nalazi najveća svjetska koncentracija političke nepravde, društvene zakonitosti, demografske napućenosti i potencijala za nasilje visokog intenziteta“⁸. Baratanje terminom Zapadni Balkan, prije svega od strane Evropske unije (EU) a potom i od svjetskih moćnika sa potpunom dominacijom u slučaju ako zatreba i upotreba sile. Čime se pokušava na neki način označiti da je Zapadni Balkan kao zločudni tumor koji je u odmakloj fazi primitivizma u srcu Evrope, kojeg treba ustrojiti u red zapadne demokratije, ali, ne radi se samo tu o zapadnim silama, već i ostalim koje dolaze sa svih drugih strana svijeta. I kako se može primijetiti sve te sile su stavile šapu na taj „tumor“ otimajući se za kontrolu tog „zločudnog teritorija“ kako bi ostvarili potpunu dominaciju i uspostavili kontrolu nad ostatkom svijeta. Stoga je jako bitno ko će imati potpunu kontrolu Balkana kojeg nebi smatrali kao strano tkivo u kolijevci civilizacije, već njen bitan i neodvojivi dio. O čemu svjedoči i čuvena Mackinderova teorija „Tko vlada istočnom Europom, vlada Heartlandom. Tko vlada Heartlandom, vlada Svjetskim otokom, a tko vlada Svjetskim otokom, vlada svijetom“.⁹ Ova teorija već stoljeće je aktualna i nije se odustalo od nje, što možemo primijetiti da se sva događanja oko prevlasti i nadmoći vrti

⁵ Pečujlić Miroslav, Globalizacija-dva lika sveta, Aspekti globalizacije (pdf), Beogradska otvorena škola, Beograd, str.10.

⁶ Vuletić Vladimir, Rivalski pristupi izučavanja globalizacije, Aspekti globalizacije (pdf), Beogradska otvorena škola, Beograd, str. 33.

⁷ Ćurak Nerzuk, Turčalo Sead, (2017). Geopolitičke promjene u svijetu na početku XXI stoljeća: kritičke refleksije, Geopolitičke promjene u Svijetu i Evropi i položaj BiH, Zbornik radova, Akademija nauka i umjetnosti BiH, Sarajevo, str. 18.

⁸ Cikotić Selmo, (2013). Više u: Sigurnosne pretpostavke Bosne i Hercegovine, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, str.143

⁹ Tuathail O Gearoid, Dalby Simon, Routledge Paul, (2007). Uvod u geopolitiku, politička kultura, Zagreb, str.34

upravo oko jugoistočne Evrope i njenog teritorija Zapadni Balkan. U kojem Prokopović evropski kontinet opisuje kao jedan entitet, koji bez jasnih geopolitičkih ciljeva i donošenja bitnih političkih odluka koje iz njih proizilaze, nije nikako moguće održati dugoročnu stabilnost na cjelokupnoj teritoriji entiteta. Mišljenja je da bi geopolitički cilj trebao da bude stvaranje dugoročne stabilnosti periferne zone u regiji Balkana.¹⁰ Prije svega govoriti o stabilnosti na Balkanu moraju se eliminisati – ostraniti inficirana tijela, koja izazivaju krizu i netrpeljivosti kada su u pitanju zemlje sa višenacionalnom i religijskom prisutnošću. Ukazujući to primjerom na međusobni odnos Srbije i Kosova koja predstavlja enigmnu ka iznalaženju rješenja krize. Također imamo veoma dugu napetost u Bosni i Hercegovini, u kojoj vlada najnapetija situacija prije svega zbog njene višenacionalne postojanosti i ne uređenosti u smislu državne komponente, zatim, stanje u Crnoj Gori, Makedoniji. Ove krize i ugroze sigurnosti na Balkanu nisu proizvod samoinicijativno od samih država, one su začinjene uticajem velikog hegemonu sa zapada, a isto tako uticajem i interesima sila istočnog hegemonu ka ostvarivanju lične dominantnosti na veoma bitnom geostrateškom prostoru ovog dijela Evrope. U pokušaju pojašnjenja da nacionalna sintagma ne doprinosi u procesu globalizacije, Held smatra da regionalna i globalna međupovezanos pobija tradicionalna nacionalna rješenja središnjih pitanja demokratske teorije i prakse. Mišljenja je da međunarodna zbivanja imaju veze sa procesom globalizacije, tj., zapadne globalizacije, povezujući globalizaciju s ovim kontekstom, implicirajući na dvije bitne pojave: „prvo, da politička, ekonomska i socijalna djelatnost postaje svijetska po razmjerama, i drugo, da postoji na svim razinama jačanje uzajamnog djelovanja i međupovezanosti država i društva koja sačinjavaju međunarodno društvo“. Imlicirajući na novo moderno globalno međupovezivanje u smislu tehnoloških dostignuća, administrativnih, organizacijskih i pravnih dinamičkih promjena.¹¹ Analizirajući prvu dekadu novog mileniuma uočavaju se mnoge promijne kako teritorijalne (mijenjaju se granice) tako i ljudske (demografske, velike seobe i migracije stanovništva) prilagođavajući se novim kulturološkim i društvenim aspektima. Činjenica je da ovoj homo-genezi predvodila su dešavanja posljednjih decenija 20. stoljeća koja su u mnogome doprinijele stvaranje novog svjetskog poretka. Čime se otklonjaju sve sumnje, i ne dovodi se više u pitanje da je globalizacija produkt zapadne hegemonije, koja nastoji kroz novi svjetski poredak izvršiti, blago rečeno tranziciju svih onih regija u kojima se zbog hladnoratovske podijele nije moglo doprijeti. Pa samim tim i regija Jugoistočne Evrope – Zapadni Balkan je izložen velikim restauracijama, počevši, raspadima mnogih komunističkih zemalja stvarajući od njih modele nacionalne države, a do dandanas neke od njih se još nalaze u tranziciji. Globaliste ništa nije sprečavalo da zacrtano i sprovedu do kraja, kako bi sve zemlje koje nisu u procesu demokratizacije, učine demokratizovanim, ne osvrćući se puno na velika pustošenja njihovih država nametnutim i velikim (ratnim, političkim, ekonomskim, i vijerskim, i sl.) razaranjima. Zemlje žrtve blokovskih podijela su zemlje nastale iz bivših komunističkih sistema, i koje nemaju izbora da uređuju državu po svojim opredjeljenjima već i „ne mogu zamisliti svoju demokratsku i mirnodopsku budućnost izvan evropske obitelji nacija. Evropa ne može biti „čitava i slobodna“ bez regije u svojoj jugoistočnoj periferiji.¹² Međutim, kada posložimo stvari oko sebe vidimo da je sve u tranši globalizacije, vođena od novog - starog hegemon Sjedinjenih Američkih Država. To potvrđuje

¹⁰ Prokopović Dušan. (2016). Budućnost EU iz ugla geopolitike: između kontrolisane atrofije i kontrolisane konsolidacije, Spoljnopolitičke sveske 03/16. Budućnost EU i Zapadnoi Balkan-Pogled iz Srbije, Beograd, str.13.

¹¹ Held David. (1990). Modeli Demokracije, Zagreb, str.314.

¹² Regija ima mnoge aspekte značenja - ekonomske, političke, povijesne, te je teško pronaći definiciju regije koja će obuhvatiti sve te karakteristike. Položaj regije u odnosu na okruženje može biti vertikalna (podrazumijeva odnos prema centralnoj vlasti ili lokalnoj samoupravi) i horizontalna (podrazumijeva odnos prema drugim regijama iz okruženja unutar nacionalnih granica-interregionalna saradnja). Regije mogu biti geografske, ekonomske i administrativne. Za određivanje regije je važno da se stanovnici mogu poistovjetiti kao građani te regije, odnosno da postoji regionalni identitet. Nerma Čolović-Priguda, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar, vidjeti više u: preglednom naučnom radu:UDK 332.14:316:32, str. 908-909

i nekadašnji državni sekretar SAD, Henri Kisindžer (Henry Kissinger) rekavši da globalizacija znači „drugo ime za dominantnu ulogu Sjedinjenih Američkih Država“.¹³ Stoga posmatrajući geopolitičku kartu Evrope, može se primijetiti njena podijela na tri osnovne cjeline. Uzet cemo za primjer Dugina, koji to doslovno precizira i ističe kao podijelu po zonama: Stavljajući u prvu zonu Zapad. „Zapad u prvom redu predstavlja Francusku i Portugal, a u širem smislu tu spadaju Engleska i izvan europske SAD. Iako između kontinentalnog Zapada (Francuske), otočnog Zapada (Engleske) i prekoceanskog Zapada (Amerike) mogu postojati unutrašnje proturječnosti u odnosu na ostale geopolitičke zone, Zapad najčešće nastupa kao jedinstvena geopolitička sila. Druga zona je Srednja Europa. Srednjoj Europi je svojstveno geopolitičko sučeljavanje, kako s europskim Zapadom, tako i sa Istokom. I, treća zona predstavlja Rusiju koja u Europi nastupa ne samo u svoje ime, nego i u ime svih euroazijskih naroda Istoka“.¹⁴ Teritorij koji je bez sumnje, jako bitan za Evropu jeste, prostor koji je pripadao bivšoj SFR Jugoslaviji (Jugoistočni dio Evrope – Zapadni Balkan). Većinu teritorije Zapadnog Balkana pokrivaju zemlje nastale raspadom zjedničke države Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Za što Dugin smatra „da je Jugoslavija onaj teritorij u Europi, na kojem počinju najteži i najrašireniji europski sukobi“.¹⁵ Ovu Duginovu pretpostavku možemo i prihvatiti, jer prostor bivše jugoslavije jeste jedan od najzahtjevnijih prostora po bitnostima prevage između civilizacija istoka i zapada. A da na tom prostoru već vijekovima datiraju sve moguće religijske kulture koje daju važnost svjetskih razmjera i samih uticaja je nepojmljivo. To će još dugo biti žarište isprepletenih kultura za koje će svoje ostvarivanje interesa voditi same moćne države zapada i istoka. Često se postavlja pitanje, zašto su značajne promijene uređenja država sa balkanskog prostora, odnosno prelaska iz jednog oblika vladavine u drugi. Tu je teško dat jedinstven odgovor, ali se može pretpostavljati da zemlje koje prihvate uređenje zapadne kulture, znači i trijumf zapadne demokratije, odnosno, pobjeda zapadne civilizacije!

Kako stvari stoje, globalizacija se prikazuje u kontekstu negativnog uticaja, u biti, čemu služi globalni put? Naravno da je više prikazana u negativnom nego li u pozitivnom, jer ono što se dešava nakon transformacije jednog oblika vladavine u drugi izaziva više rizika oko ne slaganja i mogućih sukoba, koji mogu biti visoko rizični za jednu takvu zemlju u što smo se mi s ovih prostora mogli dobro uvjeriti. Tako, da ta pozitivna strana globalizacije dolazi na neki način upravo poslije tih negativnih uticaja globalizacije. Globalizacija i njen proces prema navođenju služi, da se svijet treba rasteretiti siromaštva, siromašnih nerazvijenih zemalja i poticati ka bogatstvu, bogatim društvima, što bi u prevodu značilo: „bogatiji još bogatiji a siromašni još siromašniji“. Također, globalizaciju dovode u samu ravan sa mogućim ugrožavanjem sigurnosti kod stvaranja nacija - država, tj., država nastale prije svega, prestankom moći jedne ideologije (čitaj komunističke). Vođeni stvarnom situacijom koje je obilježilo posljednje desetljeće prošlog stoljeća, može se postaviti pitanje: da li se sve većim uticajem globalizacije ukida ili negira koncept nacije-države? Predviđajući, da fenomen zvani globalizacija za sobom vuče kako teorijske, tako i ideološke kontraverze, te, „ratove“ konkurentnih koncepcija. Htjeli mi to ili ne, moramo prihvatiti činjenicu i značajnih geopolitičkih uticaja kao osnovnu kariku za globalne društvene promijene. Te promijene nisu zaobišle ni Balkan a samim tim ni

¹³ Jovanović N. Miroslav, Globalizacija i evropske vrednosti, Aspekti globalizacije (pdf), Beogradska otvorena škola, Beograd, str.37.

¹⁴ Mogli bismo izdvojiti i četvrtu – islamsku geopolitičku zonu- od zemalja Magreba do Pakistana i Filipina, no taj je blok izvan europski, a osim toga njegov geopolitički utjecaj u Europi u 20. stoljeću nije bio previše značajan, mada je moguće da islamski svijet u budućnosti postane važan sastavni dio europske geopolitike, kao što je to bio tokom srednjeg vijeka. Aleksandar Dugin, Geopolitika jugoslavenskog sukoba, <http://www.4pt.su/hr/content/geopolitika-jugoslavenskog-sukoba>, posjećeno: 27.08.2018.

¹⁵ Isto,

Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju iz koje su nastale samostalne države kao što su Bosna i Hercegovina i druge zemlje Zapadnog Balkana. Kao pandam, predhodnom pitanju, mogla bih se voditi dialoška rasprava, o tome, da li proces globalizacije utječe na ekonomiju, političke prilike, kulturološke bitnosti, te, socijalne sigurnosti za zemlja nastale usljed pada Berlinskog zida? Da, padom Berlinskog zida okončana je jedna era bipolarnog odnosa između dva svjetska moćna hegemoni. Zapad je triumfovao a Istok ulazi u velike probleme, rasturaju se savezi država, postaju samostalne prihvativši zapadne demokratske principe. I tu nije kraj, ulazi se u period ne slaganja i sve većih različitih shvatanja. Pri čemu, Bostrom i Ćirković ukazuju na jedan vrlo pristupačan termin u okviru poput „rizika globalne katastrofe“, iz koje se ne može izvesti precizna definicija.¹⁶ Isti autori ukazuju da: „ogroman broj različitih skupova događaja mogli bi da čine globalnu katastrofu: od vulkanskih erupcija do pandemijskih zaraza, od nuklearnih incidenata do svjetskih tiranija“.¹⁷ A činjenica je da se trenutno nalazimo u jednoj pandemskoj svjetskoj krizi (covid-19), koliko je ona stvarna ili nametnuta ostaje da se vidi kroz dalja istraživanja koja će uslijediti po prestanku ove krize. Definitivno, sigurnos je na velikom ispit, stim što je uvijek izložena novim ugrozama i to sa velikim razmjerama po sigurnost ljudskih života. Stoga, radi boljeg razumjevanja ovog rada, najprije je potrebno naglasiti, da pojavom prvih savremenih civilizacija društva uočavamo, nametanje važnosti u samim odnosima između država, tj., temeljenim na odgovarajućim interesima.

Umjesto zaključka

U rezimeu završetka XX stoljeća, rezultiralo je liberalizacijom zapadne civilizacije, šireći (nametnuvši) svoj uticaj ka izgradnji novonastalih zemalja istočnog bloka, i to, na: društvenim, političkim, ekonomskim, kulturološkim, promijenama s namjerom približavanju cilja ostvarenja „jedinstvenog svjetskog poretka“. Gdje se u Svijetu javlja nova slikovita dimenzija sa velikim performansom Evrope, posebno, zemalja Zapadnog Balkana. Definitivno, okončanjem bipolarnog dvoboja i rušenjem Berlinskog zida, otvorila su se širom vrata za sukobe prvenstveno eskalirane u SSSR koji je bio poražen u „bipolarnom dvoboju“, a potom i u SFRJ, po principu gašenja motorne snage očuvanja komunističke ideologije. Također, kraj 90. godina prošlog stoljeća, bilo je značajno i po promijenama u djelovanju sedme sile, javnog informisanja, na scenu stupaju korporativni mainstream mediji, čime je novinarstvo na neki način bačeno na koljena, bez slobode izvješavanja. Radili su onako ka su im naređivali, i služili u službi velikih sila kao vrlo uboito oružje u pridobijanju javnog mnjenja, služeći im kao opravdanje i dozvola javnosti za ono što rade. Pojedini autori, poput Kovačevića, smatraju da je cilj globalizacije desuverenizacija jedne države, odnosno: „djelimični ili potpuni gubitak njihove suverenosti“.¹⁸ Pri čemu, su vođene mnogobrojne znanstvene rasprave na temu o razjedinjavanju državnih suvereniteta i identiteta. Zemlja poput Bosne i Hercegovine (BiH), kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana, u posljednjih trideset godina suočavaju se sa nizom postratnih procesa u kojem se mnogi autori slažu da se mogu nazvati tranzicijski procesi. Šta se u stvari dešava ako prihvatite integraciju države, nametnute od strane utjcaja globalizacije, tj., njenih aktera? Dešava se ustvari to, da samim prihvatanjem pravila igre i svih drugih nametnutih kriterija, dobijaju ulaznu vizu u društvo zapadne demokracije, aludirajući pri tom, na prihvatanjem naddržavnih institucija kao što je Međunarodni monetarni fond (MMF), te, Svjetska banaka (WTO), Eurposka Unija (EU), Partnerstvo za mir, Sjeverno Atlanski Savez (NATO) i sl. Kako ističe Kovačević, tu se radi o: „hegemonskoj moći dominantnih zapadnih

¹⁶Bostrom Nik, Ćirković M. Milan, (2011). Rizici globalnih katastrofa, Smederevo, str. 1.

¹⁷*Ibid*, s. 1.

¹⁸ Kovačević Braco, (2015). Sociologija, globalizacija i desuverenizacija dranzicionih društava, Zbornik radova: Nauka društvo tranzicija, Evropski defendologija centar, Banja Luka, str. 247.

država i njihovog vojnog saveza“.¹⁹ Sretstva masovnih komunikacija, zahvaljujući utijecajima zapadne hegemonističke moći, omogućavaju prenošenje vijesti različitog sadržaja sa aspektima psihološkog utjecaja. Opet, s druge strane, Kico i Kapetanović ukazuju, da: „sukob se iz fizičkog prebacuje u informacijski, medijski i virtualni prostor, a primat u nametanju „svoje volje“ imaju medijsko, informatičko-kibernetičko, ekonomsko-finansijsko, diplomatsko i obavještajno-sigurnosno te kriminalno djelovanje i sredstva sa ili bez korištenja terorističkih ili oružanih akcija niskog inteziteta“.²⁰ Imajući u vidu postavku mehanizama koje se koriste u okviru globalizacije, neophodno je naučno spoznati šta sve mogu i na šta sve mogu utjecati globalna kretanja. Time, Gidens smatra, da je globalizacija: „proces intenzifikacije društvenih odnosa na svjetskom planu, koja povezuje udaljena mjesta na takav način da lokalna zbivanja uobličavaju događaji koji su se odigrali kilometrima daleko i cive versa“.²¹ Opet s druge strane, Čomski vrlo kategorično ukazuje da globalizacijski procesi: „štete velikom broju ljudi, potkopavaju suverenitet i demokratska prava i stvaraju otpor“,²² tj., otpor pružaju antiglobalizacijske organizacije u kojima se suprotstavljaju uticajem moćnih korporacija. Tako, Bosna i Hercegovina kao suverena i nezavisna država, čiji kontinuitet suverenosti je potvrđen neposredno pred sami rat od strane mnogih svjetskih zemalja, (prije 28. godina) danas, Bosna i Hercegovina se nalazi upravo na raskrnci, periferiji, različitih geopolitičkih uticaja i interesa, što se oslikava i na ostale zemlje Zapadnog Balkana. Stoga slobodno možemo reći da „pojam globalizacije podrazumijeva sjedinjavanje društveno ekonomskih promijena u svijetu kao cjeline, odbacujući državu i državne granice kao relevantne činioce u rješavanju državnih problema“.²³ A najviše takvih problemom imale su zemlje po mišljenju Stojanovića koje su posebno bile na udaru krhke i slabe ekonomije, jer nisu mogle da spreče tržište da se rukovodi isključivo zahtevima maksimalizacije profita.²⁴ Predodređeni smo da svjedočimo turbulentnim promjenama u svijetu, nakon hladnoratovskih ideologija, geopolitički moćnici vuku nove poteze koristeći sve veći uticaj i širenja globalizacije prema zemljama koje nisu obuhvaćene njenim procesom.

¹⁹*Ibid.*, s. 248.

²⁰Kico Ahmed, Kapetanović Miralem, (2019). Bosna i Hercegovina i Zapadni Balkan, aspekti geopolitike i hibridnog rata, Sarajevo, str. 67.

²¹Gidens Entoni, (1998). Posljedice modernosti, Beograd: Filip Višnjić, str. 69.

²²Čomski Noam, Propaganda i javno mnjenje: razgovori s Noamom Čomskim, Novi sad: Rubikon, preuzeto iz zbornika radova: Nauka, društvo, tranzicija, naučni rad: Sociologija, globalizacija i desuverenizacija tranzicionih društava, Kovačević, Braco, 2006, str. 253.

²³Šikman Mile, (2009). Terorizam, Banja Luka, str.91.

²⁴„Zaboravila su se upozorenja da postmoderni ekonomski tokovi pretpostavljaju dekonstrukciju države, a ona nosi opasnost i osnova je dekonstrukcije društva.“ Vidjeti više, Stojanović Stanislav, (2016). Globalizacija između kraja i povratka istorije, Vojno delo, Interdisciplinarni naučno – teorijski časopis, 3/2016, Beograd, str. 8.

Literatura:

1. Aleksandar Dugin, Geopolitika jugoslavenskog sukoba, <http://www.4pt.su/hr/content/geopolitika-jugoslavenskog-sukoba>,
2. Bostrom Nik, Ćirković M. Milan, (2011). Rizici globalnih katastrofa, Smederevo,
3. Ćikotić Selmo, (2013). Više u: Sigurnosne pretpostavke Bosne i Hercegovine, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo,
4. Ćomski Noam, Propaganda i javno mnjenje: razgovori s Noamom Ćomskim, Novi sad: Rubikon, preuzeto iz zbornika radova: Nauka, društvo, tranzicija, naučni rad: Sociologija, globalizacija i desuverenizacija tranzicionih društava, Kovačević, Braco, 2006,
5. Ćurak Nerzuk, Turčalo Sead, (2017). Geopolitičke promjene u sijeku na početku XXI stoljeća: kritičke refleksije, Geopolitičke promjene u Svijetu i Evropi i položaj BiH, Zbornik radova, Akademija nauka i umjetnosti BiH, Sarajevo,
6. Gidens Antoni, (1998). Posljedice modernosti, Beograd: Filip Višnjčić,
7. Held David. (1990). Modeli Demokracije, Zagreb,
8. Jovanović N. Miroslav, Globalizacija i evropske vrednosti, Aspekti globalizacije (pdf), Beogradska otvorena škola, Beograd,
9. Kico Ahmed, Kapetanović Miralem, (2019). Bosna i Hercegovina i Zapadni Balkan, aspekti geopolitike i hibridnog rata, Sarajevo,
10. Kovačević Braco, (2015). Sociologija, globalizacija i desuverenizacija dranzicionih društava, Zbornik radova: Nauka društvo tranzicija, Evropski defendologija centar, Banja Luka,
11. Nerma Ćolović-Prguda, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar,
12. Pečujlić Miroslav, Globalizacija-dva lika sveta, Aspekti globalizacije (pdf), Beogradska otvorena škola, Beograd,
13. Prokopović Dušan. (2016). Budućnost EU iz ugla geopolitike:između kontrolisane atrofije i kontrolisane konsolidacije, Spoljnopolitičke sveske 03/16. Budućnost EU i Zapadnoi Balkan-Pogled iz Srbije, Beograd,
14. Sretenović Miloljub, Geopolitički položaja Zapadnog Balkana, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Vojna akademija – Škola nacionalne odbrane, www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopis/arhiva/VD_2010,
15. Stojanović Stanislav, (2016). Globalizacija između kraja i povratka istorije, Vojno delo, Interdisciplinarni naučno – teotijski časopis, 3/2016, Beograd,
16. Šikman Mile, (2009). Terorizam, Banja Luka,
17. Toal Gerard, <http://www.matica.hr/hr/323/oprecne-supersile-u-svijetu-globalnih-opasnosti-20890/>
18. Tuathail O Gearoid, Dalby Simon, Routledge Paul, (2007). Uvod u geopolitiku, politička kultura, Zagreb,
19. Više autora, Aspekti globalizacije, pdf, Beogradska otvorena škola, Beograd,
20. Vuletić Vladimir, Rivalski pristupi izučavanja globalizacije, Aspekti globalizacije (pdf), Beogradska otvorena škola, Beograd,

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I BLOKOVI POSTSOVJETSKIH DRŽAVA

Sažetak

Predmet istraživanja ovog rada predstavljaju međunarodne organizacije i blokovi postsovjetskih država koji su nastali u periodu nakon rasapada Sovjetskog Saveza. To su međunarodne organizacije i blokovi u kojima postsovjetske države imaju isključivo ili prvenstveno članstvo. One su nastale iz različitih razloga, dok je glavni razlog odgovor postsovjetskih država na situaciju nastalu raspadom Sovjetskog Saveza i tranziciju iz socijalističkog sistema u sistem kapitalizma. Postsovjetskim državama nazivaju se bivše sovjetske republike, koje su se odcjepile od Sovjetskog Saveza 1991. godine i danas predstavljaju nezavisne države. Ono što je karakteristično za većinu ovih država jeste da su vjekovima bile povezane sa Rusijom kao dominantnom državom u njihovoj regiji, te se i danas nalaze u sferi njenih interesa. Postsovjetske države odmah nakon sticanja nezavisnosti okrenule su se kapitalizmu, ali su naišle na velike teškoće što će uzrokovati njihovo kasnije povezivanje. Pored ekonomskih postsovjetske države su se suočile i sa nizom političkih problema, koji su vodili revolucijama i otvorenim sukobima. U radu će se analizirati i sam raspad Sovjetskog Saveza i transformacija regiona u periodu od 1991. godine do danas kroz saradnju postsovjetskih država, sa dominantnom ulogom Rusije u vidu povezivanja u međunarodne organizacije i blokove koji su na jedan način postali supstitut Sovjetskog Saveza.

Ključne riječi: Međunarodne organizacije, saradnja, tranzicija, ekonomija, Sovjetski Savez, Rusija.

Mr. sc. Željko Petrović²

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND BLOCKS OF POSTSOVIET STATES

Summary

The subject of this study is the international organizations and blocs of the post-Soviet states that emerged in the aftermath of the collapse of the Soviet Union. These are international organizations and blocs in which post-world states have exclusive or primary membership. They arose for various reasons, while the main reason was the response of the Soviet states to the situation created by the collapse of the Soviet Union and the transition from the socialist system to the system of capitalism. The post-Soviet states are called the former Soviet republics, which seceded from the Soviet Union in 1991 and today represent independent states. What is characteristic of most of these countries is that for centuries they have been associated with Russia as the dominant state in their region, and are still in the sphere of its interests today. The post-Soviet states turned to capitalism immediately after gaining independence but encountered great difficulties which caused their subsequent integration. In addition to the economic post-Soviet states, they also faced a number of political problems,

¹ Doktorski kandidat na doktorskom studiju međunarodnopravnih znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru, email: petrovicz@yahoo.com

² PhD candidate in International Law Studies at the Faculty of Law, University of Mostar, email: petrovicz@yahoo.com

leading to revolutions and open conflicts. The paper will also analyze the breakup of the Soviet Union and the transformation of the region from 1991 to the present through the cooperation of post-Soviet countries with Russia's dominant role in the form of integration into international organizations and blocs that have in one way become a substitute for the Soviet Union.

Keywords: International organizations, cooperation, transition, economy, Soviet Union, Russia.

UVOD

Do kraja Ruskog carstva dolazi 1917. godine kao rezultat višedecenijskih političkih i socijalnih nemira koji su kulminirali u toku Prvog svjetskog rata. Autokratiju zamijenila je privremena vlada koja je imala za cilj uvođenje demokratije u Rusiji i nastavak učešća u Prvom svjetskom ratu. Međutim u oktobru 1917. godine boljševici preuzimaju vlast što će uzrokovati građanski rat u periodu od 1918. do 1922. godine, na čijem kraju će se osnovati Sovjetski Savez kao savez Ruske, Ukrajinske, Bjeloruske i Zakavkaske Sovjetske Socijalističke Republike.

Od svojih prvih godina, vlada Sovjetskog Saveza bila je utemeljena na jednostranačkoj vlasti te sproviđi jedinstvenu ekonomsku politiku koja će izazvati velike unutrašnje nemire i rezultovati velikim teororom koji će imati višemilionske žrtve. Sa druge strane Sovjetski Savez će postati velika industrijska sila koja će u sedam decenija svog postojanja nastojati da proširi svoj uticaj u cijelom svijetu tako će ući i u tzv. Hladni rat sa svojim saveznicima iz Drugog svjetskog rata.

Sovjetski savez će od države koja na svom početku nije bila priznata od većine država međunarodne zajednice postati jedan od osnivača Ujedinjenih nacija te jedna od pet stalnih članova Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. Takođe postaće jedna od dvije svjetske supersile, te osnivač Varšavskog pakta sa apsolutnom kontrolom država u Istočnoj Evropi kao i uticajem na niz država u svijetu u kojima je aktivno učestvovao u uspostavljanja socijalističke vlasti.

Urušavanjem Sovjetskog Saveza u vrlo kratkom roku nestao je dotad zamrznuti ideološki i vojnostrategijski konflikt čija je karakteristika bila bipolarnost. Rušenjem dotadašnjeg međunarodnog poretka, donekle se urušava i dotadašnji društvenopolitički, privredni, ali i normativni i vrijednosni poredak u istočnom podsistemu te se istovremeno emancipuje etnonacionalizam, potrošački konzumerizam, donekle i opšti liberalizam, shvaćen ponajprije u obliku zahtjeva za odustajanje od stranačkog monopola te za opštu demokratizaciju u društvu, ma kako se dosad pokazala manjkavom.³ U takvim okolnostima glavnim nosiocem identiteta i infrastrukture bivšeg podsistema postaje Rusija iako su na

³ Marijana Musladin, *Budućnost istočnog partnerstva Europske unije*, Političke perspektive: časopis za istraživanje politike, Vol. 5, No. 2, Zagreb, 2015., str. 12-13.

zapadnom i južnom rubu Rusije uspostavljene i brojne nove nezavisne države, čime je okrenuta nova stranica na evropskom prostoru, ali i šire.

Raspad Sovjetskog Saveza

Poslednju deceniju postojanja Sovjetskog Saveza obilježice postepen raspad političkih i ekonomskih struktura te reforme kojima su se pokušali zaustaviti ovi procesi u čemu se nije uspjelo. Dolazak na vlast Mihail Gorbačova marta 1985. godine označava se kao početak procesa raspada Sovjetskog Saveza. Mihail Gorbačov kao generalni sekretar Centralnog komiteta Komunističke partije Sovjetskog Saveza ima je cilj da modernizuje Sovjetski Savez i izvrši izvjesnu demokratizaciju sistema kroz mjere koje su nazvane Perestrojka⁴ i Glasnost.⁵ Reformama Mihail Gorbačova uvode se značajne promjene u privredi i u partijskom rukovodstvu, ali tim se nisu uspjeli otkloniti glavni nedostaci sovjetskog sistema. U tom periodu počinju da se sprovode radikalne promjene, međutim dolaze do izražaja problemi koji su već duže vrijeme postojali u Sovjetskom Savezu što će ubrzati njegov raspad.

Perestrojka je dovela do izvjesne demokratizacije Sovjetskog Saveza. Uslijed toga dolazi da poboljšanja odnosa sa SAD i zapadnoevropskim državama. Sovjetski Savez će da se povuče iz Afganistana 1988-1989. godine i iz država Srednje Evrope 1990-1991. godine, te raspušta SEV⁶ i Varšavski ugovor 1991. godine. U samom Sovjetskom Savezu pored loše ekonomske i političke situacije dolazi do slabljenja središnje vlasti što dovodi i do unutrašnjih sukoba i zahtjeva pojedinih republika za nezavisnost.

U to vrijeme dolazi do pada Berlinskog zida te sloma komunizma u svijetu, te uticaj Sovjetskog Saveza na međunarodnom planu slabi tako da SAD postepeno postaju jedina velesila. U državi dolazi do sloma privrede koju je karakterisao centralizam koji vodi velikoj nezaposlenosti i inflaciji i time nezadovoljstvu naroda koji odbija poslušnost komunističkoj partiji.

Pored svih problema Mihail Gorbačov 17. marta 1991. godine organizuje referendum na kojem se 76 % birača izjasnilo za očuvanje Sovjetskog Saveza.⁷ Sa druge strane u junu 1991. godine Boris Jeljicin izabran je za prvog predsjednika Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike koji se zalagao za samostalnost republika te se izjašnjavao kao

⁴ Perestrojka (ruski: *перестройка*, ponovna izgradnja) je program reforme sovjetske privrede i politike koju je uveo Mihail Gorbačov 1987. godine. Privrednom reformom je omogućeno ograničeno funkcionisanje tržišta, a političkom reformom postepeno su uvedeni sloboda štampe, sloboda govora i novi oblici izborne konkurencije, uz otvaranje javnih medija kritičkom izvještavanju o slabostima sovjetskog sistema. Paketom reformskih zakona omogućeno je otvaranje privatnih preduzeća, dopuštena su ograničena inostrana ulaganja i decentralizacija.

⁵ Branko Caratan, *Kraj Sovjetskog Saveza – Perestrojka bez Gorbačova*, Politička misao: časopis za politikologiju, Vol. 29, No. 3, Zagreb, 1992., str. 49.

⁶ Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć je bivša međunarodna organizacija osnovana 1949. godine u Moskvi, koja je obuhvaćala većinu socijalističkih zemalja. Osnivači SEV-a bili su: Albanija (istupila početkom 1960-ih), Bugarska, Čehoslovačka, Mađarska, Poljska, Rumunija i SSSR. Poslije su pristupili DR Njemačka, NR Mongolija, Republika Kuba i SR Vijetnam. SFRJ je bila pridruženi član od 1964. godine. Osnovni cilj SEV-a bilo je podsticanje razvoja privrede zemalja članica, posebno onih slabije razvijenih, kroz koordinaciju planova privrednog razvoja.

⁷ Huan Linc, Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija: Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*, Filip Višnjić, Beograd, 1998., str. 456.

protivnik komunizma. U avgustu 1991. godine pokušao je državni udar kojim je tvrda linija komunista pokušala da ukloni Gorbačova i preuzme vlast. Međutim nije bilo podrške od strane naroda tako je udar samo ubrzao raspad Sovjetskog Saveza, dok sa druge strane Jeljcin postaje sve popularniji. Tada dolazi do zatočeništva Gorbačova te se traži njegova ostavka, ali međunarodna zajednica je osudila ovaj udar tako da je on propao. Predsjednici Rusije, Ukrajine i Belorusije su se sastali 8. decembra 1991. godine kada su dogovorili da raspuste Sovjetski Savez te da ga zamjene sa labavom unijom zasnovanom na dobrovoljnom članstvu pod imenom Zajednica nezavisnih država. Gorbačov 25. decembra 1991. godine podnosi ostavku, a službeno idući dan Sovjetski Savez prestao je da postoji usvajanjem deklaracije broj 142-H Vrhovnog sovjeta Sovjetskog Saveza, te su sve državne institucije do kraja godine prestale da funkcionišu. Time je priznata nezavisnost petnaest republika Sovjetskog Saveza i formirana je Zajednica nezavisnih država prethodnim potpisivanjem Protokola kojim se i postigla saglasnost o prestanku postojanja Sovjetskog Saveza. Mihail Gorbačov predao je kodove za lansiranje nuklearnih bojnih glava Borisu Jeljcinu te na taj način simbolično je predao vlast. U međunarodnim odnosima Sovjetski Savez naslijedila je Rusija.

Raspad Sovjetskog Saveza obilježila je demokratska tranzicija i prelazak iz planske privrede u otvorenu ekonomiju. On je doveo do konačnog okončanja Hladnog rata te kraja ideologije marksizma-lenjinizma. Imao je velike posljedice po sve bivše sovjetske republike koje su stekle nezavisnost. Baltičke države uspostavile su demokratski sistem vlasti, dok su Ukrajina, Bjelorusija i centralnoazijske države imale autoritativne sisteme vlasti. Rusija kao nova država vođena kvazi-demokratski nastrojenim Borisom Jeljcinom ubrzo ponovno skreće sa zadanog puta demokratizacije, zbog neprestanih sukoba predsjednika i parlamenta koji vode do ustavne krize.⁸ To je vrijeme velike političke krize koja će dovesti do donošenja novog ustava Rusije 1993. godine, te predstavlja period velike ekonomske nestabilnosti u Rusiji i opšte nesigurnosti koju su karakterisala ubistva, korupcija i organizovani kriminal.⁹ Rusija sve dolaska na vlast Vladimira Putina bila je u velikim političkim, socijalnim i ekonomskim teškoćama. Sa jedne strane došlo je naglog bogaćenja manjeg dijela stanovništva dok je sa druge strane većina stanovništva bila izložena siromaštvu.¹⁰ Danas pored Rusije ekonomski rast prije svega bilježe Estonija zbog demokratskih reformi i tržišnog privređivanja koje je uvela od samog početka, Azerbejdžan zbog izvorišta nafte, te Jeremenija zbog značajne pomoći iz inostranstva. Posebno loša situacija je u Tadžikistanu zbog građanskog rata te Ukrajini, Gruziji i Kigistanu zbog tzv. obojenih revolucija i sukoba do kojih je došlo. Novososnovane države održale su dobre odnose sa Rusijom te su osnovale niz međunarodnih organizacija i blokova u cilju ekonomske i bezbjednosne saradnje.

Postsovjetske države

Postovjetskim državama nazivaju se bivše republike Sovjetskog Saveza koje su stekle nezavisnost njegovim raspadom 1991. godine. U zavisnosti od njihovog geografskog položaja,

⁸ Marina Kurchian, *Rule of Law in China: Chinese Law and Business. Russia and China. A comparative perspective on the post-communist transition*, The foundation for Law, Justice and Society in collaboration with The Center for Socio-Legal Studies, University of Oxford, 2007.

⁹ Nora Mustač, *Posljedice ekonomske tranzicije u Rusiji i Kini*, Ekonomska misao i praksa, No. 2, Dubrovnik, 2017., str. 883-884.

¹⁰ Ahmedin Lekpek, *Tranzicija u Rusiji: promjene i izazovi*. *Tranzicija*, Vol. 14, No. 29, 2012., str. 107-121.

kulture, istorije te njihovog odnosa prema Rusiji dijele se na pet grupa država. To su baltičke države Estonija, Letonija i Litvanija, istočnoevropske države Ukrajina, Bjelorusija i Moldavija, srednjoazijske države Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Uzbekistan i Turkmenistan, transkavkaskе države Gruzija, Armenija i Azerjbejdžan, te Rusija kao vodeća država u regiji predstavlja posebnu kategoriju. Sve ove države bile su već vjekovima pod vlašću Rusije odnosno njenim većim ili manjim uticajem. Baltičke države su prvo bile pod vlašću skandinavskih država da bi došle pod vlast Rusije u 18. vijeku, koje su se privremeno oslobodile 1918. godine. Postsovjetske države Istočne Evrope od samog nastanka povezane su sa Rusijom dok centralnoazijske i transkavkaskе postsovjetske države dolaze pod uticaj Rusije u 18. i 19. vijeku.

Postsovjetske države su iz komunizma prešle u kapitalizam što je izuzev baltičkih država dovelo do naglog pada bruto domaćeg proizvoda u svim ovim državama, te velike inflacije. U Rusiji je do vrhunca ekonomske krize došlo 1998. godine nakon čega je krenulo do državnog intrevencionizma u ekonomiji.¹¹ Neuspjeh kapitalizma u postsovjetskim državama u samom početku imao je brojne uzroke kao što su politička nestabilnost, velika birokratija, pravna nesigurnost itd. Međutim glavni faktor za ekonomske probleme odmah po sticanju nezavisnosti postsovjetskih država jesu korpucija i loše provedena privatizacija te odbojnost u narodu koja je postojala prema kapitalizmu.¹²

Postsovjetske države imaju veliku etničku i religijsku izmješanost tako da je često dolazilo do separatističkih zahtjeva pojedinih grupa koji su vodili vojnim sukobima. Tako Transnistria traži nezavisnost od Moldavije, Dagestan i Čečenija od Rusije, Gorski Karabah od Azerbejdžana, Abhazija, Južna Osetija i Adžarija od Gruzije. Transnistria, Abhazija, Južna Osetija u kojima postoji prisustvo oružanih snaga Rusije su de facto nezavisne što ne priznaje nijedna država u međunarodnoj zajednici. Takođe Gorski Karabah na sličan način ima de facto nezavisnost s armenskim trupama koje kontrolišu njegovu teritoriju. Ove regije su sklopile sporazume o uzajamnoj saradnji i pored činjenice da nemaju priznanje u međunarodnoj zajednici. Pored vojnih sukoba koji su imali uzrok u separatističkim težnjama pojedinih regija u postsovjetskim državama dolazilo je i do građanskih ratova i to u Gruziji, Tadžikistanu i Ukrajini. Postsovjetske države karakterišu i velike revolucije koje su prošle bez većih sukoba, tzv. Obojene revolucije kojima se dotadašnja vlast preuzimala od strane opozicije. U svim postsovjetskim državama pored činjenice da postoji direktan ili indirektan uticaj Rusije spolja, postoji unutra ovih država značajna populacija ruskog stanovništva i njihov položaj kreće se od toga da im se priznaju puna prava ili sa druge strane postoji otpor za takvo priznanje kako od vlasti tako i od strane većinskog stanovništva.

Organizacije i blokovi postsovjetskih država

Sovjetski Savez za vrijeme svog postojanja kontinuirano je radio na povezivanju komunističkih država u Evropi, ali i u svijetu. Tako je i nastao Varšavski pakt kao vojni blok svih komunističkih država Evrope (izuzev SFRJ) na čelu sa Sovjetskim Savezom. Nastao je

¹¹ Ivo Družić, *Prosvijećeni industrijalizam*, Politička kultura, Zagreb, 2010.

¹² Joseph Stiglitz, *Transition to a market economy: Explaining the successes and failures.*, The Oxford companion to the Economics of China, Oxford: Oxford University Press, 2014., str. 36-41.

potpisivanjem ugovora u Varšavi 1955. godine kao odgovor na osnivanje Sjevernoatlantskog pakta, te primanje Zapadne Njemačke u taj pakt i njeno naoružavanje.¹³

Nakon raspada Sovjetskog Saveza nastaje niz međunarodnih organizacija i blokova u kojima su postsovjetske države imale isključivo ili prvenstveno članstvo. Organizacije i blokovi u kojima bivše države članice Sovjetskog Saveza imaju isključivo članstvo su: Zajednica nezavisnih država, Evrozijska ekonomska unija, Organizacija dogovora o kolektivnom osiguranju, GUAM I Savez Rusije i Bjelorusije. Organizacije i blokovi u kojima u kojima bivše države članice Sovjetskog Saveza imaju prvenstveno članstvo su: Organizacija za ekonomsku suradnju, Zajednica demokratskog izbora i Šangajska organizacija za suradnju. Sve nabrojane organizacije imaju karakter regionalnih međunarodnih organizacija jer okupljaju države iz regije sa ciljem međusobne saradnje kako bi se ostvarivali interesi svih država članica. Pored nabrojanih organizacija postoje međunarodne organizacije u ovoj regiji koje pored postsovjetskih država u svom članstvu imaju u znatnom broju i druge države.

Litvanija, Letonija i Estonija nisu članice nijedne postsovjetske orgnizacije izuzev kasnijeg pristupanja Zajednici demokratskog izbora koja upravo ima za cilj da se suprostavi uticaju Rusije u regiji. Ove tri pribaltičke države su članice Evropske unije i NATO pakta dok sa bivšim članicama Sovjetskog Saveza imaju jaču saradnju u oblasti željezničkog transporta i elektroenergetskog sistema. Turkmenistan takođe ima poseban odnos prema saradnji postsovjetskih država tako da je prestao da bude punopravni član Zajednice nezavisnih država 2005. godine, te danas ima status posmatrača, dok je jedino član u organizaciji za ekonomsku saradnju i nije iskazao namjere za članstvo u bilo kojoj organizaciji zapadnih država. Ukrajina, Moldavija, Gruzija i Azerbejdžan članice su Zajednice nezavisnih država, kao i pribaltičke države ne uključuju se u organizacije u kojima je Rusija dominantna. Dok su Bjelorusija, Kazahstan, Armenija, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistna članice više regionalnih organizacija u kojima je lider Rusija.

Zajednica nezavisnih država jeste međunarodna organizacija bivših članica Sovjetskog Saveza nastala 8. decembra 1991. godine kada je zaključen sporazum Rusije, Bjelorusije i Ukrajine, dok su iste godine 21. decembra članice postale Armenija, Azerbejdžan, Kazahstan, Kirgistan, Moldavija, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Gruzija se pridružila 1993. godine, ali je napustila savez 2008. godine nakon sukoba sa Rusijom. Prvenstveni cilj ima ostvarivanje zajedničke bezbjednosne politike i saradnju država u raznim oblastima kao što su privreda, politika, kultura itd.¹⁴Zajednica nezavisnih država nastala je prilikom samog raspada Sovjetskog Saveza i jedni je vide kao sredstvo kojim se omogućila mirna podjela bivših republika Sovjetskog Saveza, dok je drugi vide kao sredstvo kojim je Rusija očuvala uticaj na postsovjetske države. Države članice su u okviru ovog saveza zaključile niz sporazuma koji se odnose na saradnju u oblasti ekonomije, vanjske politike,

¹³ Najveća vojna akcija u istoriji Varšavskog pakta bila je sovjetska invazija na Čehoslovačku 1968. godine u svrhu gušenja tamošnjeg reformskog pokreta. U toj akciji su uz sovjetske, sudjelovale i istočnonjemačke, mađarske, poljske i bugarske trupe. Rumunija, iako članica u tome je odbila sudjelovati. Opravdanje za invaziju je poznato kao Brežnjevljeva doktrina, odnosno teorija ograničenog suvereniteta, prema kojoj je Sovjetski Savez imao pravo intervencije u slučajevima da neka od članica pokuša skrenuti sa "socijalističkog" puta. Varšavski pakt nakon toga formalno nije sudjelovao u nijednom oružanom sukobu, iako su neke od država članica imale manje kontingente savjetnike među sovjetskim trupama za vrijeme rata u Afganistanu.

¹⁴ Aleksandar Ćirić, *Privrednopravni aspekti dvadesetogodišnjeg funkcionisanja Zajednice Nezavisnih Država*, „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru”, Tematski zbornik radova, No. 1, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Niš, 2011., str. 35-52.

bezbjednosti itd.¹⁵ Zajednica nezavisnih država imala je velike probleme u toku svog postojanja kao što su sukob Ukrajine i Rusije, protest srednjoazijskih postsovjetskih država zbog dominacije Rusije preko koje ide sva eksplatacija plina od kojih zavise privrede ovih država itd. Ukrajina je istakla da je Zajednicu nezavisnih država smatrala samo sredstvom za miran izlazak iz Sovjetskog Saveza tako da je formalno 2018. godine izašla iz njenog članstva.¹⁶ Rad Zajednice nezavisnih država otežavali su prije svega problemi oko ratifikacije sporazuma Zajednice nezavisnih država u pojedinim državama, međudržavni sporovi i otvoreni sukobi, a posebno između Rusije i Gruzije, Rusije i Ukrajine, Armenije i Azerbejdžana..

Evroazijska ekonomska unija je međunarodna organizacija nastala iz Evroazijske ekonomske zajednice na osnovu povelje Rusije, Bjelorusije i Kazahstana potpisane 2014. godine. Nakon njene ratifikacije u parlamentima ovih država 2015. godine službeno je nastala ova organizacija, te su njene članice Rusija, Bjelorusija, Jermenija, Kazahstan i Kirgistan. Rusija predstavlja lidera u ovoj organizaciji kako unutar same organizacije tako i u spoljnim odnosima. Države članice međusobno se usaglašavaju oko brojnih pitanja iz oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa, ali pored svega vode samostalne spoljne politike. Dosta sličnosti ima sa Evropskom unijom tako da je njen glavni organ Vrhovni savjet koji je sličan Evropskom savjetu. Takođe postoji i Međudržavni savjet koji okuplja premijere država članica. Jedan od organa ove orgnizacije jeste Evroazijska ekonomska komisija koja se posebno bavi razvojem i integracijama same Evroazijske ekonomske unije i ima sjedište u Moskvi, takođe postoji i Sud unije kao stalni sudski organ sa sjedištem u Minsku. Evroazijska ekonomska unija predstavlja poslednji korak evroazijske ekonomske integracije. Postoje zahtjevi u okviru ove orgnizacije da se jača politička, vojna i kulturna integracija, dok sa druge strane postoje otpori tome prije svega od strane Kazahstana sa ciljem da države članice očuvaju svoju nezavisnost i teritorijalni integritet.

Organizacija dogovora o kolektivnom osiguranju nastala je iz Zajednice nezavisnih država tako što je njenih šest članica unaprijedilo prije svega vojnu saradnju. Zvanično je nastala 1994. godine kada je u državama članicama došlo do ratifikacije ugovora o vojnoj saradnji zaključenog 1992. godine, te predstavlja proširenje ranijeg Dogovora o kolektivnom osiguranju. Uzbekistan, Gruzija i Azerbejdžan su se povkli iz ove organizacije, dok su današnje članice Rusija, Kazahstan, Armenija, Bjelorusija, Kirgistan i Tadžikistan. Države članice ne mogu biti članice nekog drugog vojnog saveza, a napad na bilo koju članicu posmatrao bi se kao napad na sve članice.

Srednjoazijska organizacija za saradnju formirala se 1991. godine od strane srednjoazijskih postsovjetskih država pod nazivom Srednjoazijska zajednica.¹⁷ Tadžikistan se pridružio 1998. godine, dok se Rusija pridružila 2004. godine. Međutim 2005. godine donijeta odluka da dođe do njenog ujedinjena sa Evroazijskom ekonomskom zajednicom, te je prestala da postoji.

Organizacija za demokratiju i ekonomsku saradnju¹⁸ nastala je potpisivanjem sporazuma u Strazburu u Francuskoj 1997. godine te okuplja četiri nekadašnje sovjetske

¹⁵ Aleksandar Ćirić, *Zajednica nezavisnih država (ZND): nastanak, organizacija, privredno-pravni odnosi, rešavanje sporova*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Niš, 1998., str. 318.

¹⁶ Davor Boban, *Povratak Rusije na svjetsku pozornicu*, Političke analize, Vol. 2, No. 7, 2011.

¹⁷ Kazahstan, Tadžikistan i Kirgistan.

¹⁸ GUAM Organization for Democracy and Economic Development.

republike Gruziju, Ukrajinu, Azerbejdžan i Moldaviju, čiji je cilj jačanje ekonomske saradnje i demokratije u državama članicama. Poznata je i po nazivu GUAM što su početna slova četiri države članice. Ova organizacija nastoji da napravi protivtežu dominaciji Rusije u regiji. Države članice izuzev Zajednice nezavisnih država nisu članice nijedne druge organizacije postsovjetskih država. Uzbekistan je postao članica 1999. godine, da bi izašao iz organizacije 2005. godine. Na samitu na Jalti u Ukrajini 2001. godine usvojena je povelja organizacije čime su formalno određeni njeni ciljevi. Od 2009. godine sjedište organizacije je u Kijevu. Predsjednici država članica se sastaju na redovnom godišnjem zasjedanju na Jalti. Organizacija je podjeljena na osam radnih grupa zaduženih za energetiku, saobraćaj, u, informatiku i telekomunikacije, kulturu, nauku i obrazovanje, turizam, borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i narko grupa.

Savez Rusije i Bjelorusije osnovan je 2. aprila 1996. godine pod imenom Zajednica Rusije i Bjelorusije na inicijativu bjeloruskog predsjednika Aleksandara Lukašenka.¹⁹ Iduce godine potpisano je više ugovora te je dobijen naziv Savez Rusije i Bjelorusije. Savez ima za cilj političku, ekonomsku i socijalnu integraciju ove dvije države, pa sve do stvaranja konfederacije. Međutim sam savez je daleko od konfederalnog uređenja jer postoje velika razmimoilaženja između ove dvije države kako u pogledu carinske kontrole, zajedničke valute, ustava itd.

Organizaciju za ekonomsku saradnju osnovana je 1985. godine od strane Turske, Irana i Pakistana, a kasnije se pridružio i Afganistan. Nakon raspada Sovjetskog Saveza ovoj organizaciji su se pridružile postsovjetske države Azerbejdžan, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan.

Zajednica demokratskog izbora nastala je 2005. godine na inicijativu Ukrajine i Gruzije. Njene članice su postsovjetske države Ukrajina, Gruzija, Moldavija, Estonija, Litvanija, Letonija, te države istočne Evrope Slovenija, Rumunija i Makedonija. Glavni cilj ove organizacije jeste da se napravi protivteža Rusiji u ovom regionu.

Šangajska organizacija za saradnju nastala je 2001. godine iz organizacije Šangajska petorka koja postoji od 1996. godine sa ciljem stvaranja bezbjednosti u regionu. Njene članice su postsovjetske države Rusija, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistan, te Kina.

ZAKLJUČAK

Tokom vladavine Mihaila Gorbačova Sovjetski Savez se počeo nepovratno raspadati. Umjesto umjerenih promjena koje su se planirale na početku, problemi Sovjetskog Saveza počinju izvirati na površinu za vrijeme vladavine Gorbačova. Problemi radikalizuju promjene za koje je Gorbačov želio da se odvijaju unutar postojećeg sistema. Međutim, ne samo da su završile izvan sistema, nego su uticale na raspad istog.

Prelazak iz planske privrede i otvaranje ekonomije u tranziciji zahtjevan je proces koji je ostavio velike posljedice na postsovjetske države. Nefunkcionalnost Zajednice nezavisnih država u trgovinskom smislu, dovela je do pojave brojnih subregionalnih integracija postsovjetskih država. Organizacije i blokovi postsovjetskih država obuhvataju ogroman

¹⁹ SR Jugoslavija imala je namjeru 1999. godine da pristupi Savezu Rusije i Bjelorusije kao pridruženi član, a zatim ponovo 2007. godine izrazila se inicijativa za potpuno pristupanje ali do toga nije došlo.

prostor sa velikim brojem stanovnika i prije svega veliko tržište za plasman proizvoda i razvoj spoljne trgovine. Nastale su kao težnja država postsovjetskog prostora da se u svijetu globalizacije udružuju u regionalne integracije, tražeći zaštitu prije svega svojih trgovinskih i privrednih interesa na svjetskom tržištu.

Jedan od najjačih procesa u savremenom svijetu jeste rast inetgracionih privrednih procesa i uspostavljanje velikog broja blokova i organizacija univerzalnog i regionalnog karaktera, čemu su i primjer organizacije i blokovi postsovjetskih država. Treba napomenuti da Evropska unija ima niz problema, pa i u samom procesu proširenja, dok sa druge strane jača integracija drugih organizacija poput nekih organizacija postsovjetskih država.

Postoje tri segmenta povezivanja postsovjetskih država i odnose se na privredu, vojno-političku i kulturno-humanitarnu oblast. Organizacije postsovjetskih država predstavljaju trajni i otvoreni projekt ne samo za pristupanje zainteresovanih država iz regiona, već i za široku uzajamnu saradnju sa brojnim drugim organizacijama univerzalnog i regionalnog karaktera, a posebno Evropsku uniju. Organizacije i blokovi postsovjetskih država mogu ovim državama dati značajne prednosti u međunarodnoj zajednici i izlaz iz ekonomske krize.

Unatoč *de jure* nezavisnosti većina postsovjetskih država ostaje bliska Rusiji zbog nemogućnosti Zapada da ih integriše, ali i zbog nedovoljne zainteresovanosti Zapada za taj prostor. To su države koje su dugo vremena bile u ruskoj sferi uticaja i kroz najveći dio moderne istorije bile su u jednoj državi zajedno sa Rusijom. Ove države raspadom Sovjetskog Saveza formalno su stekle nezavisnost, međutim naročito danas su pod snažnim uticajem privredno ojačane Rusije.

Literatura

- Boban Davor, *Povratak Rusije na svjetsku pozornicu*, Političke analize, Vol. 2, No. 7, 2011.
- Caratan Branko, *Kraj Sovjetskog Saveza – Perestrojka bez Gorbačova*, Politička misao: časopis za politikologiju, Vol. 29, No. 3, Zagreb, 1992.
- Ćirić Aleksandar, *Zajednica nezavisnih država (ZND): nastanak, organizacija, privredno-pravni odnosi, rešavanje sporova*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Niš, 1998.
- Ćirić Aleksandar, *Privrednopravni aspekti dvadesetogodišnjeg funkcionisanja Zajednice Nezavisnih Država*, „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru”, Tematski zbornik radova, No. 1, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Niš, 2011.
- Družić Ivo, *Prosvijećeni industrijalizam*, Politička kultura, Zagreb, 2010.
- Kurchian, Marina, *Rule of Law in China: Chinese Law and Business. Russia and China. A comparative perspective on the post-communist transition*, The foundation for Law, Justice and Society in collaboration with The Center for Socio-Legal Studies, University of Oxford, 2007.
- Lekpek Ahmedin, *Tranzicija u Rusiji: promjene i izazovi. Tranzicija*, Vol. 14, No. 29, 2012., str. 107-121.
- Linc Huan, Stepan Alfred, *Demokratska tranzicija i konsolidacija: Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*, Filip Višnjić, Beograd, 1998.
- Musladin Marijana, *Budućnost istočnog partnerstva Europske unije*, Političke perspektive: časopis za istraživanje politike, Vol. 5 No. 2, Zagreb, 2015.
- Mustać Nora, *Posljedice ekonomske tranzicije u Rusiji i Kini*, Ekonomska misao i praksa, No. 2, Dubrovnik, 2017.
- Stiglitz Joseph, *Transition to a market economy: Explaining the successes and failures.*, The Oxford companion to the Economics of China, Oxford: Oxford University Press, 2014.

INTEGRACIJA MIGRANATA IZ BIVŠE JUGOSLAVIJE U ŠVICARSKU

Rezime

S oko 27% radno sposobnog stanovništva u inozemstvu, Švicarska ima jednu od najvećih doseljeničkih populacija. To je rezultat duge migracijske povijesti: već 1970 god. više od 16% stanovništva Švicarske nije imalo švicarsko državljanstvo. Većina imigranata dolazi iz europskih zemalja poput Italije, Francuske i Njemačke. Nakon nekoliko godina, unos imigranata proširio se i u druge zemlje Južne Europe, posebno bivšu Jugoslaviju. Danas je gotovo 60% doseljeničkog stanovništva iz Europske unije, dodatnih 17% je iz zemalja nasljednica bivše Jugoslavije. (1)

Centralni aspekti socijalne integracije su prije svega jezik, obrazovanje, tržište rada, sudjelovanje, vrijednosti i identifikacija unutar ciljane zemlje. Tema uključuje i poslove pojedinih imigranata u njihovom svakodnevnom životu, kao i socio-kulturne pojave u zemlji domaćinu. Često se ne radi samo o integriranju samih imigranata (migranti prve generacije), već i o generacijama nasljednicima koji su rođeni građani.

Ključne riječi: Integracija, migracija, bivša Jugoslavija, Švicarska, jezik, obrazovanje, tržište rada

INTEGRATION OF FORMER YUGOSLAVIA MIGRANTS INTO SWITZERLAND

Abstract

With about 27% of its working-age population being foreign-born, Switzerland has one of the largest immigrant populations. This is the result of a long migration history: already in 1970 more than 16% of Switzerland's population did not have Swiss nationality. Most of the immigrants come from European countries like Italy, France and Germany. After a few years, the immigrant intake has diversified to other Southern European countries, in particular the former Yugoslavia. Today, almost 60% of the immigrant population are from the European Union, another 17% are from the successor countries of the former Yugoslavia.

Central aspects of social integration are above all language, education, labour market, participation, values, and identification within the target country. The topic includes both the affairs of individual immigrants in their everyday life and socio-cultural phenomena in the host country. It is often not just about integrating immigrants themselves (first generation migrants) but also about the successor generations who are born citizens. (1)

Keywords: Integration, migration, former Yugoslavia, Switzerland, language, education, labor market

¹ Tertianum Letzipark (Schweiz)

Introduction

With about 27% of its working-age population being foreign-born, Switzerland has one of the largest immigrant populations. This is the result of a long migration history: already in 1970 more than 16% of Switzerland's population did not have Swiss nationality. Most of the immigrants come from European countries like Italy, France and Germany. After a few years, the immigrant intake has diversified to other Southern European countries, in particular the former Yugoslavia. Today, almost 60% of the immigrant population are from the European Union, another 17% are from the successor countries of the former Yugoslavia. (1)

There are three key structural particularities of Switzerland that make Switzerland an attractive destination:

1. The decentralised nature of policymaking with the involvement of the federal, cantonal and local levels, and the linguistic heterogeneity with four official languages (German, French, Italian and Rumantsch).
2. The flexible labour market with high participation of both genders, low unemployment, high salary levels and relatively low net benefit replacements in comparison with other EU countries.
3. The highly productive and internationalised economy with one of the highest GDP in the European Union.

Central aspects of social integration are above all language, education, labour market, participation, values and identification within the target country. The topic includes both the affairs of individual immigrants in their everyday life and socio-cultural phenomena in the host country. It's often not just about integrating immigrants themselves (first generation migrants) but also about the successor generations who are born citizens. (1)

The four dimensions of integration

1. Cultural integration: Cultural integration occurs through the acquisition of skills that are required for communication and action in the host society. Values, norms, the legal system and attitudes of the host society are learned and internalized. Above all, this includes language acquisition. Divergent values can arise, particularly in the areas of religious tolerance and equality and gender roles. The role of religion is ambivalent in the integration process. On the one hand, it conveys support, on the other hand, it defines boundaries. Schools and teaching staff play an important role in cultural integration.
2. Structural integration: Structural integration or placement is achieved when integration indicators such as the distribution of educational qualifications, unemployment and transfer performance rates etc. in the group of immigrants are similar to those in the general population. The transfer of rights goes hand in hand with structural integration.
3. Social integration: Social integration considers the social contacts and group memberships of the individual. For example, club memberships, friendships and marriage behaviour are considered. Contacts with members of their own culture of origin are often dominant for the first generation of migrants. Interethnic contacts arise particularly in the education system and on the job market. Sports clubs also play an

important integrative role. Contacts and relationships with members of the host society are very conducive to social integration, while confining oneself to one's own ethnic-social group and the emergence of ethnic colonies is a considerable disadvantage. Below-average contact with the host society's networks has a negative impact on educational success and when looking for an apprenticeship or job.

4. Identifiable integration: Identifiable integration is about subjective feelings and defining a person's belonging to the cultural or national community. It is important for integration that people perceive themselves as recognized. (2)

The importance of language

For the full integration of migrants who want to stay in the host country, it is necessary to provide them with language skills that not only enable everyone to successfully take part in everyday conversations, but also enable them to obtain high-quality school and training qualifications. This corresponds at least to competence level B 2 of the Common European Framework of Reference for Languages. It is assumed that the acquisition of German as a second language, especially if it starts late, can take five to seven years to master mother tongue, even under conditions of school support. Failure to master the language of education in the host country is a key obstacle to the full integration of Yugoslavian migrants. (3)

Integration into the labour market

Labour market integration is considered a crucial aspect of integration, since employment serves to secure a livelihood. However, the legal requirements depending on the residence status must be considered.

For many professional activities, official recognition of foreign qualifications is important and even necessary. Depending on the professional activity, a different authority will be responsible for conferring such recognition. Switzerland works closely with the European Union within the framework of the Swiss-EU Bilateral Agreement on the Free Movement of Persons (AFMP) and has adopted the EU's system of mutual recognition of professional qualifications. Nationals from non-EU states are also entitled to apply for recognition of their foreign qualifications in Switzerland.

It happens, that migrants from former Yugoslavia have qualified jobs, but must start working in Switzerland in unskilled cleaning jobs because they had to become financially independent and sort out their residence situation and obtain a B permit. They face many personal, family-related and professional challenges in Switzerland. Very often it's a lot easier for their children to integrate into the labour market, if they visit swiss schools and learn to speak and write German. (1)(4)

Integration through sport

Sports clubs are said to have a role that particularly promotes integration, since it is almost obvious that intercultural social contacts are established and consolidated. Sport is the most popular pastime for people with a migration background - just as for people without a migration

background. Sports clubs, however, do not automatically have an integrative effect. For example, institutional barriers such as sluggishness, loyalty to tradition and efforts to achieve homogeneity by sports clubs inhibit their general openness. (5)

Why Switzerland must improve the integration of migrants

Integration basically means that all people in a society have the same opportunities to meet their basic needs and to make a living independently: women and men, locals and immigrants.

Switzerland needs immigrants to secure its prosperity and maintain its economic independence. Both sides must contribute to successful integration so that the local and foreign resident population feel comfortable in Switzerland.

That is why the federal government, cantons, cities and municipalities promote integration with special offers. For example, with targeted initial information for newly immigrants or with language courses. State integration agencies advise and support not only immigrants, but also authorities, schools, hospitals or companies when it comes to creating good framework conditions for integration, reducing prejudices, protecting against discrimination and exclusion, or looking for solutions to conflicts.

The state offers also include integration courses or the promotion of the integration of small children in play groups and nurseries.

Society expects the newcomers to actively seek integration. For foreigners, this means that they can communicate in the local language. Like the locals, they should respect public order and be willing to work.

Cantons and municipalities can insist on the integration. For example, you can conclude integration agreements with immigrants from non-EU / EFTA countries. Social assistance can also be linked to attending language and integration courses.

The role of new-born children

Over 80,000 children are born in Switzerland every year. One in four has foreign parents. The origin of the parents plays an important role: It plays a key role in determining how healthy the new-born is.

There is no denying that early childhood is of particular importance. A child learns a lot in its very early years. Therefore, it can have an impact on life if its development is impaired during this important time. Be it because the child has health problems or because his family cannot offer him a supportive environment. However, it is of interest to society that the start to life is as successful as possible.

The government is constantly looking for concrete measures to improve the framework conditions for good physical, mental and social development in early childhood - for all children, regardless of their origin. (3)

Strengthen cohesion

Switzerland is a diverse society: the people who live here differ not only because of their origin, but in many other ways, whether age or job, wealth or family situation, interests or beliefs. This creates great opportunities. Because a diversity of people always means a diversity of ideas - a central requirement for innovations in business, education, culture and other areas of life.

This cultural diversity also presents us with the challenge of constantly strengthening social cohesion, which requires respect, recognition and tolerance from all sides. Social cohesion arises through contacts, through concrete encounters between people. The neighbourhood plays an important role in this.

Problems with integration

We live in a stereotypical social milieu in which a foreigner is often undesirable, in some cases even to blame for individual social problems. This impression certainly does not help to facilitate integration, on the contrary: it creates the impression of distancing oneself and rejecting it. A phenomenon that is difficult to control, especially when there are many foreigners.

The situation is difficult if you are categorized from elementary school to which surname you have: not from the professors, but from other students who hear the word "Slavi" or 'Jugo' every day - the words that are often followed by offensive adjectives. Such events manifest themselves in the everyday life of foreigners. Even the few who strive at all costs to negate the other half of their own identity.

Living in a country but paying attention to the customs and culture of the country of origin is the ideal combination to enrich your own knowledge and culture. You cannot respect the culture of a state if you do not know and do not respect the culture of the country of origin. (6)

Conclusion

Integration can only succeed if society is also committed to it. Employers, teachers, neighbours and sports colleagues play a key role in ensuring that integration in Switzerland works well overall.

If the locals only see useful workers in the foreigners, if they do not approach them at work and in their free time, if they do not address prejudices, then the immigrants' will to integrate and the state offers are of little use. Integration is always a mutual process. It is a process that goes much further than just speaking one of the national languages well, and it's certainly not an easy and quick.

Literature

- (1) The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland)
- (2) 'Integration of migrants. Economical, social, cultural and political dimensions' R.Penninx 2004
- (3) <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/themen/sprache.html>
- (4) Schweizerische Eidgenossenschaft ,The population of Bosnia and Herzegovina in Switzerland' (Iseni) Federal Office of Migration
- (5) Schwiizerische Eidgenossenschaft 'Die Kosovarische Bevölkerung in der Schiwez' (Sharani, Efonayi, Hammer, Pecoraro, Soland, Tsaka, Wyssmüller) Bundesamt für Migration
- (6) Swiss Serbi Zeitschrift 'Migration is not a Crime'

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR U TEORIJI I PRAKSI

Sažetak

Predmet ovog rada su opšti instituti upravnog postupka i upravnog spora, kao i značaj upravne i upravno-sudske prakse u u pravnom sistemu. Do kodifikacije upravnog postupka dolazi tek u XX vijeku kao nastojanje pravne države da ograniči samovolju organa uprave i stvori efikasan mehanizam zaštite prava građana. Upravni postupak kod nas regulisan je jednim opštim zakonom supsidijarnog karaktera (Zakon o opštem upravnom postupku), kao i specijalnim zakonima kojima je regulisana upravna procedura u pojedinim oblastima. U uporednom pravu postoje još i sistemi kod kojih je upravni postupak regulisan internim pravilima organa uprave ili gdje se za postupanje uprave koriste pravila koja se nalaze u raznim zakonima, precedentima, običajima, te načelo pravde i pravičnosti. Upravni postupak je sistem pravno uređenih radnji i akata uprave kojima se rješava o pojedinačnim pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca i pravnih lica. U radu je ukazano i na značaj upravne prakse i internih pravila za rad uprave. U Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini je prihvaćen anglosaksonski model po kome sudsku kontrolu uprave obavljaju redovni sudovi. Upravni spor predstavlja sudsku kontrolu zakonitosti konačnih upravnih akata. Razlikuje se upravni spor pune i upravni spor ograničene jurisdikcije u odnosu na to da li sud samo vrši ocjenu zakonitosti upravnog akta ili sam riješava upravnu stvar. Pored toga upravni spor se može voditi i u slučaju tzv. "ćutanja uprave" uz ispunjenje zakonskih uslova. Upravni sporovi se mogu voditi protiv svih konačnih upravnih akata, osim u tačno određenim slučajevima navedenim u zakonu. Razlozi za vođenje upravnog spora se svode na materijalnopravnu i formalnopravnu nezakonitost. Upravno-sudska praksa, iako ne predstavlja formalni izvor prava, predstavlja autoritet u pravu i ima značajnu ulogu u razvoju upravnog sudstva uopšte.

Ključne riječi: upravni postupak; upravni spor; upravna praksa; upravno-sudska praksa.

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE IN THEORY AND PRACTICE

Abstract

The object of this work is the general institution of administrative procedure and the governing dispute, as is the importance of administrative and administrative-judicial practice in the administrative system. The codification of the administrative procedure only comes to the XX century as an effort of the legal state to limit the management of the administration and create an effective mechanism to protect the rights of citizens. Administrative procedure with us is

¹Predsjednik Okružnog suda u Bijeljini.

²Pravni savjetnik u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine na projektu harmonizacije sudske prakse u Okružnom sudu u Bijeljini kao ciljanom sudu.

³President of the District Court.

⁴Legal advisor at the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Hercegovina on the case law harmonization project at the District Court of Bijeljina as a targeted court.

regulated by a general law of subsidiary character (Law on General Administrative Procedure), as with special laws regulating administrative procedures in certain areas. In comparison, there are also systems in which the administrative procedure is regulated by the internal rules of the management bodies or where the management practices are used in various laws, presidency, customs, and principles of justice and fairness. Administrative procedure is a system of legally regulated actions and acts of administration that address the individual rights, obligations and legal interests of individuals and legal entities. The work also noted the importance of administrative practice and internal rules for the operation of the management. The Anglo-Saxon model has been accepted in Republika Srpska and Bosnia and Herzegovina, in which the administration's judicial control is conducted by regular courts. The steering dispute represents the judicial control of the legality of the final administrative acts. It differs from the administrative dispute full and the administrative dispute of limited jurisdictions in relation to whether the court only performs assessment of the legality of the Administrative act or by itself. Furthermore, the administrative dispute can be conducted in the case of a tissue. "The Silence of the administration" with the fulfilment of legal conditions. Administrative disputes can be fought against all final administrative acts, except in certain cases specified in the law. The reasons for managing the governing dispute are all about materialnolegal and formalities of legal illegality. The Administrative court practice, although not a formal source of rights, represents the authority in law and has a significant role in the development of the administrative judiciary in general.

Keywords: administrative procedure; administrative dispute; administrative practice; administrative-case-law.

Uvod:

U upravnom postupku organ uprave odnosno organizacija koja vrši javna ovlaštenja rješava o pravima, obavezama odnosno pravnim interesima pojedinca, pravnog lica ili druge stranke. Ustaljena praksa upravnog rješavanja može poslužiti kao značajan, iako formalno-pravno neobavezan putokaz prilikom narednog odlučivanja u sličnim slučajevima. Pored toga organi uprave se u svom radu rukovode i internim pravilima, koja se izdaju i važe isključivo u granicama upravnog aparata, unutar i između pojedinih njegovih dijelova. Upravni postupak je regulisan Zakonom o opštem upravnom postupku, međutim pojedina pitanja postupka mogu se posebnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to neophodno. U savremenim pravnim sistemima rad uprave podliježe spoljnoj kontroli od strane sudova (bilo redovnih ili specijalizovanih) u vidu upravnog spora. U upravnom sporu se vrši ocijena zakonitosti donijetog ili pretpostavljenog upravnog akta, na zahtjev legitimisanog tražioca, ako on smatra da mu je tim upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. U Republici Srpskoj upravne sporove rješava Okružni sud i to prema sjedištu prvostepenog organa odnosno njegove organizacione jedinice, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno. U zavisnosti od toga da li sud ima samo kasatorna ili i kasatorna i meritorna ovlaštenja razlikuje se spor ograničene i spor pune jurisdikcije. Sudske presude i druge odluke donijete u oblasti upravnog spora čine upravno-sudsku praksu. Kada je upravno-sudska praksa dosledna i kvalitetna-ujednačena i temeljno i precizno pravnički obrazložena, ona je dragocjen i pouzdan oslonac rada državnih organa uprave, stabilizator društvenih odnosa odgovarajuće pravne grane.

1. Upravni postupak u teoriji i praksi

1.1. Nastanak upravnog postupka

Zakonsko regulisanje i razvoj pravila upravnog postupka započinje kasno, tek početkom 20. vijeka. Razlog ovog kašnjenja treba tražiti u shvatanju da su u policijskoj državi posebna pravila regulisanja upravne djelatnosti nepotrebna i da je postupanje uprave neformalno i diskreciono. Smatralo se da je propisivanje pravila postupka jedino primjereno sudskom postupku. Tome je u prilog išla i sama priroda upravnog postupka koji karakteriše odsustvo spora, kao i to da su upravne stvari, po pravilu jednostranačke upravne stvari.

Međutim, vrijeme je pokazalo da je kodifikacija upravnog postupka zbog mnogobrojnosti odluka moderne uprave neophodna, jer donošenja odluka bez posebne pravne procedure uvijek predstavlja potencijalnu mogućnost za arbitrarnost, samovolju i ugrožavanje prava i interesa građana pred državnom vlašću. **Stoga kodifikaciju upravnog postupka treba posmatrati i kao nastojanje pravne države da ograniči samovolju organa uprave i stvori efikasan mehanizam zaštite prava građana.**⁵ Kodifikacija upravnog postupka je izvršena najpre u Austriji 1925 godine. Čehoslovačka je 1927 godine preuzela austrijski zakon, a 1930 tadašnja Kraljevina Jugoslavija je treća zemlja u Evropi koja prihvata austrijski model. Nešto kasnije tj. posle Drugog svjetskog rata to su učinile SAD (1946) Mađarska (1956), Švajcarska (1968), Republika Njemačka (1976) i dr.

1.2. Upredno pravni sistemi regulisanja upravnog postupka

Danas postoje tri uporedno-pravna sistema za pravno regulisanje upravnog postupka.

- Po *prvom sistemu*, upravni postupak nije posebna vrsta pravnog postupka i ne postoje opšta pravila o upravnom postupku. Administrativna procedura regulisana je internim pravilima organa uprave, mada u novije vrijeme postoje i specijalni zakoni koji regulišu neke posebne upravne postupke.⁶ Interesantno je da Francuska kao rodonačelnik upravnog prava, prihvata ovaj sistem.
- Po, *drugom sistemu*, (Austrija, Poljska, Srbija, Bosna i Hercegovina, SAD, Mađarska, Španija) upravni postupak je regulisan jedinstvenim sistemskim zakonom na opšti način-Zakonom o opštem upravnom postupku. Pored njega postoje specijalni procesni zakoni (*lex specialis*), kojima se reguliše upravna procedura u pojedinim upravnim oblastima (finansije, carine, unutrašnji poslovi). Primjenom ovih specijalnih propisa, isključuje se opšti zakon o upravnom postupku.⁷
- Po, *trećem sistemu*, (Italija, Engleska, Švedska, Australija i dr.) ne postoji zakonska regulacija upravnog postupka, pa se za postupanje uprave primjenjuju pravila koja se nalaze u raznim zakonima, zatim sudskim presudama precedentnog karaktera, običajima, te načelima pravde i pravičnosti.⁸

⁵Petar Kunić, Upravno pravo, Banja Luka, str.284.

⁶Predrag Dimitrijević: Upravno pravo procesni deo, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu 2012 godina, str.6.

⁷Ibid. str.7.

⁸Petar Kunić opus citatis, str.285.

1.3.Pravno regulisanje upravnog postupka u našem pravu

Kao što je već rečeno, **tadašnja Kraljevina Jugoslavija je među prvima u svijetu još 1930 godine donijela Zakon o opštem upravnom postupku koji je stupio na snagu 1931 godine.** Poslijeratna Jugoslavija je donijela Zakon o opštem upravnom postupku 1956 godine. Ovim zakonom su preuzete mnoge odredbe ranijeg zakona, uz izmjene vezane za promjenu političkog sistema. On je u više navrata noveliran (1965, 1977 i 1986). Po raspadu SFRJ, na prostoru Bosne i Hercegovine, kao članice bivše federacije, svi njeni subjekti (Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija BiH) preuzimaju odnosno primjenjuju Zakon o opštem upravnom postupku bivše SFRJ. Bosna i Hercegovina donosi svoj Zakon o opštem upravnom postupku 2002 godine, Republika Srpska svoj 2002 godine, a Federacija Bosne i Hercegovine svoj 1998 godine, dok Brčko Distrikt primjenjuje svoj Zakon o upravnom postupku, donesen 2002 godine.

Po Zakonu o opštem upravnom postupku Bosne i Hercegovine postupaju organi uprave Bosne i Hercegovine kad u upravnim stvarima neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravima i interesima građana, pravnih lica i drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, dok po zakonima o opštem upravnom postupku entiteta postupaju nadležni organi entiteta (presumpcija nadležnosti u korist entiteta) u svim ostalim upravnim stvarima, a po Zakonu o opštem upravnom postupku Brčko Distrikta, postupaju nadležni organi tog Distrikta.⁹

1.4.Pojam i svrha upravnog postupka

U širem smislu upravni postupak se može shvatiti na dva načina. U širem smislu, upravni postupak je svako postupanje uprave, od donošenja upravnih propisa, preko upravnih akata do kancelarijskog poslovanja. U užem smislu **upravni postupak je sistem pravno uređenih radnji i akata uprave kojima se rješava o pojedinačnim pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca i pravnih lica. Odnosno upravni postupak je javno procesni odnos između uprave (organa uprave ili organizacije koja vrši upravna ovlaštenja) i stranke (jedne ili više) sa ciljem rješavanja konkretne upravne stvari.**¹⁰ U upravnom postupku upravno-procesni subjekti djeluju na osnovu prava i dužnosti koja su unaprijed propisana Zakonom o opštem upravnom postupku. Na ovaj način se djelovanje uprave standardizuje čime se eliminiše mogućnost pojave samovolje i različitog postupanja u jednakim slučajevima. Procesna prava i dužnosti se ostvaruju putem upravno-procesnih radnji, koje su detaljno normirane u pogledu vremena obavljanja, redoslijeda i roka, subjekata koji su ovlašćeni da ih obave, forme u kojoj se preduzimaju i drugog.¹¹ U upravnom postupku se rješavaju *upravne stvari (causa administrative)* donošenjem upravnog akta. Donošenje upravnog akta je glavni cilj upravnog postupka. Upravnim aktom se formuliše objektivno pravo u pojedinačnom slučaju. Pri tome se teži ostvarenju odnosno zaštiti *javnog interesa*, ali se istovremeno ostvaruju i štite i pojedinačni interesi u granicama objektivnog prava. U upravnom postupku se građanima i organizacijama priznaju pripadajuća subjektivna prava, određuju sledujuće obaveze, odnosno utvrđuje da u konkretnoj situaciji ne postoje zakonski uslovi za priznavanje traženih prava ili za određivanje pojedinih obaveza. Prema broju subjekata koji učestvuju u upravno-procesnom odnosu to je, po pravilu, dvostran procesni odnos. U procesnoj ulozi stranke može biti jedna

⁹ Ibid.str.286.

¹⁰ Predrag Dimitrijević opus citatis, str.7.

¹¹ Zoran Tomić Upravno pravo sistem, Službeni list SFRJ Beograd, str.332.

stranka, što je i pravilo, tzv.jednostranačke upravne stvari ili dvije ili više stranaka, tzv.višestranačke upravne stvari. U procesnoj ulozi uprave pravilo je da imamo jedan organ ili organizaciju, ali se mogu pojaviti i dva ili više organa koji učestvuju u donošenju upravnog akta(npr.složeni upravni akti). Prema tome bez obzira na broj subjekata koji se javljaju bilo u jednoj ili drugoj procesnoj ulozi, postoje dve procesne uloge ali sa jednim ili više procesnih subjekata. Ako se tome dodaju i eventualno zainteresovana lica upravno procesni odnos, odnosno upravni postupak može biti dvostran ili višestran. Naravno, da se mogu razlikovati glavni od sporednih subjekata, čije se funkcije slivaju u dvostran upravno procesni odnos.¹²

1.5.Opšti i posebni upravni postupci

Opšti upravni postupak predstavlja sređenu sistematizovanu i jedinstvenu cjelinu proceduralnih opštih pravila koja se primjenjuju prilikom donošenja upravnih akata.Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske (Sl. Gl. RS br.13/02 sa kasnijim izmjenama i dopunama- u daljem tekstu ZUP RS) propisuje obavezu državnih organa, organa Gradova i Opština kao i preduzeća, ustanova i organizacija da u vršenju povjerenih javnih ovlaštenja postupaju po odredbama ovog Zakona kad odlučuju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog, pravnog lica ili druge stranke, kao i kad obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom (član 1. ZUP-a RS-a).Imajući u vidu broj, specifičnost i raznovrsnost upravnih stvari ovaj Zakon predviđa da se pojedina pitanja postupka zbog specifične prirode upravnih stvari u određenim upravnim oblastima mogu posebnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena ovim Zakonom , ako je to neophodno (član 2. ZUP-a RS-a). Na odnos opšteg i posebnih postupaka primjenjuje se pravilo da poseban zakon uvijek ima prednost nad opštim(*lex specialis derogate legi generali*).Za odnos opšteg i posebnih upravnih postupaka važi i princip supsidijarne primjene opšteg zakona. U upravnim oblastima za koje je zakonompropisan poseban postupak postupa se po odredbama tog zakona i te odredbe moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ZUP-om RS. Po odredbama ZUP-a RS-a postupa se u svim onim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom (član 3. ZUP-a RS-a).Dakle,pravila opšteg upravnog postupka su sadržana u jednom opštem procesnom zakonu(ZUP RS),dok su pravila posebnog upravnog postupka sadržana u odgovarajućim materijalnim zakonima (npr. pravila upravnicarinskog postupka sadržana su u Zakonu o carinama, pravila o upravno-poreskom postupku u Zakonu o poreskom postupku, pravila o inspekcijском postupku u Zakonu o inspekcijama Republike Srpske) i zakonskim propisima kojima se regulišu pojedine oblasti kao što su zdravstvo, obrazovanje, urbanizam, vodoprivreda, saobraćaj, vazдушna plovidba i dr.

1.6.Važenje Zakona o opštem upravnom postupku

Pitanje važenja ZUP-a RS-a sagledava se kroz predmetni aspekt.Prvi se odnosi na pitanje koji su subjekti dužni da ga primjenjuju, a drugi na pitanje u kojim situacijama.Prema ZUP-u RS-a propisana je obaveza postupanja po ovom zakonu za:

- Državne organe;
- Organe Gradova i Opština pri vršenju prenesenih poslova državne uprave;
- Preduzeća, ustanove i druge organizacije kada suim zakonom povjerena javna ovlaštenja.

¹² Predrag Dimitrijević opus citatis, str.9.

Domašaj ZUP-a RS-a proteže se na sve situacije u kojima se donose upravni akti. Procesna pravila ZUP-a RS primjenice se uvijek kada se rješavaju upravne stvari nezavisno od toga koji ih organ rješava. Na osnovu toga proizilazi da se ZUP RS ne primjenjuje:

- U situacijama kada se donose upravni propisi;
- U situacijama kada se donose drugi pojedinačni materijalni akti (npr. vode službene evidencije i izdaju uvjerenja) ili vrše neke upravne radnje (npr. mjere prinude i ograničenja), kada važe drugi propisi;
- U situacijama kada se izričito imaju primjeniti pravila nekog posebnog upravnog postupka koji kao *lex specialis* derogiraju opšti propis-*legi generali*;
- U situacijama zaključivanja upravnih ugovora.¹³

1.7. Upravna praksa

Upravnu praksu, u rangu upravno-pravnog izvora, čini serija upravno-pravnih akata jednog ili više vršilaca upravnog rada o istovrsnim upravnim stvarima, kojima su one rešavane na istovjetan način. Ustaljena praksa upravnog rješavanja može poslužiti kao značajan, iako formalno- pravno neobavezni putokaz prilikom narednog odlučivanja u sličnim slučajevima. Ovo se prije svega odnosi na upravni rad drugostepenih, viših državnih organa uprave.¹⁴

Upravnu praksu se kreira i kroz tzv. **internapravila** administrativne procedure koje reguliše sama uprava. Tako npr. Francuska razvija upravnu djelatnost kroz praksu svog Državnog savjeta, čime zamjenjuje zakonodavca. Interna pravila nemaju obavezno-pravni karakter prema trećim licima, građanima i organizacijama. Interna upravna pravila su jedan od glavnih elemenata ustrojenosti upravnog organizma, i to u dva smisla:

- Interna upravna pravila kroje i održavaju hijerarhijsku mrežu u okviru svakog pojedinog organa, naročito podređenost službenika starešini organa;
- Takve norme su deo hijerarhijskog poretka samih državnih organa uprave, njihovih međusobnih odnosa-nadređenosti viših nižima (prema poziciji na hijerarhijskoj lestvici).

Interno upravno pravilo je u principu strogo obavezno za one kojima je (u domenu njihove poslušnosti) namjenjeno. I to ne *Ipsa iure* već *ipso facto*. Tipično interno pravilo je generalna hijerarhijska (upravna) instrukcija. Postoje isto tako interna pravila sa isključivo uputstveno-preporučujućom usmerenošću za adresate takvih akata. To su **stručne instrukcije**. Značaj opštih internih upravnih pravila se ogleda prije svega u tome što djelovanje uprave nikada ne može biti u potpunosti regulisano pravnim propisima. Stoga se interna upravna pravila (naročito ona opšteg karaktera) pojavljuju kao neizbježno praktično sredstvo za krajnje regulisanje specifičnog sopstvenog života uprave, za održavanje njenog unutarnjeg sklada i jedinstva.¹⁵

¹³ Ibid. str. 12.

¹⁴ Zoran Tomić opus citatis, str. 166.

¹⁵ Ibid. str. 169.

2. Upravni spor u teoriji i praksi

2.1. Nastanak irazvoj sudske kontrole uprave

Sudska kontrola uprave nastaje u drugoj polovini XIX vijeka i čini važnu dimenziju pravne države. Sistem sudske kontrole uprave nastaje kao posledica nedostataka dotadašnjeg sistema administrativne kontrole uprave. Osnovni nedostatak sistema administrativne kontrole uprave je što je uprava kontrolisala samu sebe, što je bilo u suprotnosti sa jednim od osnovnih pravnih principa da niko ne može biti sudija u sopstvenoj stvari (Nemo iudex in causa sua). Dakle, iako je administrativna kontrola rada uprave bila relativno razvijena, ona nije mogla postići značajnije rezultate, jer nije bila ni potpuna, ni efikasna, ni objektivna. Ove nedostatke nije mogla nadoknaditi ni politička kontrola uprave koju vrše predstavnička tijela. Naime ovaj vid kontrole ima više politički nego pravni karakter, a osim toga predstavnička tijela su spora i neefikasna da bi mogla vršiti efikasnu pravnu kontrolu nad pojedinačnim rješenjima uprave. Zato je bilo potpuno razumljivo i opravdano rješenje da se kontrola nad radom uprave povjeri sudovima. Sudski vid kontrole uprave predstavlja spoljni (pravni) put kontrole uprave koji po završetku upravne kontrole daje objektivnu riječ o zakonitosti upravnog akta.

2.2. Sistemi sudske kontrole uprave

U uporednom pravu sistem sudske kontrole uprave je organizovan različito. Razlikuju se dva osnovna sistema sudske kontrole uprave: anglosaksonski i evropsko-kontinentalni.

- **Anglosaksonski sistem** (Velika Britanija i SAD) sudsku kontrolu uprave povjerava redovnim sudovima. Ovaj sistem sudske kontrole uprave prihvaćen je i kod nas o čemu će kasnije biti nešto više riječi. U okviru ovog sistema neke zemlje su u okviru redovnih sudova (Vrhovnog suda) formirale posebna specijalizovana vijeća (npr. Švajcarska i dr.).
- **Evropsko-kontinentalni sistem** ima dva podsistema francuski i germanski. Za francuski sistem je karakterično postojanje specijalizovanih upravnih sudova koji nisu diopravosudnog sistema, već se nalaze u okviru administrativne vlasti. Germanske zemlje (Austrija, Njemačka) su formirale hijerarhiju specijalizovanih upravnih sudova u okviru jedinstvenog pravosuđa na čijem čelu se nalazi jedinstveni Vrhovni sud (Njemačka).

2.3. Nastanak i razvoj upravnog sudstva kod nas

Na prostoru bivše Jugoslavije upravno sudstvo ima dugu tradiciju. Sudska kontrola uprave postojala je i prije ujedinjenja 1918. godine. Kontinuitet je nastavljen i u Kraljevini Jugoslaviji. U Kraljevini Jugoslaviji sudsku kontrolu uprave su vršili upravni sudovi kao sudovi prvog stepena, dok je Državni savjet rješavao u drugom stepenu o žalbama protiv presuda upravnih sudova. Nakon Drugog svjetskog rata sve do donošenja Zakona o upravnim sporovima nije postojala sudska kontrola uprave. Ovaj zakon vraća sudsku kontrolu uprave, ali na drugačijim osnovama. Vršenje sudske kontrole povjereno je redovnim sudovima, na način da su sudsku kontrolu uprave obavljala posebna vijeća pri Vrhovnim sudovima narodnih Republika i Vrhovnom sudu FNRJ. Taj zakon je mijenjan i dopunjavan 1965, a 1977 godine je donijet novi Zakon o upravnim sporovima. Nakon raspada Jugoslavije prvi Zakon o upravnim

sporovima donijela je Republika Srpska 1994 godine (Sl.Gl. RS br. 12/94), a danas je na snazi Zakon o upravnim sporovima iz 2005 godine (Sl.Gl.RS br.109/05-u daljem tekstu ZUS RS), sa kasnijim izmjenama i dopunama iz 2011 godine (Sl. Gl. RS br.63/11).Federacija BiH je donijela Zakon o upravnim sporovima 1998 godine (Sl.novine FBiH br.2/98), odnosno Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima 2000 godine (Sl.gl. FBiH br. 8/2000).Zakon o upravnim sporovima na nivou BiH donesen je nešto kasnije2002 godine (Sl.Gl.BiH br.29/2002). Ovaj zakon primjenjuje i Brčko Distrikt BiH. Važeći Zakon o upravnim sporovima je povjerio vršenje sudske kontrole uprave redovnim sudovima.Član 5. ZUS-a RS propisuje da upravne sporove rješava Okružni sud i to prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno. ZUS-om RS-a je propisano da u upravnim sporovima sudi sudija pojedinac, a izuzetno u složenim predmetima za koje su razlozi pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i/ili pogrešna primjena materijalnog prava, koji su od uticaja za pravično rješavanje upravne stvari, sudi vijeće od troje sudija.Takođe ZUS-om RS-a je predviđeno da protiv pravosnažne odluke Okružnog suda stranka može podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke i to zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili zbog povrede propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari. Vrhovni sud rješava o zahtjevu za vanredno preispitivanje sudske odluke u vijeću od troje sudija. Dakle, prihvaćen je anglosaksonski sistem za rješavanje upravnih sporova. Zakonodavac se rukovodio izvesnim principijelnim razlozima, kao i činjenicom da je jednostavnije povjeriti rješavanje upravnih sporova već postojećim sudovima, nego iz osnova stvarati nove upravne sudove. Nesporna je i činjenica da je ovaj sistem jeftiniji od sistema posebnih upravnih sudova ali je otvoreno pitanje njegove specijalizacije, efikasnosti i kvaliteta odluka.¹⁶

2.4. Pojam Upravnog spora

Upravni spor se u teoriji različito određuje, a njegov pojam se i u zakonodavstvu uglavnom ne definiše na precizan način. Ono u čemu se svi autori slaži jeste da se radi o posebnom obliku sudske kontrole uprave. I pored različitog pojmovnog određenja upravnog spora u teoriji se izdvajaju dva osnovna stanovišta određivanja pojma upravnog spora. To su formalno i materijalno shvatanje pojma upravnog spora.

• Formalno shvatanje pojma upravnog spora

Pojmovno određenje upravnog spora u formalnom smislu polazi od njegovih spoljnih formalnih obilježja. U okviru ovakvog određenja pojma upravnog spora razlikuju se dva osnovna gledišta. Prvo gledište polazi od prirode suda koji raspravlja spor, po ovom gledištu upravni spor je onaj spor koji rješavaju posebni specijalizovani sudovi. Drugo gledište polazi od prirode spora koji se vodi pred sudom smatrajući da je upravni spor svaki spor koji se vodi po pravilima upravno-sudskog postupka bez obzira da li su za njegovo rješavanje nadležni posebni upravni sudovi ili neki drugi sudovi. Formalno shvatanje pojma upravnog spora trpi ozbiljne kritike kako praktične prirode tako i suštinske.Prije svega ovakvo određenje pojma upravnog spora nije primjereno onim zemljama u kojima sudsku kontrolu uprave vrše sudovi opšte nadležnosti.Osim toga za sve navedene stavove zajedničko je da ne otkrivaju suštinu upravnog spora-povodom čega , odnosno okočega postoji neslaganje stranaka i šta je cilj sudske intervencije.¹⁷

¹⁶ Predrag Dimitrijević opus citatis, str.230.

¹⁷ Zoran Tomić opus citatis, str.505.

- **Materijalno shvatanje pojma upravnog spora**

Ovakvo pojmovno određenje upravnog spora polazi ili od subjekta u sporu ili od pravnih normi koje se primjenjuju u upravnom sporu. Prema prvom gledištu upravni spor je takav spor u kome se kao obavezan učesnik, tj. kao jedna stranka (tuženi) javlja uprava. Prema drugom gledištu za upravni spor je bitno da se spor zasniva na pitanju upravnog prava.

U svakom slučaju prilikom pojmovnog određenja upravnog spora treba poći od važećeg pozitivnog zakonodavstva. Imajući u vidu da, kao što je naprijed navedeno, u Republici Srpskoj sudsku kontrolu uprave obavljaju redovni sudovi, formalno gledište o pojmu upravnog spora kao spora koji rješavaju posebni upravni sudovi se ne može prihvatiti. ZUS RS vezuje pojam upravnog spora za pojam upravne stvari, prihvatajući na taj način materijalni pojam upravnog spora. Imajući u vidu pozitivno zakonodavstvo Republike Srpske, može se dati jedan opšti pojam upravnog spora, prema kome upravni spor predstavlja **sudsku kontrolu zakonitosti konačnih upravnih akata**.¹⁸

2.5. Vrste upravnog spora

Postoje različite podjele upravnih sporova s obzirom na kriterijume koji se primjenjuju. Mi ćemo izložiti podjele upravnih sporova relevantne u odnosu na pozitivno zakonodavstvo.

- **Upravni sporovi ograničene i pune jurisdikcije**

Ovo je teorijski i praktično najvažnija podjela upravnih sporova, a koja proizilazi iz ovlaštenja suda prema objektu spora. Kod spora ograničene jurisdikcije, sudska vlast u upravnom sporu svodi se jedino na ocjenu zakonitosti tužbom osporenog akta, odnosno na ispitivanje osnovanosti upravnog ćutanja. To je inače u upravnom sporu glavna stvar koju je sud, povodom tužbe, dužan da raspravi. Kao rezultat slijedi odbijanje tužbe ili poništavanje upravnog akta, bude li utvrđena njegova nezakonitost (ili naređivanje donošenja izostalog akta). Time je osnovni sudski zadatak obavljen, spor je završen.¹⁹ Dakle, u sporu ograničene jurisdikcije ovlaštenja suda su kasatorne prirode. U slučaju poništenja upravnog akta, ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti novi akt, nadležni organ je dužan da ga donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je nadležni organ vezan pravnim shvatanjem suda i primjedbama suda u pogledu postupka (član 50. ZUS-a RS-a). Prema ZUS-u RS-a rješavanje spora u ograničenoj jurisdikciji je pravilo, standardna pojava.

U upravnom sporu pune jurisdikcije sud ima šira ovlaštenja, jer nakon što poništi osporeni akt, sud može sam riješiti upravnu stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni akt. Dakle, u sporu pune jurisdikcije sud ima i kasatorna i meritorna ovlaštenja. Spor pune jurisdikcije se može voditi samo u zakonom predviđenim slučajevima. Prema ZUS-u RS-a spor pune jurisdikcije pojavljuje se u sledećim slučajevima:

- a. U slučaju održavanja rasprave kada sud na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku;

¹⁸ Predrag Dimitrijević opus citatis, str.233.

¹⁹ Zoran Tomić opus citatis, str.506.

- b. Ako priroda stvari to dozvoljava i ako rezultati postupka pružaju pouzdan osnov za to.²⁰
- c. Ako nadležni organ poslije poništavanja osporenog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili protivno primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužilac podnese novu tužbu.

Vezano za “prirodu stvari” kao uslov za vođenje upravnog spora pune jurisdikcije treba reći da je na sudu da da diskrecionu ocjenu u svakom konkretnom slučaju (koristeći prirodu stvari) i nezavisno da li se radi o diskrecionom upravnom odlučivanju, da li priroda stvari pogoduje meritornoj rješavajućoj sudskoj presudi kojom bi se zamjenio poništen upravni akt. Priroda stvari na taj način ima funkciju ili da zaustavi rad suda samo na ocjenu zakonitosti i poništavanje tužbom napadnutog upravnog akta ili otvara prostor sudu da sa punom jurisdikcijom riješi upravnu stvar.²¹

- **Objektivni i subjektivni sporovi**

Ova podjela upravnih sporova može se vršiti na osnovu dva kriterijuma: prema cilju upravnog spora iprema vrsti akata protiv kojih se vodi (predmet spora).

Prema prvom kriterijumu objektivni upravni spor pokreće se sa ciljem zaštite objektivne zakonitosti, apokreće ga uvijek nadležni državni organ u slučaju kada smatra da je povrijeđen zakon u korist stranke a na štetu javnog interesa. S druge strane subjektivni upravni spor pokreće se sa ciljem zaštite nekog konkretnog subjektivnog prava, a pokreće ga uvijek fizičko ili pravno lice kada smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko subjektivno pravo. Imajući u vidu ovaj kriterijum podjele, prema ZUS-u RS-a spor može biti i subjektivan i objektivnan. Naime, upravni spor se pokreće najčešće tužbom lica (fizičkog ili pravnog) koje smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu (član 2. stav 2. ZUS-a RS-a)-npr. odbijen zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Međutim, ZUS RS propisuje i mogućnost vođenja objektivnog upravnog spora u situaciji kada spor pokreće nadležni pravobranilac, kada je upravnim aktom povrijeđen zakon na štetu Republike Srpske, Grada ili Opštine koju on po zakonu zastupa, kao i u drugim slučajevima određenim zakonom (član 2. stav 3. ZUS-a RS-a)-npr. nekome je izdata građevinska dozvola iako za to ne ispunjava uslove.

Prema drugom kriterijumu razlika se pravi da li se spor vodi protiv opšteg akta uprave tj. upravnog propisa (objektivni spor) ili protiv pojedinačnog akta uprave-upravnog akta (subjektivni spor). Naše pozitivno zakonodavstvo za razliku od recimo francuskog predviđa mogućnost vođenja upravnog spora samo protiv pojedinačnog (konačnog) akta uprave.

- **Redovni i neredovni upravni sporovi**

Redovnim sporom se označava spor koji se vodi o zakonitosti izdatih odnosno donesenih i dostavljenih upravnih akata, dok se neredovnim upravnim sporom označavaju sporovi kojise vode zbog “**ćutanja uprave**”, tj. zbog ignorisanja zahtjeva ovlaštenog subjekta i neizdavanja upravnog akta. Ovdje se radi o sporu protiv akta pretpostavljene (negativne) sadržine, s namjerom da se po odluci suda naknadno donese upravna odluka.²² ZUS RS u članu 17. propisuje mogućnost vođenja upravnog spora zbog “ćutanja uprave”. Naime, ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u posebnom propisu određenom kraćem roku donio rješenje

²⁰ U praksi to sudovi izbjegavaju i kada imaju zakonske uslove jer su prezauzeti sudskim predmetima ili ne poznaju dobro upravne propise za meritorno rješavanje upravnih predmeta.

²¹ Predrag Dimitrijević opus citatis, str.236.

²² Petar Kunić opus citatis, str.437.

po žalbi stranke protiv rješenja prvostepenog organa, a ne donese ga ni u daljem roku od 15 dana po ponovljenom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Na ovaj način može postupiti stranka i kad po njenom zahtjevu nije donio rješenje prvostepeni organ u roku određenom zakonom, protiv čijeg akta nema mjesta žalbi. Ako prvostepeni organ protiv čijeg akta ima mjesta žalbi nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje po zahtjevu, stranka ima pravo da podnese žalbu drugostepenom organu. Protiv rješenja drugostepenog organa stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga pod gore navedenim uslovima pokrenuti i ako i ovaj organ ne donese rješenje.

- **Spor presuđivanja i spor bez presuđivanja**

Spor presuđivanja se okončava sudskom odlukom, presudom o pravnoj sudbini napadnutog akta. Kod spora bez presuđivanja ne dolazi do donošenja presude usled nastupanja određenih okolnosti. Spor bez presuđivanja postoji načelno u dve grupe slučajeva:

1. Kada do okončanja spora dođe zbog **odbacivanja tužbe**. Do odbacivanja tužbe će doći ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, a tužilac ni u naknadno ostavljenom roku ne otkloni nedostatke (član 21. ZUS-a RS-a), Nadležni sud će u svakom stadijumu postupka odbaciti tužbu ako je neblagovremena, prijevremena ili podnesena od strane neovlašćenog lica; ako akt koji se tužbom osporava nije upravni akt; ako upravnim aktom koji se tužbom osporava nije povrijeđeno pravo tužioca ili njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu; ako se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla izjaviti žalba, a žalba nije izjavljena; ako se radi o stvari o kojoj se po odredbama ovog zakona ne može voditi upravni spor; ako već postoji pravosnažna sudska odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.
2. Kada se spor okonča **obustavljanjem upravno-sudskog postupka** i to kao posledica odustanka tužioca od tužbe (član 20. ZUS-a RS-a) ili zbog intervencije tuženog u sopstveni akt (mijenjanje ili poništavanje osporenog akta ili naknadnog donošenja akta u situaciji prvobitnog ćutanja) sa kojom se tužilac potom saglasio (član 23. ZUS-a RS-a).

2.6. Predmet upravnog spora

Predmet upravnog spora je **ocjena zakonitosti upravnog akta**. U uporednom pravu razlikuje se francuski sistem gdje su predmet upravnog spora i opšti i pojedinačni akti uprave i drugi njemačko-austrijski, koji je prihvaćen i u našem pravu, po kome su predmet spora samo pojedinačni upravni akti. U upravnim sistemima gdje je upravni spor ograničen na pojedinačne upravne akte, kao što je naš, razlikuju se dva podsistema: **sistem generalne klauzule i sistem pozitivne enumeracije**. Sistem generalne klauzule predviđa da se upravni spor može voditi protiv svakog upravnog akta uz predviđanje određenih izuzetaka (tzv. negativna enumeracija). Sistem pozitivne enumeracije predviđa taksativno nabrojanje upravnih akata protiv kojih je moguće vođenje upravnog spora. ZUS RS predmet upravnog spora određuje metodom generalne klauzule, koji kombinuje sa metodom negativne enumeracije. Generalna klauzula je da se upravni spor može voditi samo protiv konačnog upravnog akta, što znači da se može voditi protiv akta koji je donesen u drugom stepenu, kao i protiv prvostepenog upravnog akta protiv kojeg nije dozvoljena žalba u upravnom postupku. Vođenje upravnog spora nije dozvoljeno ako upravni akt nije prošao redovnu upravnu kontrolu, izuzev kada ona *ex lege*

nijedozvoljena (npr. ako je konačnost upravnog akta nastala kao posljedica propuštanja roka za žalbu)²³. Upravni spor se ne može pokrenuti u sledećim zakonom predviđenim slučajevima:

1. **Protiv akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita ostvarena van upravnog spora;**
2. **Protiv akata donesenih u stvarima o kojima se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor;**
3. **U stvarima o kojima neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja odlučuju Narodna Skupština Republike Srpske, Predsjednik Republike ili jedan od potpredsjednika Republike.**

Pored toga kao što je već naprijed navedeno Zakon predviđa mogućnost vođenja upravnog spora i u slučaju tzv. "ćutanja uprave", uz određene zakonske pretpostavke.

Zakonitost upravnog akta ispituje se sa aspekta pravilne primjene propisa koji su primjenjeni u konkretnom slučaju (materijalnih i formalnih), odnosno propisa koji su važili u vremenu kada je određen upravni akt donesen, s izuzetkom da neki propisi doneseni kasnije imaju retroaktivnu (povratnu) snagu. Ispitivanjem zakonitosti upravnog akta sa aspekta primjene materijalnog prava, sud u stvari ispituje da li je akt, koji se tužbom osporava, uopšte pravilan, odnosno da li je pravilno primjenjen zakon, propis zasnovan na zakonu ili drugi zakonito donesen propis ili opšti akt. S druge strane ispitivanjem zakonitosti upravnog akta, u vezi s primjenom formalnog prava, sud ispituje pravilnost provođenja postupka koji je prethodio donošenju upravnog akta, a naročito u vezi sa pravilnošću utvrđenog činjeničnog stanja ili pravilnošću izvedenog zaključka iz već utvrđenih činjenica. Osim toga, u okviru ispitivanja zakonitosti upravnog akta sud ispituje i pravilnu primjenu propisa o nadležnosti za rješavanje upravnih stvari, bilo da je u pitanju stvarna ili mjesna nadležnost. Kada je riječ o upravnim aktima, koja nadležni organi donose poslobodnoj (diskrecionoj) ocjeni, tada se ne može govoriti o nepravilnoj primjeni propisa, ali samo pod uslovom da je organ svoju slobodnu ocjenu koristio u granicama ovlašćenja datih pravnim propisima i u skladu sa ciljem u kojem mu je to ovlašćenje dato. Prematome, ako nadležni organ prekorači granice ovog ovlašćenja ili ako to ovlašćenje nije koristio u skladu s pomenutim ciljem, sud bi mogao ispitivati zakonitost takvog akta.²⁴

2.7. Razlozi za vođenje upravnog spora

Razlozi za vođenje upravnog spora su u domenu zakonitosti a ne cjelishodnosti. Prema ZUS-u RS-razlozi za vođenje upravnog spora su sledeći:

1. Ako akt sadrži takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu njegove zakonitosti ili nedostatke koji ga čine ništavnim;
2. Ako u aktu nije nikako ili nije pravilno primjenjen zakon, propis zasnovan na zakonu ili opšti akt (**povreda materijalnog prava**);
3. Ako je akt donesen od strane nenadležnog organa;
4. Ako u upravnom postupku koji je aktu prethodio nije postupljeno po pravilima postupka, a naročito ako činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno ili što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja (**povreda pravila postupka**).

²³ Ibid. str. 439.

²⁴ Goran Branković Sudska praksa i upravni spor, doktorska disertacija, Banja Luka 2012 godine, str. 81.

5. Ako je nadležni organ rješavajući po slobodnoj ocjeni prekoračio granice (diskrecionih) ovlaštenja koja su mu data zakonom i odlučio suprotno datom ovlaštenju.

U upravnom sporu može se tražiti i povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužiocu nanesena izvršenjem upravnog akta koji se osporava, samo ako se tužbom traži i poništaj upravnog akta. Dakle, između napadnutog akta i imovinskog zahtjeva mora da postoji koneksitet u smislu štetnih posljedica. S obzirom, da postoji mogućnost da do izvršenja upravnog akta dođe i nakon podnošenja tužbe sudu u upravnom sporu, pitanje je da li je moguće naknadno tražiti povraćaj oduzetih stvari i naknadu štete, nastale takvim (naknadnim) izvršenjem akta? Izgleda sasvim logično, a uostalom to je u skladu i sa sudskom praksom, omogućiti stranci da i u tom slučaju naknadnim podnescima i zahtjevima postavi zahtjev ovakve sadržine. U svakom slučaju, taj zahtjev mora biti postavljen do donošenja presude, ali ne i posle.²⁵

Pored toga, treba još istaći, da načelno, *beneficium novorum*-isticanje novih činjenica i dokaza u tužbi, nema pravnoga značaja. Izuzetak postoji u slučaju da nove činjenice i novi dokazi nesumnjivo ukazuju da je činjenično stanje očigledno drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku i pod uslovom da tužilac pruži dokaze da ih bez svoje krivice nije mogao iznijeti odnosno predložiti do završetka upravnog postupka.

2.8. Upravno-sudska praksa

Upravno-sudska praksa se sastoji od više sudskih odluka donetih u postupku raspravljanja sporova nastalih oko zakonitosti upravnog rada, naročito upravno-pravnih akata. U nekim zemljama ova praksa predstavlja direktni formalno-pravni izvor, tako je u Francuskoj (gdje najviši upravni sud, Državni savjet, ima veliku ulogu i moć i zemljama koje slijede taj model upravnog prava. S druge strane u zemljama angloameričkog modela imamo sistem gdje *sudski precedent* predstavlja jedna sudska odluka, redovno akt najviše sudske instance, prva kojom je neki predmet riješen na određeni način. Njena sadržina se u glavnim tačkama primjenjuje i na sve buduće istovrsne slučajeve-redovno i od strane istog i od strane drugih sudova datog sistema. Time se pravilo iz precedenta (tj. sama ta odluka) premda formalno pojedinačno pravilo, funkcionalno transformiše u opšte pravilo, u izvor prava. Kao takvo, pravilo važi sve dok ne bude promjenjeno, odnosno uklonjeno na zakonom predviđeni način.²⁶

U našem pravu sudska praksa ne predstavlja direktni formalnopravni izvor prava, već predstavlja faktički autoritet. Sudovi nisu vezani sopstvenom praksom, a ni praksom drugih sudova pri rješavanju konkretnih upravnih sporova. Čak ni pri rješavanju upravnog spora proisteklog iz izvršenja već donijete pravosnažne presude, sud nije dužan da ponovi pravni stav iz svoje prethodne presude. U ovome se ogleda razlika između zakona kao formalnog izvora prava i sudske prakse kao faktičkog autoriteta. Jedino je pravno shvatanje zauzeto na sjednici odjeljenja Vrhovnog suda obavezujuće za sva vijeća u sastavu odjeljenja. Vrhovni sud je takođe dužan da na opštoj sjednici utvrđuje načelne pravne stavove i načelna pravna mišljenja radi jedinstvene primjene Ustava, zakona i drugih propisa na teritoriji Republike Srpske. Načelni stav se daje povodom konkretnog upravno-sudskog postupka pred Vrhovnim sudom, ako se pojavi neko pitanje koje je od opšteg značaja. S druge strane pravna mišljenja se daju o

²⁵ Predrag Dimitrijević opus citatis str.244.

²⁶ Zoran Tomić opus citatis str.168.

određenim pitanjima koja su se pojavila kao problem pri odlučivanju nižih sudova u upravno-sudskim postupcima. Pored toga upravno-sudska praksa najviših instanci ima faktičku moć i uticaj kako na upravno sudstvo tako i na upravu. Takođe upravno-sudska praksa, prije svega Vrhovnog suda svojim autoritetom i argumentovanošću utiče na poboljšanje upravno-sudskog postupka. Značaj upravno-sudske prakse i njen uticaj na upravno zakonodavstvo i upravni spor zavisice umnogome i od njene zakonske zasnovanosti, logičnosti i argumentovanosti donijetih odluka. Sudovi u upravnom sporu su uvijek imali aktivnu ulogu u kreiranju upravno-sudskog sistema. Ona se ogleda u širokom tumačenju zakonskih propisa, popunjavanju pravnih praznina i naposljetku u formiranju uopštenih pravnih stavova. U slučaju postojanja pravne praznine sudija koji sudi dužan je da kreira pravilo za pojedinačan slučaj vodeći pri tome računa o opštim načelima upravnog prava i javnom interesu. Međutim, ne treba gubiti iz vida da je upravno-sudska praksa dinamična kategorija. Sudovima se ne može oduzeti pravo da u okviru upravnog spora mijenjaju sudsku praksu, ako pronađu rješenje koje je po njihovoj ocjeni bolje. Naime, Vrhovni sud može odstupiti od stavova zauzetih u svojim ranijim odlukama iz opravdanih razloga, najčešće se radi o promjenjenim društvenim upravno-sudskim odnosima. Treba reći da i nižestepeni sudovi mogu biti inicijatori promjene postojeće upravno-sudske prakse, na način da Vrhovni sud napušta sopstveni upravno-sudski precedent uvažavajući argumentaciju nižestepeni sudova. Zbog svoje apstraktnosti i relativno teške promjenljivosti zakon može zbog eventualne neadekvatnosti svojih rješenja predstavljati kočnicu za dalji razvoj tih još nedovoljno uobličenih upravno-sudskih odnosa. Stoga, upravno-sudska praksa u okviru upravnog spora se javlja kao neka vrsta nužnosti, potrebna da se regulisanje spornih društvenih odnosa prepusti normativnoj djelatnosti upravno-sudskih subjekata. Upravno-sudska praksa je pogodno sredstvo za ostvarenje tog zadatka prvenstveno zbog lakog odstupanja od u njoj utvrđenog opšteg pravnog principa. Ova elastičnost upravno-sudske prakse omogućava da se usvojeno rješenje u okviru upravnog spora napusti čim se uvidi da ono nije više pogodno za regulisanje datih upravno-sudskih odnosa.²⁷ Međutim, upravno-sudska praksa ima svojih nedostataka o kojima se mora voditi računa. Prije svega konkretni slučajevi u okviru upravnog spora nikada nisu potpuno istovjetni, a sudija slobodno ocjenjuje značaj pojedinih elemenata. Isto tako treba imati u vidu da je običnim građanima koji su učesnici upravnih odnosa zakon mnogo dostupniji nego sudska praksa. Može se zaključiti da upravno-sudska praksa nije samodovoljna nego predstavlja korektiv zakonskoj regulativi, prije svega u slučaju pravnih praznina, nedorečnosti norme, protivrječnosti različitih propisa, različitog tumačenja pravne norme i sl. Pri tome samo ujednačena upravno-sudska praksa može ispuniti ciljeve koji se pred nju postavljaju. Ustavni sud BiH je u svojim odlukama broj AP-2157/08 i AP-1274/08 napomenuo da različito postupanje sudova u sličnim predmetima narušava princip zakonitosti i pravne sigurnosti građana. Kad se govori o usaglašavanju sudske prakse, interesantno je da se u više odluka Ustavnog suda BiH ukazuje na proizvoljnost tumačenja propisa i neargumentovanost odluka sudova. Tako u odluci broj AP-1197/07 Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazuje da prema ustaljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine član 6. stav 1. Evropske konvencije obavezuje sudove, da između ostalog, obrazlože svoje presude tako što će navesti jasne razloge na kojima su odluku zasnovali. Isto tako Evropski sud za ljudska prava je u mnogim svojim odlukama jasno zauzeo stav pod kojim uslovima neujednačena sudska praksa predstavlja povredu prava na pravično suđenje.²⁸

²⁷ Goran Branković opus citatis, str 26.

²⁸ Vidi npr. Presudu u predmetu br.37204/08-Živić protiv Srbije.

Zaključak:

U Republici Srpskoj upravni postupak je regulisan jednim sistemskim zakonom na opšti i sveobuhvatan način. Pored toga u upravnim oblastima u kojima za to postoji potreba (finansije, carine, unutrašnji poslovi itd.) postoje specijalni zakoni kojima se zbog specifične upravnih stvari u tim oblastima pojedina pitanja uređuju drugačije. Međutim, s obzirom da upravno djelovanje ne može nikada potpuno biti obuhvaćeno propisima, interna upravna pravila se pojavljuju kao neizbježno dopunsko sredstvo regulisanja rada uprave. Pored toga upravna praksa, iako formalno-pravno neobavezna može biti veoma korisna prilikom odlučivanja u sličnim slučajevima. U Republici Srpskoj spoljnu kontrolu rada uprave vrše redovni sudovi u vidu upravnog spora, odlučujući o zakonitosti akata uprave na zahtjev ovlaštenog lica. Dakle, prihvaćen je anglosaksonski sistem za rješavanje upravnih sporova. Međutim, postavlja se pitanje specijalizacije, efikasnosti i kvaliteta odluka u ovom sistemu. Zbog toga se otvara pitanje uvođenja specijalizovanog upravnog sudstva, kakvo je inače postojalo na ovom prostoru za vrijeme SFRJ, kada su Hrvatska i BiH bile jedine Republike sa posebnim upravnim sudovima. U prilog osnivanja posebnog upravnog sudstva u Republici Srpskoj govori više razloga. Između ostalog, ovi bi sudovi doprinjeli stvaranju jednobrazne sudske prakse, specijalizaciji sudija i efikasnijem radu kao i stvaranju uslova za proširenje sudske nadležnosti i na druge akte i radnje uprave, pod pretpostavkom izmjene ZUS-a. RS-a. Pored toga upravni sudovi bi zbog porasta broja upravnih sporova i intenzivnijeg razvoja javnih službi oslobodili sudove opšte nadležnosti jednog, ne tako malog djela njihovog dosadašnjeg polja rada. Pored ovoga pred upravno sudstvo se postavlja još jedan delikatan zadatak, a to je ujednačavanje upravno-sudske prakse, kako bi ista bila pouzdan oslonac rada državnih organa uprave.

LITERATURA:

1. Predrag Dimitrijević, Upravno pravo procesni deo, Niš, 2012 godine.
2. Petar Kunić, Upravno pravo, Banja Luka.
3. Zoran Tomić, Upravno pravo sistem, Javno preduzeće Službeni list SFRJ, Beograd.
4. Goran Branković, Sudska praksa i upravni spor, doktorska disertacija, Banja Luka 2012 godine.
5. Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske (Sl.Gl.RS br.13/02, 87/07, 50/10 i 66/18).
6. Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske (Sl.Gl.RS br./109/05 i 63/11).
7. Presuda Ustavnog suda BiH br. AP-2157/08.
8. Presuda Ustavnog suda BiH br.AP-1247/08.
9. Presuda Ustavnog suda BiH br.1197/07.
10. Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Živić protiv Srbije br. 37204/08.

INTEGRACIONI PROCESI: EVROPSKA UNIJA I EVROAZIJSKA EKONOMSKA UNIJA

Apstrakt

Savremene društvene odnose karakteriše globalizacija odnosno integracioni procesi. Ovi procesi upućuju na pitanja u vezi sa teorijom suvereniteta (naroda ili država), federalnog organizovanja društva (kao npr. u Evropskoj uniji (EU)), i, kao jedno od najvažnijih za proces globalizacije, pitanje demokratije, slobode i vladavine prava. U svom procesu integracije, EU je prošla brojne etape, a njen najveći uticaj jeste na polju uspostavljenog sistema vrednosti, koji uključuje zaštitu vrednosti slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanje fundamentalnih ljudskih prava, ekonomskog prosperiteta i blagostanja, jednakosti i procesa demokratskog odlučivanja koji podrazumeva odgovornost. Evroazijska ekonomska unija (EEU) za cilj ima ekonomsko povezivanje sa ciljem da se uspostavi slobodno kretanje roba, kapitala, usluga i ljudi. Od 2010.g podrazumeva i jedinstvenu carinsku uniju i ukidanje svih carinskih granica posle 2011 g. Ključnu ulogu u ovim integracijama ima Rusija, a mnogi smatraju da, zbog dominacije Rusije, EEU predstavlja autoritarnu uniju. Savremene integracione procese karakteriše kompleksnost, a zbog toga se uspostavljaju mnogi mehanizmi za eliminaciju eventualnih negativnih posledica i neregularnosti. Najvažnija je aktivnost Svetske trgovinske organizacije (STO) i njena regulativa, aktivnosti OEBS-a, ali i drugih međunarodnih instanci, naročito u vezi sa kontrolom poslovanja međunarodnih i globalnim organizacija u zemljama «poreskog raja».

Ključne reči: integracija, ekonomski prosperitet i blagostanje, carinska unija, poreski raj, slobodno kretanje roba, kapitala, usluga, ljudi;

Abstract

Contemporary social relations as a main characteristic have integration processes and globalization.. Such processes refer to theory of sovereignty, federalism (like in European Community (EC)), and to one of most important issues for globalization, democracy, freedom and rule of law. During its integration, EU has been past numerous phases, and its greatest impact is establishment of value system, consisting of freedom, democracy, rule of law and fundamental human freedoms and rights, economic prosperity and welfare, equality and democratic decision-making process with responsibility included. Eurasian economic union (EEU) as a main goal has economic integration in order to establish free flow of goods, capital, services and people. Up to 2010. it includes custom union and after 2011. elimination of custom borders as well. Key role within it belongs to Russia, and, just due to such domination of Russia, there are opinions that it is authoritarian union. Complexity is characteristic of contemporary integration process and this is the reason for establishing numerous mechanisms for elimination of eventual negative consequences and irregularities. The most important mechanism is activity of World Trade Organization (WTO), as well as OEBS and other international instances' activities. This especially in relation to business control of international and global organizations in countries of «tax heaven».

Key words: integration, economic prosperity and welfare, moral, custom's union, tax

¹ Pravni fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu

heven, free flow of goods, capital, services an people;

I Uvod

Savremena društva karakterišu različiti oblici integracija, kao deo sveoštih globalizacionih kretanja. Takva realnost je veoma kompleksna i otvara brojna pitanja i probleme. Najpre, integracioni društveni procesi povezani su sa shvatanjem suverenosti, jer se samo suvereni društveni subjekti mogu integrisati u šire oblike povezivanja.

U tom smislu ključno pitanje je da li suverenost pripada narodu ili državi. Istorijski posmatrano, bilo je različitih shvatanja pojma suverenosti, od shvatanja da suverenost jednako pripada narodu ali i državi, preko negiranja narodne suverenosti van institucije države, do anarhističkih teorija po kojima je država smetnja za svako ostvarivanje slobode.

Naime, teorije koje zagovaraju da suverenost jednako pripada i narodu i državi podcrtavaju da kada bi se to razdvojilo, suverenost bi se mogla priznati ili državi ili narodu. Ideja narodne suverenosti u tom slučaju mogla bi se suprotstaviti ideji državne suverenosti². Međutim, po francuskoj teoriji ne dolazi do tog suprotstavljanja, jer su po toj koncepciji narod i država jedna ličnost. «U njoj narod postaje ličnost tek na osnovu državne organizacije, dakle tek pošto se konstituira u državu»³. Ako bi se pošlo od ovog shvatanja, narodi koji nemaju državu ne bi mogli biti subjekti prava, dakle, ne bi imali pravnu ličnost.

Takvom konceptu se, upravo, protivio Digi (Diguit), smatrajući da tvorci tog principa nisu njemu dali takvo značenje, već da se pri postavljanju tog načela «narod odvajava od države i tada tako odvojenom narodu priznaje karakter ličnosti, koja ima svoju volju i svoju svijest, i koja je subjekt suverenosti». (...) Suprotno tome, Carre de Malberg smatra da Ustav nije nikako rekao da u državi postoje dve ličnosti: narod s jedne strane a država s druge, već da je država organizovani narod.⁴

Međutim, mnogi socijalistički pisci, kao i Sen Simon, predviđali su politici i državi, kao istorijskim kategorijama, njeno ukidanje. To je bila i suština anarhizma, čiji je osnovni postulat ukidanje države, jer upravo unutar nje nestaje sloboda i jednakost među ljudima. U osnovi anarhizma je, dakle, negativan odnos prema vlasti i dominaciji: država je smetnja za svako ostvarivanje slobode. Sen Simon iznosi misao o nužnosti i mogućnosti da, u savremenom industrijskom i naučno organizovanom društvu vladavina ljudima bude zamenjena «upravljanjem stvarima».⁵

Sva ova gledišta prelamala su se kroz iskustva izgradnje Evropske unije (EU): kroz prenošenje dela suvereniteta na institucije EU, pre svega na Evropsku komisiju i Parlament, koji donose odluke i koje su instance supranacionalne (les instances supranationales)⁶, preuzet je rizik da ove instance «ne predstavljaju političku volju naroda»⁷. Nasuprot tome, sa stanovišta integracionih procesa, ostaju društva u kojima je država nosilac suvereniteta a građani imaju samo ona prava koja su na njih, preko svojih institucija, prenele države.⁸ Eventualne nedostatke koncepta prenošenja suvereniteta na institucije EU eliminiše princip federalizma, na kome počiva društveno-političko uređenje EU. Ali federalizam kao platforma za institucionalne reforme otvara široko polje debate. Pre svega da li se federalizam shvata

² Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, Zagreb, 1950, str. 38.

³ Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, ibidem, str. 38.

⁴ Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, ibidem, str. 38.

⁵ Jovan Đorđević, Politički sistem, Beograd, 1980, str.67, 68.

⁶ Paul Magonette, Redacteur, La Constitution de l' Europe, L'universite de Bruxells, Bruxells, 2002, str. 65.

⁷ Paul Magonette, Redacteur, La Constitution de l' Europe, op.cit., str. 66.

⁸ Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, op. cit., str. 37.

kao finalni koncept (finality) ili kao proces koji napreduje od «tačke do tačke»⁹. Debate otvara i samo shvatanje pojma federalizma koji se obično pogrešno izjednačava sa centralizacijom i eliminisanjem pluralizma. Ima mišljenja da je upravo neslućena mogućnost federalizma da, podržavajući kulturne i društvene različitosti, sačuva njihov identitet favorizujući manje ali istovremeno i «diskriminišući velike»¹⁰.

Iskustva EU su svakako bila inspirativna za potonje oblike integrisanja, kakav je projekat Evroazijske ekonomske unije (EEU) i sličnih procesa.

Sve ove procese treba sagledavati kroz prizmu globalizacije kao procesa rukovođenog naukom i tehnologijom, globalnim tržištem, koji svojom «nevidljivom rukom»¹¹ vode boljitku čovečanstva, kao opštem interesu. Uvek će biti kritika na račun globalizacije u vezi sa onima koji su pobrali korist od ujedinjenog finansijskog tržišta i svetskih korporacija, ali su dostignuća i prednosti opšte i, u tom smislu, van svake sumnje.

Globalizacija se uvek posmatra kao rezltat demokratije i neodvojiva je od nje. Demokratija je uvek bila zasnovana na vladavini pravila i propisa. Nikada nije postojala sloboda bez ograničenja. Unutar demokratije centralno pitanje je legitimitet i ko su njegovi nosioci a u vezi sa tim i pitanje da li demokratske (političke) odluke, koje su protivne zakonu, mogu imati legitimitet, ako su zasnovane na učešću većine u donošenju takve odluke. Odgovor na to pitanje leži u samom shvatanju demokratije kao instrumenta ili kao sistema pravila i propisa¹², ali i u poimanju same globalizacije.

Prvo, globalizacija se od strane nekih država učesnica na globalnom tržištu, vulgarizuje i shvata kao «de-demokratizacija», zbog prednosti mobilnosti, lokalne politike cena, nametanja dodatnih ekonomskih pravila na lokalnom nivou, koja lokalnim strukturama daje osnovu za protekcionizam, koji automatski vodi do demokratskog deficita. Zato lokalne strukture globalizaciju uzimaju kao proces de-demokratizacije. One i samu demokratiju shvataju kao instrument za postizanje bogatstva države i socijalne pravde, kao instrument za investicije i politiku poreza koja dovodi do željenog cilja.

Međutim, ako se demokratija shvati kao normativna baza za slobodnu utakmicu i slobodu izbora, onda će se eliminisati navedena vulgarizacija i negativne posledice koje proizvode oni koji su «željni da kontrolišu demokratiju u ime nacionalne demokratije i države blagostanja»¹³.

Proces donošenja odluka, zahvaljujući informacionim tehnologijama, suočava se sa zahtevima za promenu u pristupu demokratiji i učešću građana u definisanju obavezivanja (commitment) i organizovanog interesa (decentralizovana «javna sfera»). U tom smislu kriterijumi za demokratiju su princip odgovornosti za podnošenje izveštaja (accountability) i konzistentnosti. Ovakvo viđenje procesa odlučivanja na svim nivoima, a ne samo na nivou korporativnom, može naići na poteškoće koje se mogu prevazići kroz shvatanje demokratije kao seta normi i procedura i davanjem priprzeteta pravno-političkoj u odnosu na socio-ekonomsku sferu, čime će se sprečiti da se pod parolom socio-ekonomske globalizacije, demokratija pretvori u instrument u korist lokalnih struktura.¹⁴

Upravo se suština integracionih povezivanja može pratiti posmatrajući genezu samih integracija i razloge za povezivanje, način na koje se unutar njih donose odluke, otvorenost prema drugima, prema budućnosti i napretku.

Otvoreno društvo je koncept koji je neodvojiv od koncepta slobode i slobodnog demokratskog društva. Ideja slobode svoju svrhu nalazi upravo u tome što je ona «antiteza

⁹ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, Baden Baden, 2003, str. 17.

¹⁰ vidi Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe* op.cit., str. 18.

¹¹ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, str. 88.

¹² Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, op.cit., str. 184.

¹³ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, op.cit., str. 185.

¹⁴ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, ibidem, str. 185.

totalitarizmu»¹⁵. Ideja antiprogresa, nasuprot buržoaskoj ideji progresa koja znači otvorenost ka budućnosti¹⁶, je ideja na kojoj su zasnovana totalitarna i birokratska društva. Za nas su, budući da pripadamo tom prostoru, svakako najrelevantnije integracije na području Evrope. Otuda posebno interesovanje za Evropsku uniju i Evroazijsku ekonomsku zajednicu, njihove ciljeve i vrednosti.

II Evropska unija, nastanak i ciljevi

Proces evropske ustavnosti traje više od pola veka kroz EU ugovore koji su dobili status «višeg prava»¹⁷. EU je projekat šestorice baziran na čl.38 Ugovora Evropske zajednice za bezbednost (Communaute Europeene de defence-CED), usvojenom 1953.g. od strane ad hoc parlamenta. Taj projekat je usvojen od dvodome skupštine Evropskog parlamenta¹⁸, Donjeg doma sa opštim pravom glasa i predstavnicima naroda i Gornjeg doma - Senata čiji su predstavnici delegirani od strane nacionalnih parlamenata. Glasalo se prostom većinom u oba doma. Tom prilikom je osnovan Izvršni savet (Conceil Executif) i postavljen Predsednik iz redova Senata, koji je takođe i birao članove Saveta. Savet ministara je harmonizovao rad Izvršnog saveta sa radom nacionalnih vlada. Sud Zajednice donosio je razne odluke i ispitivao važnost odluka Saveta, a Komitet za ekonomska i socijalna pitanja snabdevao je svojim mišljenjem Parlament i Izvršni savet.

Projekat je sprovodio Evropski parlament kroz međuvladine konferencije (Conferences Intergouvernementales – CIG) i rezultirao je potpisivanjem brojnih Ugovora.

Oni predstavljaju «predustav EU»¹⁹. Dakle, ovim Ugovorima su regulisana značajna unutrašnja pitanja, ekonomska i monetarna unija, demokratizacija procesa odlučivanja, proširenje domena većinskog glasanja itd.²⁰ Evropski ustav je bio zamišljen pre svega kao precizna podela odgovornosti između organa EU, s jedne strane, i različite vertikalne nivoe upravljanja (EU, države članice, regionalno povezane oblasti i gradovi), s druge strane. Ovako koncipiran ustav omogućio bi upravljanje evropskim strukturama ali i bolje razumevanje evropskog identiteta budućim generacijama²¹.

Nacrt (Draft) ustava sačinio je Parlamentarni komitet za institucionalne poslove (Parliament's Committee on Institutional Affairs) i to 1993.g., koji Parlament nikad nije usvojio. U februaru 1994.g. tekst je izmenjen rezolucijom kojom je Parlament pozvao vlade da nastave rad na tekstu (period od 1994.g. -1999.g.). Rezolucija je, u stvari, od vlada zahtevala da nominuju grupu ustavnih eksperata koji bi preispitali Nacrt ustava i da svoje predloge iznesu pred Međuvladinu konferenciju (Intergovernmental Conference -IGC).

Nijedan od ovih predloga nije prihvaćen od vlada država članica. Nacrt ustava sadrži kratku preambulu i sedam poglavlja sa ukupno 47 članova. Na kraju je završno poglavlje sa listom od 24 fundamentalna ljudska prava garantovana ustavom²². Za rad na nacrtu značajni su Projekti: Spinelli, koji je doprineo usvajanju instituta «acquis communautaire»²³ i Herman, u pogledu uvođenja kvalifikovane većine kao načina glasanja²⁴.

¹⁵ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, op.cit., str. 65.

¹⁶ Jovan Đorđević, *Politički sistem*, op.cit., str. 925.

¹⁷ Does Europe need a constitution, Philip Morris Institute for Public Policy Research, London, 1996, str. 10.

¹⁸ Paul Magonette, *Redacteur, La Constitution de l' Europe*, op. cit., str. 41.

¹⁹ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, op. cit., str. 30.

²⁰ Paul Magonette, *Redacteur, La Constitution de l' Europe*, op.cit., str. 42.

²¹ Ludger Kuhnhardt, *Constituting Europe*, op.cit., str. 31.

²² Does Europe need a constitution, op.cit., str. 26.

²³ Paul Magonette, *Redacteur, La Constitution de l' Europe*, op.cit., str. 48.

²⁴ Paul Magonette, *Redacteur, La Constitution de l' Europe*, op.cit., str. 47.

Ali, zato je 25.10.2000.g. bila usvojena druga rezolucija: Ustavna komisija je podnela Parlamentu na usvajanje nacrt Rezolucije o konstitucionalizaciji Ugovora i taj nacrt je usvojen. To je bio uvod u proces reorganizacije Ugovora u skladu sa aktuelnom sudskom i institucionalnom situacijom, usvajanjem Povelje o ljudskim pravima, i u drugoj etapi započinjanjem rada na ustavu EU²⁵, usvojenom tek deset godina kasnije.

Ova geneza evropske ustavnosti bi trebalo da nam pokaže koliko je vremena, napora, ideja i resursa bilo potrebno da se načini taj korak ka otvorenom društvu, društvu progresa i budućnosti za evropske narode. Taj proces se odvija neprekidno, a u njemu centralno pitanje je nezaobilazno «pitanje vladavine prava, koje u nju mora biti utkano kao najvažniji princip»²⁶.

Naravno da se Evropska unija (EU) na svom putu izgradnje i razvoja suočavala sa brojnim institucionalnim i vaninstitucionalnim problemima kao deo globalnih društvenih kretanja. Medjutim EU «i dalje insistira na poštovanju, afirmaciji i daljoj izradnji i proširenju svojih deklaratornih, demokratskih, pravnih, političkih i ekonomskih kriterija.»²⁷

«Kritičari evropskog projekta koji u pitanje dovode samu svrsishodnost pa i opstanak Evropske unije često zaboravljaju njeno nesporno civilizacijsko dostignuće». (...) «Prognoze evroskeptika i evropopulista o novom evropskom poretku (npr. sadašnje pojedine ideje o pristupu EU u pogledu i kroz pojedinačno zatvorenih poglavlja i sl., prim. autora) ili čak o raspadu EU, ukoliko bi se ostvarile, bi mogle da znače povratak Evrope u 19.vijek tj. povratak modelu nacionalnih država...»²⁸

Dakle, koncept EU je koncept zaštite vrednosti slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja fundamentalnih ljudskih prava, ekonomskog prosperiteta, jednakosti i procesa demokratskog odlučivanja koji podrazumeva odgovornost.

Princip odgovornosti je odgovor demokratije naspram anarhije. Ovde bi trebalo podsetiti se na neka opšta pitanja i probleme u vezi sa odgovornošću, kao što je pitanje discipline prilikom odlučivanja. Još je pitanje discipline Šarl de Gol video kao vrstu ugovora između šefa i potčinjenih o izvršavanju, koje prelazi sa jednih na druge, a dobra volja je ono što obezbeđuje minimum kohezije²⁹. Za razliku od dobre volje jedne i druge strane (nadređenih i podređenih), neki taj stepen kohezije vide u «racionalnom pristupu»³⁰, u izboru rešenja kojima se izbegavaju kontroverze koje sa sobom nosi birokratski pristup (sukob interesa). Racionalni pristup, dakle, omogućava da se zadovolje interesi korisnika a da se ne ugrozi svrha same administrativne organizacije.

Da bi se eliminisala pozicija moći administracije i njena suprotstavljenost u odnosu na javnost i građane, francusko zakonodavstvo stavlja akcenat na odgovornost nižih organizacionih struktura uprave, bližih građanima, pa je u tom smislu 1952.g. donet zakon (lex specialis) koji podvlaci odgovornost zaposlenih u opštinskim službama³¹. U vezi sa odgovornošću, treba podcrtati i siroko polje diskrecionog odlucivanja karakteristicno za civilni sektor, ali, u tom smislu i potrebu posebne odgovornosti za zastitu javnog interesa tom

²⁵ Paul Magnette, Redacteur, La Constitution de l' Europe, op.cit., str. 55.

²⁶ Ludger Kuhnhardt, Constituting Europe, op.cit., str. 71.

²⁷ M. Bodiroža, Odnos Evropske unije prema aktuelnim globalnim političkim i ekonomskim odnosima i njen uticaj na smjer kretanja, V međunarodni naučni skup Rad i stvaralaštvo u XXI vijeku, Evropski univerzitet Brčko distrikt, zbornik radova tom I, Brcko, 2017, str. 187.

²⁸ M. Bodiroža, Odnos Evropske unije prema aktuelnim globalnim političkim i ekonomskim odnosima i njen uticaj na smjer kretanja, op.cit., str.192.

²⁹ R. Catherine, Le Fonctionnaire francais, Edition Sirey, Paris, 1973, str. 113.

³⁰ NISPACEE – The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, «Improving relations between the administration and the Public», Bratislava, 1999, str. 68.

³¹ R. Catherine, Le Fonctionnaire francais, op.cit., str. 106.

prilikom, za sve funkcije odlučivanja, uključujući i ministre finansija, obzirom na njihove mogućnosti i sklonosti da za sebe prigrabe ovlastenja.³²

Sve su ovo i problematike koje se otvaraju prilikom odlučivanja unutar raznih integracionih procesa između država i društava, a sa kojima se suočavala i sama EU. Ta su iskustva dragocena i trebalo bi se suprotstaviti svakom retrogradnom procesu u tom smislu.

III Evroazijska ekonomska unija, nastanak i ciljevi

Sam naziv ove integracione zajednice ukazuje i na glavni cilj povezivanja – ekonomsko povezivanje.

Cilj ekonomskih integracija je postizanje ekonomskog blagostanja. Ekonomsko blagostanje je u direktnoj vezi sa ekonomskom efikasnošću tj. najboljom mogućom upotrebom raspoloživih resursa. «U ekonomskom smislu raspoloživi resursi uključuju materijalne i ljudske resurse.»³³

The Eurasian Economic Union (EAEU)³⁴ odnosno Evroazijska ekonomska unija (...) «je ekonomska unija država lociranih u centralnoj i severnoj Aziji i Istočnoj Evropi. Ugovor o Evroazijskoj ekonomskoj uniji je potpisan 29. maja 2014 od strane lidera Belorusije, Kazahstana i Rusije, a stupio je na snagu 01. januara 2015.g.» Kasnije je usledio pristup drugih država (Kirgistan, Jermenija). (...) «Evroazijska ekonomska unija objedinjuje jedinstveno tržište od 180 miliona ljudi...» a trebalo bi da obezbedi (...) «slobodno kretanje roba, kapitala, usluga i ljudi...».³⁵

Jedinstveno tržište Evroazijske ekonomske unije podrazumeva od 01.01.2010. i jedinstvenu carinsku uniju. Ova «carinska unija za prioritete ima ukidanje tarifa unutar bloka država članica, zajedničku spoljnu tarifsku politiku i ukidanje prepreka carinskom neoporezivanju». (...) a države članice su od tada planirale da produbljuju ekonomsku integraciju «i da ukinu sve međusobne carinske granice posle jula 2011.»³⁶

Iako je u startu imala za cilj «ekonomsku integraciju post – sovjetskih zemalja» Evroazijska ekonomska unija (EEU) je, međutim, po mišljenju nekih, postala (...) «primarno politički projekat». (...) «Iako je Kremlj predstavljao EEU kao ekvivalent EU, projekat u stvarnosti samo imitira integracioni proces». Razlog tome je (...) «dominantna uloga Rusije» a time je (...) «priroda učesća država potpisnica autoritarna». (...) Naime, suverenitet država članica često je doveden u pitanje od strane EEU, naročito kada su u pitanju njihovi postojeći bescarinski režimi prema trećim zemljama» (koje, dakle, nisu članice, prim. autora).³⁷ S druge strane, zakonodavna supremacija EEU i njenih institucija može biti dovedena u pitanje od strane nacionalne legislative država članica zbog nedostatka preciznih propisa na nivou EEU, što se već u praksi i desilo kada su u pitanju veterinarski i sanitarni propisi³⁸ kada je Rusija zaustavila promet robe (mesa) ka Kazahstanu preko njene teritorije. Tu se, dakle, postavlja pitanje ekonomske efikasnosti ovakvih integracija iz razloga njihove kompleksnosti.

III a *Kompleksnost ekonomskih integracija, multinacionalne i globalne organizacije*

³² R. Catherine, Le Fonctionnaire français, op.cit., str. 119.

³³ B. Horvat, Komparativna efikasnost ekonomskih sistema, Nučni pregled knj.7, Beograd, 1979, str. 41.

³⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/euroasian_economic_union_05.11.2019. (p.3)

³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/euroasian_economic_union_05.11.2019. (ibidem, p.3)

³⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/euroasian_economic_union_05.11.2019. (p.6)

³⁷ A. Jarosiewicz, E. Fisher, The Eurasian Economic Union – more political, less economic, OSW Commentary 20.01.2015., Centre for Eastern Studies (OSW), Warszawa, 2015, str.1.

³⁸ A. Jarosiewicz, E. Fisher, The Eurasian Economic Union – more political, less economic, op.cit., str. 2.

Savremeni ekonomski integracioni procesi su izuzetno kompleksni integracioni procesi. i upravo savremena kretanja na globalnom tržištu upućuju na neophodnost razlikovanja multinacionalnih organizacija od globalnih organizacija: «multinacionalne kompanije primećuju i prave razlike u tržištima, pri čemu je nacionalno tržište jedno od više ciljnih tržišta» (...) a «globalne organizacije su organizacije koje su sposobne da se takmiče sa bilo kim, bilo gde i bilo kada» (...) kroz «sposobnost da brzo uče i koriste raspoložive informacije». (...) «Za razliku od multinacionalnih, globalne organizacije primenjuju integralni pristup, pri čemu je nacionalno tržište samo segment svetskog tržišta». (...) «Globalne kompanije gube svoj nacionalni identitet, svoje «državljanstvo». Zaposlenima nije važno i ne razmišljaju o tome da rade npr. u japanskoj fabrici automobila čije proizvode plasiraju na američko tržište. Zemlja porekla postaje nebitna, kao i lokacija i sedište firme...».³⁹

Kompleksnost u odnosima između država i korporacija i njihovoj trgovinskoj razmeni bi trebalo da se relaksira kroz aktivnosti Svetske trgovinske organizacije.

«Svetska trgovinska organizacija STO (World trade organization - WTO) je međunarodna ekonomska organizacija koja predstavlja institucionalni i pravni okvir za višestuki trgovinski sistem na polju carina i trgovine robama i uslugama.» (...) Osnovni cilj joj je postizanje održivog rasta i razvoja ekonomija, opšte dobrobiti, liberalnog trgovinskog okruženja i rukovođenje svetskom ekonomskom politikom. Propisi koje STO donosi su nacrti Trgovinskih ugovora između država članica, a služe i eliminisanju sporova među njima. STO promoviše slobodnu svetsku trgovinu, kao način da se dođe do profita u korist biznisa, stanovništva, društva kao celine. Zato je ona «često meta anti-globalističkih pokreta» (...) obzirom da je «globalizacija najintenzivnija na polju ekonomije a da je međunarodna trgovina najvažnija aktivnost svetske ekonomije...».⁴⁰

Međutim, aktivnošću STO nije iscrpljen manevarski prostor za eliminisanje negativnih posledica kompleksnosti savremenog ekonomskog poslovanja država i organizacija.

«Kompleksnost je jedna od najvažnijih karakteristika ponašanja na polju ekonomije.» (...) i to je razlog primene Sistema za prilagođavanje kompleksnosti «(Complex adaptive system CAS)», iz razloga što neki veliki ili mali događaj može postati (...) «okidač za lančanu reakciju sa nepredvidivim razmerama...». Kompleksnost se ogleda i u pitanju da li (...) «jedna nesumnjivo multinacionalna kompanija sa svojim filijalama i imovinom u stotinu i više zemalja pripada jednoj nacionalnoj ekonomiji ili zemlji».⁴¹

Takođe, ekonomija je tesno vezana za ekonomska predviđanja, prognoze, pripremljene od strane vlada, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija.⁴² Međutim, te ekonomske analize i modeli često nisu dokumentovani a i počivaju na kompjuterskim matricama i tehnološkoj kompleksnosti, pa se postavlja pitanje da li ponuđeni modeli, «koji počivaju na nereálnim pretpostavkama mogu biti od bilo kakve koristi...».⁴³

«Multinacionalne kompanije su vrlo značajan deo svetskog biznisa i svetskog bankarstva.» (...) «Njihova moć je tako jaka da imaju sposobnost da kreiraju trgovinu i kontrolišu ekonomsko-političke odnose između zemalja.» (...) «Glavni cilj im je uvećanje profita i

³⁹ D. Đurić, J. Ristić, Upravljanje ljudskim resursima u funkciji uspešnog poslovanja globalnih organizacija, V međunarodni naučni skup Rad i stvaralaštvo u XXI vijeku, Evropski univerzitet Brčko distrikt, zbornik radova tom I, Brčko, 2017, str. 299.

⁴⁰ S. Lukić, Occurrence and development of the World trade organization in the age of globalization, 41st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at University Megatrend on 23-24 May 2019, Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2019, str. 222.

⁴¹ P. Kapor, Complexity, Chaos and economic modeling, 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at John Naisbitt University on 18-19th May 2017., Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2017, p. 273, 277;

⁴² P. Kapor, Complexity, Chaos and economic modeling, op.cit., str. 278.

⁴³ P. Kapor, Complexity, Chaos and economic modeling, op.cit., str. 281.

osvajanje što više tržišta uz smanjenje troškova». To je i razlog što u svom poslovanju gravitiraju ka zemljama «poreskog raja» («tax heaven»).⁴⁴

OECD je dao četiri kriterijuma kao sastavni deo definicije «poreskog raja»: odsustvo ili prisustvo niskih poreskih stopa, ograničena razmena informacija sa inostranim zemljama, netransparentnost poreskog sistema, razlog poslovanja investitora - u tim zemljama razlog je upravo povoljna poreska politika. U tom smislu OECD je inicirao crnu listu zemalja poreskih rajeva.⁴⁵

Slična je i aktivnost osnivanja FAFT-a (International finance action working group for Prevention of Money Laundering);⁴⁶

III b *Regionalizam i EEU*

Zagovornici Evroazijske ekonomske unije pozivaju se na regionalno povezivanje kao «usputni deo procesa globalizacije». (...) Regionalizacija Evroazije jeste način diferencijacije u odnosu na «Evrocenični koncept», mada je u ovom trenutku nedovoljno institucionalno razvijena u odnosu na globalne institucije.⁴⁷

Da bi izbegli anarhiju međunarodog poretka izazvanu globalizacijom, IT povezanošću, univerzalizacijom, «neorealisti» zagovaraju «koncept dominacije jedne vlasti», kao način «da se prevaziđe zapadna dominacija na regionalnom nivou, ali sa globalnim efektima.»⁴⁸ Ovakav način, odnosno model dominacije jedne vlasti, međutim, krije određene opasnosti, na šta upućuju i uvodna izlaganja o demokratskim odnosima unutar integracija,. Naime, takav model daje mogućnost lokalnim strukturama da se njime posluže samo da bi postigle svoje uske investicione ciljeve, a na račun demokratije i poretka slobode, zbog čega se često daje preveliki značaj ekonomskim modelima i analizama, a zanemaruju univerzalni ciljevi.

Informaciona era rezultirala je time da «šta je istinito a šta lažno postaje irelevantno». Prva koja se suprotstavlja ovakvom poretku i dominaciji SAD je Rusija.⁴⁹ Kina može uticati na EU-EEU saradnju kroz «Jedan pojas jedan put» (One Belt One road) inicijativu (...), međutim takva inicijativa razmatra mogućnost da «EEU razvija odnose sa Evropskim zemljama ali ne i EU administracijom». (...) Takav pristup, može se reći, nije realističan, s obzirom na federalnu strukturu EU i s tim u vezi i postojeće obaveze i odnose među državama članicama, i ne može se razvijati kao odnos koji je u skladu sa interesima globalnih društvenih kretanja i saradnje. (...) Po ovom i sličnim pristupima EEU je «inspirisana EU projektom, ali nije zamišljne kao međunarodna organizacija već kao među-ugovorni režim» sa svojom sferom uticaja.⁵⁰ Ako je to, međutim, među-ugovorni odnos, postavlja se pitanje čemu potreba za stalnim a ne ad hock institucijama za praćenje realizacije preuzetih ugovornih obaveza, koje bi svakako bile ekonomičnije i efikasnije.

⁴⁴ M. Joksimović, N. Bunjevac, M. Spasojević, Increasing the profitability of multinacional companies through tax heavens, 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at John Naisbitt University on 18-19th May 2017., Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2017, str., 283.

⁴⁵ M. Joksimović, N. Budjevac, M. Spasojević, Increasing the profitability of multinacional companies through tax heavens, op.cit., str. 287.

⁴⁶ a na FAFT-ovoj listi 23 zemlje, vezano za pranje novca, jeste i Rusia. vidi M. Joksimović, N. Bunjevac, M. Spasojević, Increasing the profitability of multinacional companies through tax heavens, op.cit., str. 288.

⁴⁷ D. Đurđević, M. Stevanović, Geopolitical context of Eurasian regionalisation, 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at John Naisbitt University on 18-19th May 2017., Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2017, str. 382.

⁴⁸ D. Đurđević, M. Stevanović, Geopolitical context of Eurasian regionalisation, op.cit., str.383.

⁴⁹ D. Đurđević, M. Stevanović, Geopolitical context of Eurasian regionalisation, op.cit., str.385.

⁵⁰ D. Đurđević, M. Stevanović, Geopolitical context of Eurasian regionalisation, op.cit., str.386.

Ako EEU «sprečava spoljnu dominaciju» (...), postavlja se, takođe, i pitanje na koji način će istovremeno biti prateći deo globalizacionog procesa, budući da se podvodi pod proces regionalizacije odnosno regionalnog povezivanja, posebno što se deklariše kao sredstvo «individualnog prilagođavanja» pomenutim «diktatima univerzalizacije».⁵¹

IV Zaključak

Ne dovodeći u pitanje svrhu i potrebu integracionih povezivanja unutar EU i EEU, kao paralelnih procesa, potrebno je posebno naglasiti potrebu poštovanja već postojećih globalnih institucija kao što je STO, ali i drugih sličnih institucije. To se naročito odnosi na postojeću regulativu i već preuzete i nastale obaveze država i organizacija, koje one moraju izvršavati, pod pretnjom njihovog isključivanja, koje u suprotnom može uslediti.

Za sve evropske zemlje EU nije samo geografsko povezivanje, to je koncept budućnosti, slobode, progressa, način ostvarenja opštih interesa država i njenih građana, a federalne strukture i institucije su, na sadašnjem nivou razvoja, upravo u funkciji tih vrednosti. Na državama je da podrže takav *organizam sui generis*, razvijajući na svaki način pojedine segmente unutar tog prostora.

U tom smislu, još uvek se mogu uočiti nerazumevanja i lažne dileme na tom prostoru. Naime, pod plaštom regionalnog povezivanja, određene regionalne organizacije globalnu društvenu zajednicu doživljavaju kao «spoljni faktor» kome se treba odupreti, zanemarujući suštinu: upravo je regionalizacija odnosno regionalno povezivanje način da se demokratski i slobodno odvija proces univerzalizacije i globalizacije, čiji je sastavni deo i u čijoj je funkciji i samo regionalno povezivanje.

Ta opasnost postoji i kad je u pitanju EEU, i ona se može eliminisati samo demokratskim organizovanjem i vladavinom prava, jasno uspostavljenim prioritetima i izvršenjem preuzetih obaveza, na čemu upravo insistira i počiva i projekat EU.

Tome nikako ne doprinosi diferenciranje na spoljne i unutrašnje integracije, jer je integracioni proces jedan, jedinstven, univerzalan, ali sa više pojava oblika, a uvek mora biti u funkciji građana i njihovog blagostanja.

V Bibliografija:

- Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno, Zagreb, 1950.
- Jovan Đorđević, Politički sistem, Beograd, 1980.
- Paul Magnette, Redacteur, La Constitution de l' Europe, L' universite de Bruxells, Bruxells, 2002.
- Ludger Kuhnhardt, Constituing Europe, Baden Baden, 2003.
- Does Europe need a constitution, Philip Morris Institute for Public Policy Research, London, 1996,
- NISPACEE – The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, «Improving relations between the administration and the Public», Bratislava, 1999.
- R. Catherine , Le Fonctionnaire francais, Edition Sirey, Paris, 1973.
- B. Horvat, Komparativna efikasnost ekonomskih sistema, Naučni pregled knj.7, Beograd, 1979.
- M. Bodiroža, Odnos Evropske unije prema aktuelnim globalnim političkim i

⁵¹ D. Đurđević, M.Stevanović, Geopolitical context of Eurasian regionalisation, op.cit., str.387.

- ekonomskim odnosima i njen uticaj na smjer kretanja, V Medjunarodni naucni skup Rad i stvaralastvo u XXI vijeku, Evropski univeriitet Brčko district, zbornik radova tom I, Brčko, 2017;
- D. Đurić, J. Ristić, Upravljanje ljudskim resursima u funkciji uspešnog poslovanja globalnih organizacija, V Medjunarodni naucni skup Rad i stvaralastvo u XXI vijeku, Evropski univeriitet Brčko district, zbornik radova tom I, Brčko, 2017;
 - P. Kapor, Complexity, Chaos and economic modeling, 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at John Naisbitt University on 18-19th May 2017., Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2017.
 - S. Lukić, Occurence and development of the World trade organization in the age of globalization, 41st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at University Megatrend on 23-24 May 2019, Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2019.
 - M. Joksimović, N. Budjevac, M. Spasojević, Increasing profitability of multinacional companies through tax havens, 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at John Naisbitt University on 18-19th May 2017., Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2017.
 - D. Đurđević, M. Stevanović, Geopolitical context of Eurasian regionalisation, 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development held at John Naisbitt University on 18-19th May 2017., Belgrade, Book of proceedings, Belgrade, 2017.
 - A. Jarosiewicz, E. Fisher, The Eurasian Economic Union – more political, less economic, OSW Commentary 20.01.2015., Centre for Eastern Studies (OSW), Warszawa, 2015,
- http://en.wikipedia.org/wiki/euroasian_economic_union_05.11.2019.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ДИАЛОГА ЕВРОПЕЙСКОГО И ЕВРАЗИЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Резюме:

В статье рассмотрено повышение качества образования в контексте диалога европейского и евразийского сотрудничества как фактора, обеспечивающего устойчивое развитие государства. Рассмотрены возможности, создаваемые Болонским процессом, Европейской и Евразийской интеграцией с учётом национальных особенностей.

Ключевые слова: качество образования, европейская и евразийская интеграция, Болонский процесс, профессиональные компетенции, образовательная среда.

Abstract

The article considers improving the quality of education in the context of the dialogue of European and Eurasian cooperation as a factor ensuring the sustainable development of the state. The possibilities created by the Bologna process, European and Eurasian integration, taking into account national characteristics, are considered.

Key words: quality of education, European and Eurasian integration, the Bologna process, professional competencies, educational environment

В XXI веке доступное качественное образование имеет важное значение и для отдельных людей, и для государства, и для всего человечества в целом. Высококласные специалисты в разных областях могут не только обеспечить своё собственное благополучие. Именно они повышают общий уровень развития страны, поднимают промышленность, науку, медицину и многое другое. Когда же речь заходит о межгосударственном сотрудничестве, о совместном строительстве будущего, вопрос образования становится особенно важным [1].

В последние годы четко выделились два направления развития международных интеграционных процессов в образовании: европейское пространство высшего образования и евразийское образовательное пространство.

Эти процессы направлены на взаимное сближение образовательных систем на основе повышения качества образования, которое в свою очередь выступает одним из важнейших показателей качества жизни населения.

В развитии Европейского образовательного пространства в контексте Болонского процесса выделяют два этапа [2]:

1999-2010 гг. - этап формирования Европейского пространства высшего образования (European Higher Education Area (EHEA)),

¹ Русија, Брианск Стате Университи

² Русија, Брианск Стате Университи

2010-2020 гг. - этап консолидации ЕПВО в рамках интернационализации. Каждая страна - участник Болонского процесса представляет определенный пул экспертов, которые активно участвуют в реформировании образовательных систем на уровне вузов, используя лучшие европейские и российские практики, что дает возможность совершенствовать качество образования в вузах.

Следует подчеркнуть, что Европейское образовательное пространство в настоящее время формирует новые направления развития.

Европейское и евразийское сотрудничество в данном контексте предполагается на основе взаимного доверия и взаимопонимания, основой которого, прежде всего, выступает качество образования.

Среди приоритетов сотрудничества:

1. Разработка национальных рамок квалификаций и профессиональных стандартов, а также их межстрановая гармонизация.
2. Повышение качества обучения и преподавания:
 - продвижение педагогических инноваций, цифровых технологий в обучении и преподавании;
 - содействие связи между образованием и наукой;
 - развитие компетенций, которые могут наилучшим образом удовлетворить личные стремления и потребности общества, четкое описание результатов обучения и учебной нагрузки, гибкие траектории обучения и соответствующие методами преподавания и оценки;
 - повышение качества преподавания на основе повышения квалификации профессорско-преподавательского состава;
 - вовлечение студентов и других заинтересованных сторон в разработку образовательных программ и оценку качества обучения (студенто-центрированное обучение).
3. Обеспечение востребованности выпускников в течение всей их трудовой жизни:
 - формирование необходимых компетенций в диалоге с работодателями;
 - баланс теоретической и практической составляющей, международная мобильность (расширение компетенций и вариантов трудоустройства).
4. Придание инклюзивности системам высшего образования. Расширение возможностей предоставления образовательных услуг разным категориям обучающихся (эмиграция, неблагополучные районы конфликтов).
5. Реализация согласованных структурных реформ. Общая структура степеней и система перевода и накопления зачетных единиц, общие стандарты и руководства по обеспечению качества, мобильность, совместные программы.

Для решения проблем образования страны участницы ЕАЭС предприняли ряд мер. Важнейшим шагом здесь стало подписание Меморандума о сотрудничестве по вопросам образовательного и научно-технологического сотрудничества на евразийском пространстве между министерствами образования и науки государств союза в ходе Встречи руководителей государственных органов исполнительной власти государств-членов ЕАЭС в сфере высшего образования и науки 13 апреля 2016 года в рамках Московского международного салона образования.

Стороны подтвердили актуальность развития системного взаимодействия в сфере образования и науки. Однако этого явно недостаточно для развития единого образовательного пространства.

Важно также отметить, что в Евразийской экономической комиссии отсутствует орган, ответственный за сотрудничество в сфере образования, научно-технической деятельности. Интеграция в сфере образования невозможна без тесного и

эффективного экономического, политического и социального партнёрства всех стран-участниц. Только общими усилиями и готовностью стран-участниц ЕАЭС идти на компромисс можно решить задачу создания единого образовательного пространства и, как следствие, ещё на один шаг приблизиться к поставленной цели — созданию Большого евразийского партнёрства [3].

С повышением роли образования в обеспечении устойчивого социально-экономического развития в государствах происходят существенные изменения в сфере образования, затрагивающие в целом как саму методологию образования, его глобальные цели и задачи, так и содержание образования, подходы к разработке образовательных стандартов и программ, формы и методы обеспечения качества образования.

Формируя общее образовательное пространство, внедряя современные подходы и лучшие практики обеспечения качества образования, необходимо учитывать историческую общность народов, духовное и культурное наследие, стремиться к реализации общих исторических целей. При этом необходимо обеспечивать сохранение культурного и языкового многообразия и толерантности к многоязычной образовательной среде.

Повышение качества профессорско-преподавательского состава на основе формирования эффективной системы повышения квалификации, отвечающей современным требованиям цифровой экономики и потребностям рынка труда, формирование системы эффективного контракта, стимулирующего показатели качества работы научно-педагогических работников вузов.

Развитие интеграции образования - науки - бизнеса с целью формирования образовательных программ, отвечающим потребностям рынка труда и реализующим результаты современных научных исследований, создание научных центров и лабораторий в вузах при поддержке бизнес-структур, выполняющих разработки в приоритетных научных направлениях сотрудничества государств.

Литература:

1. Горбашко Е.А. Повышение качества образования в контексте диалога европейского и евразийского сотрудничества // Научный журнал «Вестник факультета управления СПбГЭУ». 2018. Выпуск 3 (ч.1).
2. Раянова, Э.Т. Актуальные проблемы создания образовательного пространства, Интеграция науки и образования как основа эволюции Евразийского экономического союза: сб. ст. из материалов Евразийского научного форума 08 декабря 2017 г. / Общ. научн. ред. М.Ю. Спириной. Часть I.— СПб.: Университет при МПА ЕврАзЭС, 2017. — 373 с.
3. Абдраимов Б.Ж. Межвузовское сотрудничество как ключевой фактор развития общего образовательного пространства: евразийское измерение // Информационно-аналитический центр: Лаборатория общественно-политического развития стран ближнего зарубежья. [Элек-тронный ресурс] URL: <http://www.ia-centr.ru/expert/4223>

РЕГИОНАЛНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КАО ПЕРСПЕКТИВА ЗА ДРЖАВЕ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Апстракт

У свету убрзаних промена, регионалне интеграције и привредно удруживање јављају се као кључна решења за изазак из светске економске кризе и стварања слободног трговинског простора. У раду је приказан кинески пројекат „Нови пут свиле“, Евроазијска економска унија на челу са Русијом, и њихова тежња ка успостављању мреже копнених и морских трговачких путева који ће спојити европско и азијско тржиште. Поставља се питање положаја Европске уније у жеку иновативних интеграција и перспектива Западног Балкана и његове перспективе на глобалном тржишту обзиром на геостратешки положај.

Кључне речи: Нови пут свиле, Кина, Русија, Евроазијска економска унија, Западни Балкан.

Abstract

In a world of accelerated change of regional integration and economic association it emerges as a key solution to the challenge of the global economic crisis and the creation of free trade space. The paper describes the Chinese project "New Silk Road", The Eurasian Economic Union, headed by Russia, and their aspiration to establish a network of land and sea trade routes that will connect the European and Asian markets. The question arises of the position of the European Union in the midst of innovative integrations and perspectives of the Western Balkans and its global market, given the geo-strategic position.

Keywords: New Silk Road, China, Russia, Eurasian Economic Union, Western Balkans

Увод

Убрзан процес глобализације у данашњем свету поставља бројне политичке и економске изазове многим земљама, стога се регионалним интеграцијама у новије време придаје све већи значај. Развој савремене светске економије дефинише се двома главним тенденцијама: 1. убрзан процес глобализације економске делатности; 2. пораст регионалне и субрегионалне интеграције (Јанић, 2017). Као последица ових тенденција савремене светске економије настају Евроазијска унија и Кинески „Нови пут свиле“. Већина заговорника ових интеграција сматра да је заправо привредно удруживање најбољи лек у превазилажењу светске економске кризе (Ћирић, 2012). Овакве светске интеграције доводе до промене глобалне економске структуре и самим тим до промене трговачких путева. Тако, „Нови пут свиле“ представља успостављање мреже копнених

¹ Горан Ројевић је дипломирани дефектолог и директор хуманитарне организације „Дече срце“ у Београду. Организација постоји 19. година са циљем пружања подршке деци са сметњама у развоју и њиховим породицама кроз пружање услуга социјалне заштите и реализацију разних програма осамостављивања.

и морских трговачких путева, који треба да повежу Кину са Европом и Африком преко Централне, Западне и Југоистичне Азије и обезбеди њено присуство у свим тим регионима (Marić, 2017). Са друге стране, Евроазијска економска унија је међународна регионална интеграција Казахстана, Белорусије, Русије и касније Јерменије (Kamenkov, 2020). На територији ових држава омогућена је слобода кретања робе, услуге, капитала и радне снаге, а такође и вођење јединствене, координисане и усаглашене политике у привреди. У јеку ових интеграција, Европска унија показује изванредан степен замора, а посебно по питању проширења. Са друге стране, Европска унија има огромну улогу у промовисању повезаности и трговинске сарадње између Кине и Европе, а такође је један од главних мотора за развој европских и азијских тржишта (Simic, 2015). На крају, поставља се питање какав је положај земаља Западног Балкана током ових убрзаних промена. У даљем раду анализираћемо разлоге настанка Евроазијске економске уније и пројекта „Појас и пут“ и мотиве Русије и Кине за успостављањем вишеструких партнерстава. На крају, осврнућемо се на положај Европске уније у јеку светских интеграција и потенцијалне перспективе за земље Западног Балкана.

Кинески „Нови пут свиле“

Нови пут свиле други је назив за пројекат „Корак и пут“ и представља успостављање мреже копнених и морских трговачких путева између Кине, Европе и Африке, преко Централне, Западне и Југоистичне Азије. Овај пут не представља само инфраструктуру за нову транспортну мрежу већ тежи и стварању нових и *дубљих* односа Кине и земаља које се налазе на рути „Новог пута свиле“. Дати концепт није нова идеја већ се озбиљно узима у разматрање након распада Совјетског савеза након ког је уследио низ преговора о демаркацији граница и демилитаризацији које су са Кином одржале четири бивше земље Совјетског савеза (Junxian, 2010). Као исход ових преговора 1996. настаје „Шангајска петорка“, организација Кине, Русије, Казахстана, Киргистана и Таџикистана, што је успорило примену новог концепта пута свиле (Ćirić, 2012). Почетком друге деценије 21. века, ситуација се мења јер се Кина суочава са економском опасношћу и социјалним проблемима који су учили мање ефикасним актуелни економски модел вођен извозом и иностраним инвестицијама (Марић, 2017). Кина је стога била приморана да пронађе нова извозна тржишта или сачува постојећа, као и да одржи стабилност унутар државе и са суседима. Бела књига о иностраној помоћи Кине из 2011. године наводи следеће принципе: „У пружању помоћи иностранству, Кина даје све од себе да помогне државама корисницама, да постави темељ за будући развој и напредак на путу ка самосталности и независном развоју... Кина никад не користи помоћ коју даје иностранству као средство да се меша у унутрашње послове државе примаоца или да тражи политичке привилегије за себе“ (Mavića, 2015, према Marić, 2017). Међутим, Марић наводи да у пракси помоћ и инвестиције које Кина даје у иностранству служе њеним економским интересима који су нераскидиво повезани са спољнополитичким интересима: стални приступ ресурсима, тржишта за кинеску робу и услуге и политичка подршка (по питању Тајвана, Тибета, Синђанга и људских права).

Исте године, 2011, Кина је земаљама Средње и Источне Европе предложила регионалну сарадњу према формату „16+1“ са циљем јачања и проширења сарадње са једанаест чланица Европске уније и пет балканских земаља – Босном и Херцеговином, Бугарском, Хрватском, Албанијом, Чешком, Естонијом, Мађарском, Летонијом, Литванијом, Македонијом, Црном Гором, Пољском, Румунијом, Србијом, Словачком и

Словенијом у области улагања, саобраћаја, финансија, науке, образовања и културе (Stefanov, 2018). Разлоге кинеске иницијативе за овом врстом сарадње иницирала је све већа важност земаља ЕУ и делимично помирење идеолошких неслагања која су отежавала ранију сарадњу. Са друге стране, криза унутар ЕУ потенцијални је разлог интересовања земаља средње и источне Европе за исту. Први састанак влада ових држава одржан је у Варшави 2012. године када је почело примењивање формуле „16+1“. Овај формат добија на значају покретањем пројекта „Појас и пут“ од стране председника Кине, Си Ђинпинга. Пројекат подразумева континуирано сарадњу ових земаља са Кином и стога представља иницијативу светског значаја који повећава важност земаља Средње и Источне Европе. Првобитно, приликом државних посета кинеског председника током 2013. године, пројекат је промовисан под називом „Један појас-један пут“. Након две године, Кинеска комисија за развој и реформу (China's National Development and Reform Commission), Министарство спољних послова и Министарство трговине Кине најавиле су назив „Појас и пут“ као званични назив пројекта за енглеско подручје (Leeg & Yau, 2016). Пројекат економског повезивања и сарадње великог броја држава популарно је окарактерисан као Нови пут свиле и подразумева изградњу инфраструктуре и развој трговачких веза дуж копнене и морске руте која треба да повеже Републику Кину и централноазијске државе са остатком континенталног масива (Ајзенхајмер, 2016). Србија постаје део глобалног пројекта „Појас и пут“ и кроз сарадњу у процесу 16+1 потписала је Меморандум о разумевању са Владом НР Кине. Ова сарадња значајна је јер Србија током 2015. године склопила договор о заједничком раду на стварању веза између овог пројекта и својих националних стратегија развоја (Обрадовић, 2016).

Пројекат „Појас и пут“ показатељ је повећаног геополитичког и геостратешког потенцијала Народне Републике Кине обзиром да се базира на два засебна потпројекта – копненог и морског пута. У *геополитичком смислу*, Кина се без сумње показала као сила која припада „копненим цивилизацијама“. Копнена деоница пројекта заправо представља „Економски појас Пута свиле“ који подразумева инфраструктурно повезивање држава дуж руте старог Пута свиле (Ајзенхајмер, 2016). Циљ је логистичка веза која се простире од Источне кинеске обале па све до Западне Европе и развијање економских коридора који повезују Кину са Монголијом и Русијом, Централном Азијом и Југоисточном Азијом (Woodward & Philips, 2015). Други потпројекат назива се „Поморски Пут свиле 21. века“ и подразумева морску деоницу која спаја Кину и Европу преко Јужног Кинеског мора, Јужног Пацифика, Индијског океана и Медитерана. Цињ поморског пута јесте изградња ефикасних транспортних рута између главних лука у бројним земљама са циљем повезивања Кине са Југоисточном Азијом, Блиским истоком и Медитераном. План за морски Пут свиле обухвата луке Сингапур, Калкута, Коломбо, Наироби, све до Атине и Венеције кроз Црвено море (Poulain, 2011). Ови путеви заједно су створили чврст прстен који повезује три континента и доноси нове шансе за развој и нову будућност за Кину и сваку земљу дуж тог пута. Кинеска очекивања су да кроз економску размену оствари тесне културне и политичке везе са сваком од земаља у региону са циљем стварања заједнице од узајамног поштовања и поверења која ће привлачити све већи број земаља.

Сарадња Кине са земљама Централне и источне Европе представља нову стратегију која се огледа у регионалном приступу заснованом на једнакости и узајамном поштовању и користи, међусобном развоју и заједничком труду да се односи Кине и Европе унапреде. Представници Кине тврде „Радићемо пуно да би створили међународну мрежу партнерства. Партнерства које се базирају на једнакости, миру и прилагођавању. Партнерство није усмерено проив трећих лица или замишљених непријатеља и то

надиласи традиционалне војне савезе“ (Jeichi, 2015). Традиционални војни савези ослањали су се на укореењу поделу на „нас“ и „њих“, односно поделу на савезнике и непријатеље, док Кина тежи стварању партнерства које се базира на једнакости, миру и прилагођавању. Овакво деловање представља иновативни приступ, Кина иступа са ставом према којем све државе могу да јој буду партнери уз обострано прилагођавање. Револуционарна је управо ова могућност и намера једне велике силе каква је Кина да се прилагођава свакој држави спремној за сарадњу и компромис, без обзира на величину или снагу те државе (Vlajic, 2018). Стога, полазећи од претпоставке да је држава функционална онолико колико брине о својим грађанима, српско-кинески односи поред тога што доприносе политичкој консолидацији и економском развоју, у великој мери треба да доприносу социјалном напретку. Промене које се дешавају на глобалном нивоу последично утичу на побољшање квалитета живота грађана Србије. О оваквим променама, које се дешавају у различитим сферама, а које посредно доприносе социјалном напретку, Обрадовић говори у раду који се бави иницијативом Појас и пут у Србији (2019). Наиме, он наводи да је Србија прва земља у Европи где је кинеска компанија завршила један велики инфраструктурни пројекат (изградња моста преко Дунава). Као и да је Србија прва земља у Европи која је укинула визу за туристе из Кине, а такође је и између Београда и Пекинга успостављена директна авио-линија, што је вероватно допринело развоју туризма и повећаном броју кинеских туриста у Србији који је забележен у 2019. години. Такође видимо напредак на пољу образовања и културе, Србија је једна од ретких земаља у Европи која је на нивоу основних и средњих школа увела могућност учења кинеског језика. У Србији се, поред тога, кинески језик учи на катедри Филолошког факултета Универзитета у Београду. У Србији раде два института Конфуције – у Београду и Новом Саду. Две земље су започеле поступак отварања културних центара: Културног центра Кине у Београду и Културног центра Србије у Пекингу. Обе земље су објавиле низ књига, публикација, филмова, што све доприноси ширењу сарадње и међусобном разумевању (Obradović, 2016). Дакле, видимо да сарадња са Кином доводи до промена у различитим доменима свакодневног живота и свакодневног функционисања грађана. Према подацима из 2017. године, сто највећих компанија које послују у Србији имале су приходе од 865 милиона евра, чему је највише допринело пословање компаније ХБИС која од 2016. године управља смедеревском железаром – дакле, за годину дана ова компанија је скоро удвостручила приходе, са 335 милиона на 605 милиона евра (Babić, 2016). Бабић такође наводи да у Србији међу компанијама из Кине преовлађују трговинске радње и тржни центри. Од 12 предузећа са приходима већим од милион евра, пет се бави управо трговином. Развој ових компанија има директан, позитиван, утицај на област радног ангажовања јер отварање низа трговинских центара нуди нова радна места и перспективу за незапослена лица. На пример, Хелткер Јуроп као највећа производна компанија у Србији, запослила је преко 500 лица. Обзиром да је Србија у времену транзиције и трансформације планске економије готово изгубила примарни сектор индустрије (Obradović, 2016), *Нови пут свиле* представља значајан инструмент за побољшање економског статуса Србије и унапређење квалитета живота њених грађана.

Евроазијска економска унија

Русија је као и Кина показала тежњу за регионалном интеграцијом из чега је настала Евроазијска економска унија, са визијом доминације на глобалном нивоу. Евроазијска економска унија уско је повезана са интеграцијом чланица Заједнице Независних Држава и појмом „евроазијске иницијативе“. Наиме, идеја о Евроазијској унији појавила се 1994. године након оснивања Заједнице Независних Држава (Ћирић, 2012). Споразум о образовању ЗНС-а донет је након одлуке о укидању СССР-а од стране тадашњих лидера Русије, Украјине и Белорусије и омогућио је миран разлаз совјетских република (Вуџић, 2013). Овај аутор такође наводи да иако је у то време економски вид интеграције био преко потребан постсовјетским земљама, ЗНД то није успела да оствари. Са друге стране, током 21. долази до привредног раста и међусобне трговине међу чланицама. У том периоду свима постаје јасно да само заједничком сарадњом на партнерским основама, које с обзиром на традицију и историју не треба пуно надограђивати, могу на економским и разним пољима да остваре приметан напредак. Стога, у оквиру Заједнице, поред ње саме функционишу и бројни други облици удруживања са различитим нивоом и степеном интегративности, попут Царинске уније, Јединственог економског простора, Организације колективне безбедности, Шангајске организације за сарадњу и друге (Ћирић, 2012). На овом месту је важно направити разлику између Царинске уније, која је настала у августу 2006. године у оквиру Евроазијске економске заједнице и Евроазијску економску унију. Наиме, унутар територије Царинске уније, коју чине Белорусија, Казахстан и Русија, не примењују се царинске дажбине и ограничења како административног, тако и економског карактера, осим посебно договорених изузетака (Марић, 2015). У трговинским односима са партнерима изван Царинске уније примењује се јединствена царинска тарифа.

Сам процес евроазијске интеграције анализира се кроз концепт *евроазијске иницијативе* чија се основна логика заснива на међународном привредном удруживању као појави која своје закономерности црпи на тежњи држава да се удружују у регионалне трговинске интеграције како би заштитили своје трговинске и привредне интересе на светском тржишту. На нивоу ЗНД чланице су постале свесне да је немогуће да појединачно превладају постојеће проблеме и тражиле су путеве изласка из привредне и светске економске кризе. У циљу ефикасније и продуктивније сарадње међу државама формиране су се разне друге регионалне организације, између осталих и Евроазијска економска унија. Оснивачки акт Организације је Уговор о Евроазијској економској унији између Русије, Белорусије, Казахстана, Јерменије и Киргизије који је ступио на снагу 01. јануара 2015. године. Овим уговором одређено је да је у оквиру датих држава омогућена слобода кретања робе, услуга, капитала и радне снаге, а такође и вођење јединствене, координисане и усаглашене политике у привреди. Неки аутори наводе да је Евроазијска економска унија (ЕАЕУ) успостављена у циљу свеобухватне модернизације, кооперације и подизања нивоа конкурентности националних привреда (Kamenkov & Ћирић, 2015). Процењује се да начела равноправности, добровољности и задовољавања прагматичних интереса земаља чланица могу бити основа да Евроазијска економска унија може постати глобални фактор светске привреде, али и политике 21. века.

Као што видимо, већ на почетку 21. века Русија је настојала да покаже на ком месту светских лидера жели да буде. Од распада Совјетског савеза чинила је све да задржи одређен утицај код бивших чланица истог. Заједница независних држава била је инструмент преко којих је настојала да реализује своје интересе на иновативнији начин у односу на период када је била основни покретач Совјетског савеза. Можемо рећи да

постојање Заједнице не би било могуће без Русије као главног покретача. Према подацима аутора, територија Русије чини скоро три четвртине територије ЗНД-а и око 52% становништва, њен друштвени производ представља више од 70% друштвеног производа Заједнице, а вредност руског извоза робе и услуга износи око 70% вредности извоза ЗНД-а (Ђukić, 2012). Успостављањем Евроазијске економске уније начинила је важан корак ка достизању степена глобалне доминације.

Положај Европске уније у јеку светских интеграција

Евроазијска економска унија и пројекат „Појас и пут“ разликују се од интеграције каква је Европска унија јер су усмерене на економска питања и минимално се ослањају на степен институционализације. У оквиру ових интеграција охрабрује се слободна трговина кроз прогресивно смањење царина, што је економски ефикасно али у политичком смислу представља форму међудржавне сарадње (Baylis & Smith, 2001). Као јединствено тржиште, Европска унија има велику улогу у промовисању повезаности и трговинске сарадње између европских и азијских тржишта. Она се налази на ветрометини нових интеграција и представља важну карику сарадње европских и азијских тржишта, јер ће трошкови истих драстично порасти уколико се Европска унија дезинтегрише (Obradović, 2012). Евроазијска економска унија представља последњи корак евроазијске економске заједнице, док се у оквиру ње Русија истиче као најзначајнији актер на пољу међународних односа и у решавању питања унутар заједнице. Након распада Совјетског савеза, јавила се потреба и интерес за успостављањем сарадње између Европске уније и Руске Федерације, што је занимљив тренутак обзиром да током великог дела развоја европске интеграције Совјетски савез и Европска унија нису биле заинтересоване за развој односа. У оквиру обе Уније државе чланице усаглашавају своје економске односе, али воде самосталну спољну политику и поседују институције које представљају носиоце одлучивања². Руска Федерација има значајно место у разматрањима европских лидера због величине територије, значајних енергетских ресурса и свеукупних потенцијала, као и због саме чињенице да има посебну улогу на међународној сцени (Ristić, 2017). Са друге стране, Русија нема амбиција да постане чланица Европске уније. Између Евроазијске економске уније и Европске уније постоји много заједничких тачака и интереса који указују на њихову дугорочну међузависност и узајамну заинтересованост за развој партнерских односа и сарадње. Међутим, поред тога што су заинтересовани за стабилне и конструктивне односе у дугорочној перспективи, постоје значајне разлике у њиховим међусобним интересима, позицијама у дугорочним циљевима.

Почетком 21. века Европска унија постаје приоритет кинеске спољне политике. Међутим, 2005. године долази до нарушавања односа јер Европски савет одбија да укине ембарго ЕУ на увоз оружја у Кину, уведен 1989. године и јер је Европска комисија одбила да Кини додели статус тржишне економије у Светској трговинској организацији (Marić, 2012). Интерес за успостављање ближих односа је почео да расте, како су се економски контакти појачавали и интерес у мултиполарни систем је растао. Кинеска растућа економија постала је фокус многим европским земљама и европски привредници су све чешће посећивали Кину. Европска унија је највећи кинески трговински партнер, а НР Кина је Европској унији други највећи трговински партнер. Према подацима Европске комисије Кина је не само највећи увозник него и најбрже

² Врховни савет Евроазијске економске уније назива се Кровна институција и она окупља шефове држава, Међудржавни савет Евроазијске уније окупља председнике Влада.

растуће извозно тржиште за ЕУ (Barton, 2015). Међутим, односи између НР Кине и ЕУ представљају изазов за обе стране. С једне стране, економска сарадња и размена цветају, а с друге стране присутне су оптужбе у вези дампинга разних других питања као што су ембарго на увоз оружја, питања у вези климатских промена, права на интелектуалну својину, демократија и људска права (Marić, 2017). За сада, сарадња Европске Уније са НР Кином доминантно је одређена економском сарадњом, док су политичка питања објективно у другом плану, што иде у прилог и једној и другој страни.

Перспектива земаља Западног Балкана

На крају, у светлу ових интеграција поставља се питање позиције и перспективе земаља Западног Балкана у истим. Њихова геостратешка позиција повољна је за убрзање економског развоја. Обзиром да представља улазну капију у Европу, Западни Балкан има велики потенцијал да постане центар спајања Европе и Азије уколико испуни предуслове – масивне капиталне инвестиције у инфраструктуру и чланство у Европској унији. Неизвесност резултата европских интеграција за државе Западног Балкана омогућава уплив других актера на ово подручје и вођење спољне политике која ће бити заснована на подстицању односа управо са овим другим актерима (Barton, 2015). У овом смислу, Евроазијска економска унија представља претњу Европској унији, јер земље које нису чланице ЕУ почињу узимати у обзир друге актере са којима би се даље могли интензивирати односи. Сарадња са другим актерима постаје релевантна алтернатива и начин да се осигура сигурна позиција за државе Западног Балкана.

Пројекат „Појас и пут“ представља нову развојну стратегију Кине на глобалном плану и у исто време тежи развоју великог броја држава које се налазе на рути Новог пута свиле. Изградња путних и железничких праваца, реализација пројекта у области енергетике, индустрије, образовања, науке, итд. представљају јаку основу за економски и друштвени развој земаља чланица пројекта и унапређења сарадње међу државама (Obradović, 2012). Овај регионални пројекат по свом развојном карактеру, добровољности учешћа, узајамну добробит за све учеснике и различите бенефите за грађане, има велики значај за унапређење социјалног рада на глобалном нивоу, за унапређење мира и безбедности у свету. Земље Западног Балкана налазе се на правцу простирања *Новог пута свиле* и на копненим и на морским територијама и постају део различитих пројеката пре свега у области инфраструктуре, енергетике, а затим и у другим областима.

Закључак

Као што видимо, 21. век карактеришу убрзане промене, унапређење технологије, глобализација, али и општа несигурност када је у питању будућност на светској сцени. Како би економски развој био несметан јавила се потреба за новим изворима енергије, за развојем тржишта и инфраструктуре. Стога је показана иницијатива за интеграцијом земаља које ће поставити међународне односе у нову димензију. Из ове иницијације настају пројекат „Појас и пут“ и Евроазијска економска унија. *Нови пут свиле* има за циљ да древне трговачке руте прилагоди захтевима данашњег времена. Кина показује иницијативу да утиче на општи развој држава које се налазе на рути овог пута, да поред развоја економије доведе до културне размене, развоја здравства и заштите околине. У први план поставља сарадњу, заједничке интересе, несметану трговину и не показује

експлицитно тежњу ка доманицији над другим државама и светским силама. Међутим, две трећине светских земаља дало је позитиван одговор на Кинин позив за сарадњу, стога је јасно да Кина постаје доминантна на глобалној сцени. Какве односе са другим светским силама иницира овакав положај Кине може бити предмет разматрања будућих истраживања.

Прагматички основ сарадње указује на то да до чврстог савеза Кине и Русије вероватно никада неће доћи. Међутим, с обзиром на економске, демографске, природне и географске потенцијале, оне ће настојати да тесно сарађују и сачувају свој суверенитет, односно могућност да, као и до сада, самостално одлучују о сопственој унутрашњој и спољној политици. „И док Кина, чини се, незауостављиво постаје економски хегемон света, војно ревитализована Русија постаје раноправни политички актер у светским играма моћи. На том трагу ваља сагледати данашњу и будућу сарадњу Кине и Русије – партнерство, које ће свагда функционисати у балансирању између рационалног савезништва и тињајућег ривалства” (Babić, 2016).

На крају, Република Србија међу земљама чланицама Процеса сарадње 16+1, далеко предњачи у квалитету билатералних односа са НР Кином, броју и врсти различитих пројеката који су завршени или су у процесу реализације. Тренутно су односи између Србије и Кине на највишем могућем нивоу, тако да можемо да закључимо да су регионалне интеграције пружиле и пружају важну перспективу за напредак Србије и њен социјални развој.

Литература

1. Ajzenhamer, V. (2018). Projekat „Pojas i Put” – put ka kineskoj teoriji međunarodnih odnosa. (V.N. Cvetković), *Novi put svile: Evropska perspektiva. Bezbednosti izazovi/rizici unutar inicijative 16+1*, (83-100). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti.
2. Babić, B. (2016). New Silk Road – China’s New Deal”, in: Dimitrijević Duško (ed.), *Danube and the New Silk Road*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade.
3. Barton, D. (2015). *Building the Right Silk Road*. Horizons, CIRSD.
4. Baylis, J., Smith, S. (2001). *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations*. Second Edition, Oxford University Press, 2001.
5. Ćirić, A. (2012). Evroazijska ekonomska zajednica. *Zbornik radova pravnog fakulteta u Nišu*, (1-16). Niš.
6. Đukić, S. (2012). *Povratak saveza-dve decenije posle*. Službeni glasnik, Beograd.
7. Janić, L. (2017). RELATIONSHIP OF RUSSIA AND THE CANDIDATE COUNTRIES – POLITICAL AND ECONOMIC ASPECT. *BizInfo (Blace) Journal of Economics, Management and Informatics*, 8(2), 15-32.
8. Jeichi, Y. (2015). *A New type of International Relation*. Horizons, CIRSD, 2015.
9. Jović-Lazić, A. (2009). *Saradnja EU i Rusije u oblasti spoljne i bezbednosne politike*.
10. Kamenkov, V.S. & Ćirić, A. (2015). Harmonizacija antimonopolskog zakonodavstva o zaštiti konkurencije u zemljama članicama Evroazijske ekonomske unije. *Strani pravni život*, (1), 51-70.
11. Kovalski, B. (2016). Inicijativa „Pojas i put”, kineska spoljna politika i XIX kongres partije. V.N. Cvetković), *Novi put svile: Evropska perspektiva. Bezbednosti izazovi/rizici unutar inicijative 16+1*, (75-82). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti.
12. Marić, B. (2017). Novi “Put svile”. *Anali poslovnje ekonomije*, br. 17, str. 37–44.

13. Obradović, Ž. (2016). Pojas i put na Balkanu I u Srbiji (izazovi saradnje) (V.N. Cvetković), *Novi put svile: Evropska perspektiva. Bezbednosti izazovi/rizici unutar inicijative 16+1*, (157-176). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti
14. Ristić, K. (2017). Dometi politike uslovljavanja u susedstvu Evropske unije: primer Istočnog partnerstva, *327* (1), 1–170.
15. Simić, J. (2015). Evropska unija i nove mogućnosti Zapadnog Balkana. *Srpska politička misao*, *65* (3), 427-450.
16. Vlajić, I. (2016). *Međunarodni odnosi u svetlu sporazuma o nuklearnom program Irana*. Vojno delo, Beograd.
17. Vrućinić, D. (2013). Zajednica nezavisnih država. *Politea*. Banja Luka, (6), 233-243.
18. Tatar, S.J. (2013). China's New Silk Road Diplomacy. *Policy paper*, *34* (82).
19. Zuokuu, L. (2016). Liu Zuokui Rizici Inicijative „Pojas i put” u izgradnji Evroazijskog ekonomskog koridora. (V.N. Cvetković), *Novi put svile: Evropska perspektiva. Bezbednosti izazovi/rizici unutar inicijative 16+1*, (9-20). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti.
20. Woodward, B. Philips, S. (2015). *One Belt One Road – A role for UK companies in developing China's new initiative. New opportunities in China and beyond*. ChinaBritain Business Council, Foreign & Commonwealth Office, London.

THE SIGNIFICANCE OF HUMAN RESOURCES FOR INTERNATIONAL INTEGRATION PROCESS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

The paper's basic starting point is based on the hypothesis that human resources (HR) are the key factor of the Republic of Serbia's integration processes. This view stresses that HR should not only be perceived as another crucial factor in gaining a competitive advantage in the market – it is significantly different because of its creativity and motivation. It should be noted that integration processes could become more difficult and slow if the traditional managerial approach is not humanized. We can achieve this by respecting the personal needs of every individual.

This paper aims to show the significance of HR for international integration processes. It achieves this by emphasizing HR's uniqueness that, together with technology and capital, helps it to become one of the main factors that create a difference between countries.

Keywords: Serbia, European Union, Eurasian Economic Union, Human Potential

Branislav Sančanin

ZNAČAJ LJUDSKIH RESURSA ZA MEĐUNARODNE INTEGRACIONE PROCESRE REPUBLIKE SRBIJE

Sažetak

Osnovno polazište u radu zasnovano je na hipotezi da su ljudski resursi ključni faktor za integracione procese Republike Srbije. U tom kontekstu naglašena je potreba da se na ljudske resurse ne gleda samo kao na jedan u nizu faktora bitnih za ostvarivanje konkurentske prednosti na tržištu, jer ih kreativnost i motivisanost čine bitno drugačijim. Ukoliko se dominantni menadžerski pristup ne humanizuje, uvažavanjem personalnih potreba svakog pojedinca, integracioni procesi mogli bi da budu znatno otežani i usporeni.

Ovaj rad je dizajniran tako da prikaže značaj ljudskih resursa u međunarodnim integracionim procesima, naglašavajući njegovu neponovljivost i autentičnost, što ga u korelaciji sa tehnologijom i kapitalom, čini superiornim segmentom koji pravi ključnu razliku među državama.

Ključne reči: Srbija, Evropska unija, Evroazijski ekonomski savez, Ljudski potencijal

Introduction

The halt in the European Union (EU) enlargement process and Brexit have additionally strengthened the negative impact on Southeastern European countries: from Montenegro to Serbia, which are in the midst of the accession negotiations, to North Macedonia and Albania, which failed to open the accession talks after being denied by the Council of Europe in 2019.

¹ Faculty of Management, Sremski Karlovci, Union - Nikola Tesla University, Belgrade, Serbia

Yet economic and geopolitical interests are so strong in Southeastern Europe that they attract Russia, i.e. the members of the Eurasian Economic Union, China, and Turkey.

Uncertainty, which has prevailed in previous years, undoubtedly points to the region's perspective. Namely, aside from focusing on external difficulties, it is necessary to introduce measures that will increase the long-term negative population growth rate to an acceptable level. In addition, these measures will preserve human potential so that the region's future becomes more promising.

Human resources have become a key asset in the economy, which also exerts a significant impact on the competitiveness of countries. The migration of labor from underdeveloped and developing countries is still a continuous process, and it is most intense in those sectors that have a high demand for workforce. Therefore, it shifts the focus from competitiveness to economic sustainability (Horváth et al, 2018).

Active labor market policies of Southeastern European countries should enjoy much stronger support, primarily a financial one, to improve matching between jobs and workers.

1. European Integration

The European Union is a unique political and economic partnership between 27 European countries².

What's more, the heads of state and government of the European Community³ laid down the criteria which needed to be satisfied if a country wanted to join the EU in Copenhagen in 1993. To start, political criteria are the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, and human rights. Then, economic criteria impose the following: the existence of a functioning market economy and the capacity to cope with competition and market forces in the EU. The third are legal criteria which refer to the ability and duty to adopt the EU *acquis* and accept the aims of political, economic and monetary union. These criteria were strengthened in Madrid in 1995 together with another condition – administrative capacity. Here, member states need to adjust their administrative structure to create conditions for a gradual and harmonious integration (Ministry of European Affairs of Montenegro, 2020).

Since its inception, the EU has had numerous waves of enlargement: Great Britain, Ireland, and Denmark (1973) became member states during the first enlargement, while Greece (1981) joined the EU in the second wave. Spain and Portugal expanded this European family of united countries in the third wave of enlargement (1986), followed by Austria, Sweden, and Finland (1995). However, the biggest challenge to the integration process of Europe presented the accession of Slovenia, Slovakia, the Czech Republic, Poland, Hungary, Cyprus, Malta, and three Baltic countries: Lithuania, Latvia, and Estonia (2004). Bulgaria and Romania joined the EU in the same year (2007) (Schneider, 2009).

Furthermore, after reaching one of the most important goals of its foreign policy, i.e. meeting the conditions of the 33rd chapter, Croatia became the 28th EU member state and, along with Greece, it is the only country to join the EU alone (the Ministry of Foreign and European Affairs, 2014). Not only this, but also Croatia assumed the six-month rotating presidency of the Council of the European Union for the first time on January 1, 2020 (the European Commission, 2020).

² The United Kingdom left the EU on January 31, 2020, becoming the first member state ever to leave the EU.

³ The European Economic Community (EEC) carried the name "European Community" until 2009. However, after the Lisbon treaty came into force, the term was replaced with the "European Union."

In general, integration processes for some states lasted for numerous years. For instance, Great Britain was rejected from the EEC twice because France vetoed its applications in 1961 and 1967. On the other hand, Ireland, which applied for membership in 1961, had to wait for the joint accession with Great Britain in 1973. And Greece met a similar fate. Namely, the country signed the association agreement with the EEC in 1961, but its membership was suspended because of the 1967 coup d'état. It again applied to join the EEC in 1975, but it became a member state in 1981 as it had to implement necessary economic reforms. Also, Spain and Portugal showed they were interested to join during the 1960s, but they had to implement political systems and economic reforms first before they were accepted in 1986 (the Ministry of Foreign Affairs of Montenegro, 2020).

The EU covers over 4 million km² and has more than half a billion inhabitants – the world's third largest population after China and India (the European Commission, 2015: 3).

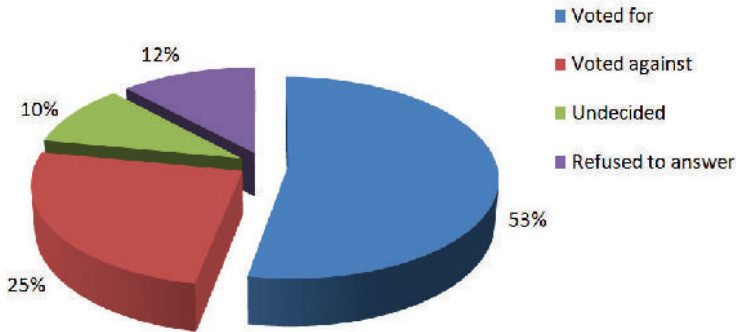
1.1. The Joining and Accession of Serbia to the European Union

The EU granted Serbia the status of an associated country on September 1, 2013. This is when the Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States on the one hand, and the Republic of Serbia on the other (the SAA) entered into force. The negotiations on the SAA between the European Union and Serbia started in November 2005 and this agreement was signed in April 2008. The European Parliament ratified the SAA with Serbia on January 19, 2011. The ratification process in the EU Member States was completed on 18 June 2013, when the SAA was ratified by Lithuania (the Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, 2020). Signing the SAA was a prerequisite for putting Serbia on the “White Schengen List” (the Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, 2013).

Serbia is one of the most important destinations in Central and Eastern Europe. In fact, the investments of European companies in Serbia account for 90% of total foreign investments in the country (the European Commission, 2015: 11).

A total of 53% of citizens are in favor of EU membership, while 25% are against it. It is significant that most of them think that the greatest reason for the deceleration in joining the EU is the policy of conditions and coercion applied by the EU against Serbia. Every fourth citizen shares this opinion, while every seventh believes the deceleration exists because of the mindset and the present situation in the EU (the Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, 2019).

Chart 1: Support to Serbia's EU membership



Source: figures presented by the author, according to the information provided by the Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, 2019.

The National Assembly of the Republic of Serbia took a crucial step towards European integration when it adopted the Law on Amendments to the Law on Ministries establishing the Ministry of European Integration (the Law on Ministries, 2017). Prior to this, the EU Integration Office carried out all tasks connected with coordination, monitoring and reporting on the process of joining and accession to the European Union.

The Ministry of European Integration of the Republic of Serbia has systematized 181 work positions (Rule Book of the Ministry of European Integration of the Republic of Serbia, 2019: 12).

1.2. Human Potential as a Limiting Determinant

The EU enlargement is a process that should be viewed from the perspective of mutual interest, which is burdened with the demographic determinants and descending path of relative economic power.

In 1900, a quarter of the world’s population lived in Europe. However, by 2060, it will account for less than 5%. On top of that, no single member state will have more than 1% of the world population by then. In addition, it is expected that Europe’s economic power will wane in relative terms, accounting for much less than 20% of the world’s GDP in 2030 (the European Commission, 2017: 8).

Aside from the above, Europe is aging fast: the continent’s median age will be 45 by 2030, while life expectancy will grow. Despite the increasing number of working women, it has become exceedingly difficult to fulfill all job requirements because working age population is shrinking which creates the need for mobilization of the full potential of Europe’s talents (the European Commission, 2017: 9-10).

One of the primary goals of the “Europe 2020” strategy is to raise the employment rate of the population aged 20-64 from 69%, as it was in 2010, to at least 75% by 2020. Sweden and Germany reached this goal without a hitch. However, it remains unattainable for other countries, especially Greece, Spain, Hungary, and Romania. Croatia set a low national goal, which was an issue. Namely, it wanted to raise the employment rate to only 59% (the European Movement, 2015).

Serbia is among the oldest countries and has a distinct depopulation. The most significant factors affecting Serbia's population aging and decline are emigration (mostly of the youth), an increase in life expectancy, and the fertility rate that is not enough for simple reproduction. These negative demographic trends are becoming the limiting factor in developing a population policy, and the overall development. It is safe to say that Serbia's depopulation is unstoppable for the next 50 years (Marinković, 2018: 537, 543).

The Balkan countries must focus on the implementation of mutually reinforcing priorities, developed in the Lisbon Strategy in 2000, which are the basis for the "Europe 2020" strategy. There are: *Smart growth* – developing an economy based on knowledge and innovation; *Sustainable growth* – developing a more resource-efficient, greener and more competitive economy; and *Inclusive growth* – raising participation in the labor market, the acquisition of skills and the fight against poverty (European Council, 2000).

Between 2014 and 2018, Serbia created about 240,000 jobs and reduced unemployment from 19.9% to 13.3% percent. Positive labor market trends have also benefited vulnerable groups like women, older workers, and youth. Yet, if Serbia wants to match employment rates in the small transition economies of Central and Eastern Europe by 2025, it will need to create 500,000 jobs — 100,000 a year (the World Bank Group, 2019). In such an environment, human resource management is emphasized, as people expect that its activities will lead to a strategic, social, responsible, and ethical business – one that will be based on the synergy and success in the changing market (Sančanin, B. & Sančanin, A., 2019).

By the end of 2019, 506,865 citizens were unemployed in Serbia, which accounted for a 10% unemployment rate: it was 9% among men and 11.3% among women. In contrast, the employment rate of the population aged 15-64 was 61.5%, and there were 54.1% of working women (the Statistical Office of the Republic of Serbia, 2020).

However, the gap between labor demand and a number of skilled workers is quite large, given that there is an obvious deficit in the workforce needed to satisfy the increasing demands. In addition, the unemployment rate figures indicate that there is a large number of those with lower secondary education (Zubović, 2010: 168).

Finding candidates during the time when the unemployment rates are lower is a challenge for employers. Nowadays, they are focused on passive people who are, in turn, becoming more selective when choosing a job (Sančanin, B. & Sančanin, S., 2019: 97).

Depopulation trend is the most important characteristic of demographic movement in Serbia: population growth decreased the number of citizens to 292,600 from 2011 to 2015. Although Serbia does not keep track of emigration, the OECD and the UN estimate that around 49,000 citizens leave the country (The Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Policy of the Republic of Serbia, 2019).

Still, Serbia perceives that new job positions can be created in those sectors which still have significant, but not fully used resources. This country is getting better results in tourism compared to the members of the EU and the Eurasian Economic Union (EAEU). Namely, around 1.7 million tourists visited Serbia in the first 11 months of 2019. This figure presents a 7.1% increase compared to 2018. The greatest number of tourists came from China – 137,281 (a 39.4% growth), Bosnia and Herzegovina – 125,992 (a 11.3% growth), and Turkey – 102,812 (a 9.9% growth). As for tourists from the EU member states, the largest number of them visited from Germany – 99,385 (a 17.1% growth) and Croatia – 93,126 (a 10.2% growth). When it comes to the EAEU, Russian visited Serbia the most – 60,466 (a 28.6% growth) and Belarus – 3,460 (a 15.1% growth) (the Ministry of Trade, Tourism and Telecommunications, 2020).

2. Eurasian Integration

The EAEU is a union of states collaborating on a political, economic, military, and humanitarian level in Eurasia. The members are Russia (*Росси́я, Росси́йская Федера́ция*), Belarus (*Рэспубліка Беларусь*), Kazakhstan (*Қазақстан Республикасы*), Armenia (*Республика Армения*) and Kyrgyzstan (*Кыргыз Республикасы*).

The idea about the integration of the former Eastern Bloc countries and the creation of the Eurasian Union came from Russian president Vladimir Putin. However, it was actually the Kazakh president Nursultan Nazarbayev who suggested the concept of a “Eurasian Union” first during his speech given at the University of Moscow in May 1994 (Kilner, 2011).

A Free Trade Agreement between the EAEU and the Republic of Serbia was signed at the meeting of the Eurasian Intergovernmental Council on October 25, 2019. This Agreement is important as it fully harmonizes the trading conditions of Belarus, Kazakhstan and Russia with Serbia. These countries have already had bilateral free trade agreements with Serbia, but the Agreement also creates a similar regime for the Armenian and Kyrgyz goods. (the EAEU, 2019).

The Union represents a market of 183 million people and it spans 20 million square kilometers. Also, the EAEU is a world leader in the production of oil (14.5%) and natural gas (20.2%). And it is the world’s fourth-biggest electricity (4.9%) and coal (6.5%) producer, whereas it is the second-largest mineral products producer (4.3%). Lastly, it takes third place when it comes to the length of its rail transport (8%) (the EAEU, 2018).

In 2018, Serbia’s trade with the countries of the EAEU amounted to 3.4 billion dollars, 90% of which was traded with Russia. (Ranković, 2019).

Eurasian integration poses a new challenge for Serbia. In order to face it, the country needs to develop an efficient and functional human resource management system, emphasizing a proactive approach and advancing activities in accordance with the market demands. Human potential, which can meet the requirements of the Eurasian market, is limited by the lack of knowledge and skills. Logically, it is difficult, ungrateful, and unpredictable to carry out the activities of human resource management in this environment. Namely, of the total number of the unemployed population, 154,134 citizens are unqualified, while 16,503 has finished secondary education. People aged 55-59 account for the biggest number of unemployed population – 65,237, as well as those aged 50-54 – 62,055. This presents an obstacle to them in a demanding market. The lack of a qualified and motivated workforce will become an increasing issue in Serbia. In fact, according to the National Employment Service, as many as 76,547 citizens have been waiting for a job for more than ten years. Thus, their degrees cannot measure against a set of knowledge and skills demanded by the market today (the National Employment Service, 2020).

Conclusion

To conclude, the improvement of bilateral relations with the regional countries can better the future of Serbia and other candidate countries. This can assist them in going down the long and demanding road faster and reaching the goal – becoming an EU member state.

Breaking into the Eurasian market is significant for Serbia, however it will be short-lived as Serbia will become a full EU member state one day. When this happens, the agreement and other free trade deals will fall apart.

It is impossible to lessen the effects of depopulation trends and human migration immediately. Thus, this indicates that attracting, training, and keeping competent employees who can achieve the organization's goals will be the paramount strategy.

For Serbia, the key challenges arise because of the lack of skilled talents, i.e. due to the long-term depopulation trend, the inconvenient average age of employed and unemployed workers and their education, high rate of inactivity, and employer's dissatisfaction with the inability to find new employees.

However, Serbia has made a huge step forward in tourism, compared to the members of the EU and the EAEU. Specifically, the profit from tourism, which is also called "invisible export," amounted to 1.4 billion euros in 2019.

References

01. Евразийский экономический союз - ЕАЭС. (2019). ЕАЭС и Сербия подписали Соглашение о свободной торговле. Москва. Dostupno na: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-10-2019-6.aspx> (Pristupljeno: 25.01.2020).
02. Евразийский экономический союз - ЕАЭС. (2018). <http://eec.eacunion.org/ru/Pages/ses.aspx> (Pristupljeno: 26.01.2020).
03. European Commission. (2017). *White Paper on the Future of Europe*, Brussels Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (Accessed 20 January 2020).
04. European Commission. (2020). Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia. Zagreb Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_21 (Accessed 19 January 2020).
05. Evropska komisija (2015). *Proširenje Evropske unije*. Luksemburg ISBN 978-92-9238-247-6 doi: 10.2871/326703
06. European Council, *Presidency Conclusions*, Lisbon, 23–24 March, 2000, Available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (Accessed 20 December 2019).
07. Evropski pokret. (2015). *Evropa 2020: strategija za pametni, održivi i inkluzivni rast*. ISBN 978-86-82391-97-5
08. Horváth, A., Jónás-Berki, M., Pálfi, A., Raffay, Z. (2018). HUMAN RESOURCE MANAGEMENT AS RESOURCE FOR ECONOMIC SUSTAINABILITY AND COMPETITIVENESS OF HOTELS. Tourism & Hospitality Industry, Congress Proceedings, pp. 120-133. ISSN 2623-740
09. Kilner, J. (6 Oktober 2011.) *Kazakhstan welcomes Putin's Euroasian Union concept* *The Telegraph*. Available at: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/kazakhstan/88085>

- <00/Kazakhstan-welcomes-Putins-Eurasian-Union-concept.html>
(Accessed 08 January 2020)
10. Marinković, I. (2018). Značaj starosne strukture stanovništva pri definisanju mera populacione politike. Zbornik Matice srpske: *Primeri dobre prakse u populacionoj politici i planiranju porodice*. God. LXIX, br. 167 (3) 537-545.
 11. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. (2020). Statistički podaci o turističkom prometu u Republici Srbiji. Beograd.
 12. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (2019). Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu. Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje> (Pristupljeno: 28.01.2020).
 13. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. (2014). *Hrvatska 28. članica Europske unije*. Zagreb. ISBN 978-953-7859-07-7
 14. Ministarstvo za evropske integracije (2013). *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. <http://www.mei.gov.rs/sr/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/> (Pristupljeno: 11.01.2020).
 15. Ministarstvo za evropske integracije. (2019). Evropska orijentacija građana Srbije. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_jul_19.pdf (Pristupljeno: 19.12.2019.)
 16. Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore. Proširenje. Dostupno: http://www.mep.gov.me/organizacija/dep/o_eu/prosirenje (Pristupljeno: 13.01.2020).
 17. Nacionalna služba za zapošljavanje (2020). Mesečni statistički bilten. br. 208 ISSN 1451-3226
 18. Ranković, R. (25.10.2019). Srbija potpisala sporazum sa Evroazijskom unijom, Brnabić kaže da ne šteti putu u EU. *Glas Amerike*. Dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/brnabi%C4%87-pristupanje-evroazijskoj-uniji-ne-%C5%A1teti-putu-srbije-u-eu/5139699.html> (Pristupljeno: 24.01.2020).
 19. Санчанин, Б. Санчанин, А. (2019). Људски ресурси као извор конкурентске предности у туризму. Брчко: Европска ревија 9(4), 58-73 ISSN 2303-8020 <https://eubd.edu.ba/02-ID/020-ERevija-Br9.pdf>
 20. Sančanin, B. & Sančanin, S. (2019). The Role of New Media in the Human Resources Recruitment and Selection Process, *Collection of Scientific Papers International Scientific Conference Media and Economy* (pp. 95-103), Banja Luka: Banjaluka College doi: 10.7251/BLCZB0219095S ISBN 978-99938-1-379-8

21. Schneider, J., C. (2009). *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge University Press, New York
22. Zakon o ministarstvima. (2017). Službeni glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015-dr. zakoni i 62/2017.
23. Zubović, J. (2010). *Razvoj privrede zasnovan na ulaganjima u ljudske resurse i stranim investicijama*. Beograd: Institut ekonomskih nauka ISBN 978-86-80315-83-6
24. World Bank Group. 2019. Labor Market for Growth: New Growth Agenda, World Bank, Washington. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/410251576649484806/SRB-CEM-Labor-Market-for-Growth.pdf> (Accessed 24 January 2020).

CIP