# IV međunarodni naučni skup

# MULTIKULTURALNOST I SAVREMENO DRUŠTVO

# MULTICULTURALISM AND CONTEMPORARY SOCIETY

***PRAVO***

***BEZBEDNOST***

## ZBORNIK RADOVA

PRAVNE I POSLOVNE
AKADEMSKE STUDIJE
DR LAZAR VRKATIĆ

***Izdavač/Publisher:***
VISOKA ŠKOLA „PRAVNE I POSLOVNE AKADEMSKE STUDIJE DR LAZAR VRKATIĆ"/"LEGAL AND BUSINESS ACADEMIC STUDIES DR LAZAR VRKATIĆ"
Bulevar oslobođenja 76, NOVI SAD, AP Vojvodina – R Srbija
www.useens.net; www.fpps.edu.rs

***Za izdavača/For publisher:***
Mirjana Franceško

***Glavni i odgovorni urednik/Editor-in-chief:***
Milan Živković

***Uređivački odbor/Editorial Board:***
Isidora Wattles, Ivana Marić, Tatjana Glušac

***Recenzenti/Reviewers:***
Doc. dr Vesna Pilipović, Doc. dr Jasmina Đorđević, Doc. dr Tatjana Glušac, Doc. dr Milan Živković, Doc. dr
Aleksandar Vasiljević, Doc. dr Vojin Pilipović, Prof. dr Veljko Đurić, Prof. dr Duško Radosavljević, Doc. dr Miroslav Milosavljević, Prof. dr Zdravko Skakavac, Prof. dr Slobodan Marković, Prof. dr Ljubo Pejanović, Doc. dr Milan Daničić, Doc. dr Dragomir Jovičić, Doc. dr Milica Radović

***Članovi Programskog odbora naučnog skupa/Members of the Program Committee of the Conference:***
Doc. dr Milan Živković, predsednik Programskog odbora, Visoka škola ,,Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić", Novi Sad
Prof. dr Triant Flouris, rektor, Hellenic American University, Atina, Grčka
Doc. dr Atanas Kozarev, Fakultet za detektive i kriminalistika, Skoplje, Makedonija
Dr Nevila Xhindi , European University of Tirana, Faculty of Economy, Tirana, Albanija
Prof. As. Dr. Delija Shpresa, prodekan, Faculty of Foreign Languages, Univerzitet u Tirani, Albanija
Doc. dr Nikola Dobrić, Department of English and American Studies, Alpen-Adria Universität, Klagenfurt, Austrija
Doc. dr Aleksandar Vasić, Visoka škola ,,Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić", Novi Sad
Doc. dr Zdravko Skakavac, Visoka škola ,,Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić", Novi Sad
Doc. dr Aleksandar Vasiljević, Visoka škola ,,Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić", Novi Sad
Doc. dr Sanja Đurđić, Visoka škola ,,Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić", Novi Sad

Prof. dr Zoran Sušanj, redovni profesor, Filozofski fakultet, Univerzitet u Rijeci
Prof. dr Vladimir Takšić, redovni profesor, Filozofski fakultet, Univerzitet u Rijeci
Dr Wojciech Szczepański, Komisija Balkanistike Poljske Akademije Nauka, Odelenje u Poznanju
Dr Goran Ribičić, Visoka policijska škola, Zagreb

***Članovi Organizacionog odbora naučnog skupa/Members of the Organizing Committee of the Conference:***
Prof. dr Mirjana Franceško, Doc. dr Milan Živković, Doc. dr Tatjana Glušac, Mr Isidora Wattles, Ivana Marić, MA, Prof. dr Petar Teofilović, Prof. dr Veljko Đurić, Doc. dr Milica Radović, Doc. dr Vojin Pilipović, Jelena Dostanić, MA, Radivoje Jovović, MA, Đorđe Knežević

***Prevodioci/Translators:***
Marta Ardalić, Sonja Babić, Tea Barić, Jovana Biki, Andrea Bučko, Ivana Cvekić, Jovana Drača, Dunja Đuđić, Stefan Isakov, Teodora Jandrić, Bogdan Kotarlić, Gordana Lilić, Margareta Lotrean, Jelena Lukić, Jelena Marjanac, Andrea Mijatović, Jelena Milosavljević, Živorad Ninković, Sandra Radinović.

***Koordinacija i supervizija/Coordination and supervision:***
***Doc. dr Slobodan Jovanović***

***Lektura/Proofreading:***
Marina Ratkov, Marijana Savatović, Predrag Rajić i Tijana Radnović

***Prelom i priprema/Set and Prepress***
***Štampa/Printing***
TAMPOGRAF, Novi Sad

***Tiraž/Circulation:*** 100

# SADRŽAJ

*UVODNA REČ* .....8
*FOREWORD* .....9

***PLENARNA IZLAGANJA - PLENARY TALKS***
Frank J. LaBuda
*THE MELTING POT - ASSIMILATION OR ANNIHILATION* .....17
Predrag Novakov
*KULTUROLOŠKI ELEMENTI U PREVODU: SUOČAVANJE SA DRUGIMA* .....21
DuškoRadosavljević
*MULTIKULTURALIZAM DANAS - MULTIKULTURALIZAM ZA POČETNIKE U OSNOVNIM CRTAMA* .....32

***SEKCIJA PRAVO – LAW SESSION***
Aleksandar Ivanov
*INSPECTION SUPERVISION FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN REPUBLIC OF MACEDONIA* .....43
Atanas Kozarev
*USTAVNE GARANCIJE I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE U POSTUPANJU OVLAŠĆENIH SLUŽBENIH LICA U REPUBLICI MAKEDONIJI* .....62
Božidar Jeličić
*MULTIKULTURALNOST I MEĐUNARODNO PRAVO* .....75
Gian Luigi Cecchini
*INTERNATIONAL LAW AND MULTICULTURAL SOCIETY* .....97
Darko Marković
*ODGOVORNOST ZA JAVNO IZGOVORENU REČ U NACIONALNOM I MEĐUNARODNOM KRIVIČNOM PRAVU* .....123
Gergely Deli, LL.M
*TOWARDS AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE ANTECEDENT BENEFIT DOCTRINE* .....139
Edis Demić, Rašit Pepić
*NEPOTIZAM KAO SOCIOKRIMINOLOŠKI PROBLEM* .....172
*KOMISIJA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE U REPUBLICI MAKEDONIJI I ZAŠTITU LJUDSKIH SLOBODA I PRAVA –*
Denis Gošev
*AKTUELNO STANJE I IZAZOVI* .....179
*ULOGA PREDDEJTONSKIH MIROVNIH PREGOVORA U*
Dragan Golijan
*STVARANJU MIRA U BOSNI I HERCEGOVINI* .....187

Eszter Veilandic
*RELATIONSHIPS EXTENDING BEYOND BORDERS BETWEEN MUNICIPALITIES* .....193
Hon. Frank J. LaBuda
*WHO OWNS THIS PROPERTY? SECULAR COURTS OF LAW, JUSTICE, AND THE FIRST AMENDMENT FREEDOM OF RELIGION* .....208
Katinka Beretka
*ISKUSTVA JEDNE AUTONOMIJE -UPOREDNOPRAVNA ANALIZA KONKURENTNIH NADLEŽNOSTI VOJVODINE I JUŽNOG TIROLA-* ..220
Gábor Kecskés
*ENVIRONMENTAL ANOMALIES IN THE MULTICULTURAL CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN REGION* .....236
Mile Matijević, Branka Pavlović
*DA LI SU POLICIJSKI I PRAVOSUDNI ORGANI UZ POMOĆ MEĐUNARODNE ZAJEDNICE EFIKASNIJI U SUZBIJANJU KRIMINALITETA U BOSNI I HERCEGOVINI?* .....245
Мирослав Милосављевић
*ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА ЛИЦА (ОД И КД) У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ* .....262
Biljana Petrović
*POSLEDICE IZLOŽENOSTI ŠTETNOM UTICAJU DUVANSKOG DIMA U NAŠOJ ZEMLJI* .....277
Petar Teofilović
*PRAVA NACIONALNIH MANJINA U AUTONOMNOJ POKRAJINI VOJVODINI* .....291
Ezio Benedetti
*THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES WITHIN THE EU AS A FACTOR OF MULTICULTURALISM* .....312
Erdõs, Csaba
*MULTICULTURALISM IN THE HUNGARIAN PARLIAMENTARY LAW – QUESTIONS CONCERNING THE PARLIAMENTARY REPRESENTATION OF NATIONALITIES* .....332
Milica Kovačević
*KRIVIČNOPRAVNA REAKCIJA I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE* .....347
Péter Smuk
*NATIONAL VALUES IN THE NEW HUNGARIAN FUNDAMENTAL LAW* .....359

***SEKCIJA BEZBEDNOST – SECURITY SESSION***

Slobodan I. Marković
*BEZBEDNOST MULTIKULTURNOG DRUŠTVA – IZMEĐU IDENTITETA I NACIONALIZMA-* .....379
Ana Kučević,Vojislav Todorović, Slobodan Vuletić
*BEZBEDNOST I OBNOVA KULTURNOG NASLEĐA NA KOSOVU I METOHIJI* .....398
Doc. dr Andrej Iliev, Mr Dragan Gjurčevski, Mr Bogdan Gjurčevski
*GLOBALNA BEZBEDNOST KROZ PRIZMU MULTIKULTURALNOSTI* .....409
Branislav Đurić, Mr Mila Jegeš
*MULTIKULTURALNOST - BEZBEDNOSNA ŠANSA ILI RIZIK* .....423
Драган Гаћеша
*ЗНАЧАЈ ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЈЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ* ..436
Drage Petreski, Andrej Iliev
*BEZBEDNOSNI IZAZOVI U REGIONU* .....447
Aleksandar Glavinov, Nenad Taneski
*ASIMETRIČNE PRETNJE I NJIHOVA REFLEKSIJA NA MEĐUNARODNU BEZBEDNOST* .....459
Драгомир Кесеровић, Жарко Ђулибрк
*ЕТНИЧКИ И ВЈЕРСКИ ТЕРОРИЗАМ КАО ПОСЉЕДИЦА НЕТРПЕЉИВОСТИ У САВРЕМЕНОМ МУЛТИКУЛТУРАЛНОМ ДРУШТВУ (КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НЕКИХ ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА)* .....468
Ljubo Pejanović
*PROBLEMI EKOLOGIJE I EKOLOŠKO-BEZBEDNOSNE KULTURE U REPUBLICI SRBIJI* .....486
Marinko Kresoja
*BEZBEDNOSNA POLITIKA BANKE* .....501
Metodija Dojčinovski
*OBLICI UGROŽAVANJA LJUDSKE BEZBEDNOSTI U SAVREMENOM DRUŠTVU* .....511
Миле Ракић
*НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ, МУЛТИКУЛТУРАЛНОСТ И ИЗГРАДЊА КАПАЦИТЕТА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ* .....520
Мирослав Милутиновић
*УСПОСТАВЉАЊЕ НАУКЕ О БЕЗБЕДНОСТИ КАО ОПШТЕ СОЦИОЛОШКЕ ПОЈАВЕ* .....534
Мирослав Милутиновић
*ИЗАЗОВИ САВРЕМЕНОГ ДРУШТВА У БЕЗБЕДНОСТИ* .....544

Željko Mojsilović, Marija Marović
*UTICAJ MULTIETNIČNOSTI INSTITUCIJA NA POVEĆANJE STEPENA BEZBEDNOSTI U OPŠTINAMA PREŠEVO, BUJANOVAC I MEDVEĐA ...555*
Момир Остојић
*БЕЗБЕДНОСТ И МУЛТИКУЛТУРАЛНОСТ У ЕВРОПСКОМ СИСТЕМУ ВАЗДУШНЕ ПЛОВИДБЕ .....567*
Saša Petar, Nikola Protrka
*SIGURNOSNI ASPEKT UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U MULTIKULTURALNOJ TVRTKI .....580*
Predrag Jelenković, Ljiljana Jelenković
*LOKALNA SAMOUPRAVA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE .....592*
Goran Ribičić, Davor Kalem
*SIGURNOSNE INSTITUCIJE JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....602*
Tatjana Skakavac, Dragana Malinović
*ORGANIZACIONO-INSTITUCIONALNI OBLICI BORBE ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U SAVREMENOM DRUŠTVU .....618*
Стеван Стојановић, Воја Лаковић
*ОБУКА И ЕДУКАЦИЈА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....630*
Vasko Stamevski
*AGENCIJE ZA ZAŠTITU LICA I IMOVINE U KORELACIJI SA OSTALIM SEKTORIMA BEZBEDNOSTI .....642*
Војин Пилиповић
*ЗАШТИТА ИДЕНТИТЕТА И ПРИВАТНОСТИ У МУЛТИКУЛТУРАЛНОМ ДРУШТВУ – ПРАВНИ И ЕТИЧКИ АСПЕКТИ .....649*
Zdravko Skakavac
*ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA U SAVREMENOM DRUŠTVU .....664*
Mladen Trajkov
*UTICAJ MULTIKULTURALNOSTI U MAKEDONSKOM BEZBEDNOSNOM SEKTORU - POLICIJI .....676*

# UVODNA REČ

Tema Međunarodnog naučnog skupa „Multikulturalnost i savremeno društvo“ daje širok okvir u kome veliki broj naučnih disciplina može pronaći plodno tlo za istraživanje i prezentovanje novih rezultata. Naučni radovi, koji su pažljivo odabrani u ovom Zborniku, ne konstatuju samo sadašnje stanje stvari u ovoj kompleksnoj oblasti, već predlažu nova rešenja, otvaraju nove horizonte u cilju što potpunijeg sagledavanja ove društvene pojave. To ukazuje da multikulturalnost nije statična stvar već, iznad svega, živ organizam koji se razvija u (ne)određenom pravcu. Multikulturalnost je, nesumnjivo, proces.

Taj proces analiziraju i istražuju naučni radnici, istraživači, iz različitih naučnih oblasti u radovima ovog Zbornika. Ova činjenica predstavlja ogromnu prednost jer samo multidisciplinarni naučni pristup može dovesti do celovitog sagledavanja pojave multikulturalnosti u savremenom društvu. Tako, ovaj Zbornik donosi radove stručnjaka iz oblasti filologije, psihologije, bezbednosti, menadžmenta i ekonomije, prava i drugih društveno-humanističkih nauka, što ukazuje da se ovaj Zbornik sastoji od nekoliko skladno povezanih celina.

Naučni radovi iz filologije donose značajna promišljanja o jeziku, književnosti, prevođenju i metodici nastave kao neodvojivim segmentima kulture i društva, daju zanimljiva viđenja autora koji analiziraju prisustvo multikulturalnosti u udžbenicima za osnovne škole, ispituju razvoj jezika i književnosti u manjinskom ambijentu, te kulturološke i jezičke razlike prilikom prevođenja tekstova, gramatičke posebnosti u komparaciji dva jezika, multikulturalnost kod učenja stranih jezika i drugo. U nekoliko radova predočene su detaljne analize tretiranja mulikulturalnosti u konkretnim književnim delima domaćih i stranih autora, susretu različitih kultura, te komunikacioni problemi u multikulturalnim društvima.

Naučni radovi iz psihologije obuhvataju širok spektar tema koje povezuju ovu nauku s pojavom multikulturalnosti. To se, pre svega, odnosi na razvoj različitih psiholoških aspekata u kontekstu globalizma i multikulturalnosti, kao i uticaja tehnološkog razvoja na ljude. Tako, autori radova iz ove naučne oblasti daju svoja viđenja o postojanju psiholoških uslova za multikulturni dijalog, analiziraju se odnosi među ljudima – pojave anksioznosti, prisnosti, narcizma, autoritarnosti, samopouzdanja. Daje se analiza kulturoloških različitosti u kontekstu poslovne uspešnosti, pojava zlostavljanja na radu u globalnom kontekstu, te se utvđuje mesto psihologije u sveopštoj globalizaciji.

Naučni radovi iz bezbednosti usmeravaju našu pažnju ka pitanjima svih oblika zaštite i sigurnosti u savremenom društvu. To je veoma značajno u cilju adekvatnog i pravovremenog reagovanja društva na različite oblike

# FOREWORD

The subject of the international conference Multiculturalism and Contemporary Society establishes a broad framework for enabling a great number of scientific disciplines to encounter a stimulating basis for research while at the same time also offering a significant opportunity for the presentation of new results. Scientific papers, carefully selected for the Conference Proceedings, reflect not only the present state of affairs in this complex arena, but also suggest new solutions, expanding new horizons through a more thorough perception of this perpetually relevant social occurrence. It points out that multiculturalism is not a static subject but, above all, a living organism continually developing in an indeterminate direction. Multiculturalism is, undoubtedly, a process.

This process has been analyzed and researched by scholars and researchers from various scientific fields, and such efforts are manifested in the works of these Proceedings. This meeting point of ideas represents the enormous advantage that only a multidisciplinary scientific approach could enable in trying to address the overall understanding of multiculturalism in contemporary society. Scholars' papers from a wide range of fields that includes philology, psychology, security, management and economy, law and other humanities, attests to how such seemingly disparate fields are harmoniously related through these Proceedings.

Scientific papers from the field of philology present significant considerations regarding language, literature, translation and teaching methods as the inseparable segments of culture and society; these works bring forward the progressively interesting views of authors who analyze the presence of multiculturalism in primary school textbooks, while examining language and literature development in the ethnic minority environment, cultural and linguistic varieties in text translations, grammar particularities in language comparisons, multiculturalism in foreign language learning, etc. In several papers, the treatment of multiculturalism in some literary works of national and foreign authors has been thoroughly analyzed, as have the encounters of different cultures and communication problems in multicultural societies.

Scientific papers from the field of psychology cover a wide range of the subjects in relation to multiculturalism, refering primarily to the development of various psychological aspects in the context of globalism and multiculturalism, as well as to the influence of technological development on people. Also, scholars from this scientific discipline present their views on the existence of psychological conditions for multicultural dialogue, in which the relationships among people have been analyzed – anxiety, intimacy, narcism, authoritativeness, self-confidence. Analyses of cultural diversity in the context of business success have been included, as well as mobbing in a global context. Finally, the place of psychology itself has been examined in the process of globalization.

Scientific papers from the field of security focus our attention on questions stemming from types of protection and security in contemporary society. These themes are critically important in evaluating adequate social reaction to various types of jeopardies confronting human security, ecology and environment, personal and social rights, property, as well as the development of multicultural society. The authors from this scientific field consider the questions of global secu-

ugrožavanja ljudske bezbednosti, ekološke sredine, ličnih i socijalnih prava i sloboda, imovine, pa samim tim i razvoja multikulturalnog društva. Autori radova iz ove naučne oblasti, između ostalog, razmatraju pitanja globalne bezbednosti kroz prizmu multikulturalnosti, ljudsku i ekološku bezbednost u savremenom društvu, bezbednost kao sociološku pojavu, te zaštitu identiteta i privatnosti u multikulturalnom društvu. Pažnja se usmerava i na analizu multikulturalnosti kao bezbednosne šanse ili rizika, probleme trgovine ljudima u savremenom društvu i bezbednosne izazove u regionu.

Naučni radovi iz menadžmenta i ekonomije predočavaju proces razvoja globalnog tržišta u kome kapital ruši sve administrativne granice i nameće jedinstvena pravila ponašanja i vrednovanja. Pojava različitih kultura poslovanja, odnosa prema radniku, radu i kapitalu neminovno otvara mnogobrojna pitanja u kontekstu multikuturalnog savremenog društva. Autori, između ostalog, analiziraju uticaj globalizacije na poslovnu filozofiju u srpskoj privredi, savremene trendove u eri globalizacije, nejednakost u globalnoj ekonomiji, promovisanje multikulturalnosti kroz jedan brend, multikulturalnost kao vojvođanski turistički brend i drugo.

Naučni radovi iz prava otvaraju širok spektar pitanja u vezi sa multikulturalnošću. Između ostalih, tu su i pitanja pravno relevantnih elemenata koncepcije multikulturalnosti, odnosa međunarodnog prava prema ovoj pojavi, pitanja ravnopravnosti i diskriminacije, te konkretne primene propisa značajnih za razvoj multikulturalnosti u praksi. Autori, takođe, daju svoja viđenja o prekograničnoj saradnji među opštinama, pitanjima slobode veroispovesti u kontekstu odnosa multikulturalnosti i američkog pravosuđa, normama ponašanja u multikulturalnom kontekstu, ali i pravu nacionalnih manjina u Vojvodini.

Naučni radovi iz društveno-humanističke sekcije donose različita viđenja multikulturalnosti sa sociološkog, kulturološkog, filozofskog, politikološkog i istorijskog aspekta. Autori se bave pitanjima političkog i javnog predstavljanja nacionalnih zajednica u Vojvodini, interkulturnim obrazovanjem i kulturnim diverzitetom, etnografskim istraživanjima u kontekstu multikulturalnosti, virtualnom realnošću kao delu multikulturne zajednice. Ovde se, takođe, postavlja pitanje multikulturalnosti kao pojave između mita i realnosti, daje istorijski osvrt na migracionu politiku austrougarskih i jugoslovenskih vlasti u Vojvodini kao osnovu njene multikulturalnosti, opisuju određeni stereotipi među narodima bivše Jugoslavije i razvoj multikulturalnog društva.

Sve gore pomenute naučne discipline date su kao posebne celine u ovom Zborniku. To, međutim, nikako ne znači da među njima ne postoji jasna veza u smislu da se one skladno nadopunjuju dajući ogroman i celovit doprinos u proučavanju pojave multikulturalnosti u savremenom društvu. Multikulturalnost danas predstavlja neodvojivi deo savremenog načina

rity through the prism of multiculturalism, human and ecological security in contemporary society, security as a sociological occurence and identity and privacy protection in multicultural society. Attention has been also focused on an analysis of multiculturalism as a potential security risk, problems of human trafficking in modern society and security challenges in the region.

Scientific papers from the fields of management and economy address processes of a global market development in which capital has the capacity to destroy all administrative borders and impose unique rules of behaviour and evaluation. The appearance of various business cultures, as well as novel attitudes towards employees, labour, and capital inevitably provoke numerous questions in the context of multicultural contemporary society. In addition, authors analyze the influence of globalization on business philosophy in the Serbian economy, modern trends in the globalization era, diversity in the global economy, the presentation of multiculturalism through a single brand, and multiculturalism as a tourist brand of Vojvodina, etc.

Scientific papers from the field of law deal with a broad range of developmental questions in relation to the application of multiculturalism. Included within its scope are questions regarding legally relevant elements of multicultural conception, international law and its relation to this issue, matters of equality and discrimination, and concrete law enforcement. Authors also present their views on cross-border cooperation among municipalities, religious liberties in the context of the relationship between multiculturalism and the American judiciary system, norms of behaviour in a multicultural context, and the rights of ethnic minorities in Vojvodina.

Scientific papers from other miscelleaneous humanities fields present various opinions on multiculturalism from sociological, cultural, philosophical, political and historical perspectives. Scholars deal with the issues of political and public presentation of national communities in Vojvodina, intercultural education and cultural diversity, ethnographic research in the context of multiculturalism, and virtual reality as a part of the multicultural community. Multiculturalism has been treated here as the occurrence between myth and reality, and a historical overview of the Austro-Hungarian and Yugoslav migration policy in Vojvodina as the basis of its multiculturalism has also been elaborated upon. The description of certain stereotypes among peoples of the former Yugoslavia and the development of multicultural society have been presented.

All the scientific disciplines mentioned above are given independent standing as separate sections in these Proceedings. By no means does this independence signify that there is not a clear relationship among them, as each component harmoniously complements another, together unified in making an invaluable interdisplinary contribution towards the study of multiculturalism in contemporary society. Nowadays, multiculturalism represents an inseparable part of the modern way of life, on both an individual and social level, and thus must it be regarded accordingly. It can be stated, not without satisfaction, that the scientific papers that make up the body of these Proceedings significantly contribute to furthering the comprehension of the positive and negative sides of multiculturalism, and also present completely new ideas in assessing the future direction for the development of this contemporary global phenomenon. The purpose of these Proceedings

življenja uključujući individualni, ali i društveni aspekt, te je tako treba i promatrati. S neskrivenim zadovoljstvom treba konstatovati da su naučni radovi u ovom Zborniku značajno doprineli osvetljavanju pozitivnih i negativnih strana multikulturalnosti, ali i dali potpuno nove ideje u smislu budućih smernica u razvoju ove pojave. Svrha ovog Zbornika biće ispunjena samo ako zaključci i originalna rešenja iz njega budu doprineli razvoju održivih koncepata suživota u veoma složenom savremenom društvu. Bilo bi dobro da radovi iz ovog Zbornika otvore i argumentovane diskusije među autorima iz različitih naučnih disciplina. Ovo je doba velikih ekonomskih, društvenih i političkih previranja, što nesumnjivo predstavlja ogroman izazov razvoju multikulturalnosti.

Prisustvo različitih naučnih disciplina na ovom naučnom skupu, kao i radova u ovom Zborniku, samo po sebi predstavlja veliki doprinos razvoju multikulturalnosti. Mogućnost uvida u originalne radove stručnjaka iz naučnih oblasti filologije, psihologije, bezbednosti, menadžmenta i ekonomije, prava i drugih društveno-humanističkih nauka u okviru jednog Zbornika predstavlja jedinstvenu pojavu i pokazuje međusobno uvažavanje naučnih radnika u kontekstu sučeljavanja različitih pogleda na istu pojavu. To ukazuje da je svest u nauci veoma napredovala i da se naučna dostignuća iz različitih oblasti skladno nadopunjuju, argumentovano sučeljavaju, rečju – vode preko potrebni dijalog. To doprinosi suštinskom napretku čitavog društva u kojem živimo. U tom smislu, nije dovoljno samo prevazići razlike, već ponuditi kvalitetna, dugoročno održiva i pravedna rešenja.

Uveren sam da naučni radovi u ovom Zborniku u velikoj meri ispunjavaju ove kriterijume. Posebno zadovoljstvo predstavlja činjenica da se ovaj naučni skup održava u Republici Srbiji, tačnije njenom delu – Autonomnoj Pokrajini Vojvodini, koja predstavlja istinski primer međuetničkog suživota, saradnje i trpeljivosti, te jedinstveno mesto gde ljudi različitih verskih i nacionalnih opredeljenja žive jedni s drugima, a ne jedni pored drugih. Na ovu činjenicu možemo biti istinski ponosni, ali i obazrivi, jer i ovo civilizacijsko dostignuće zahteva neprekidnu negu i ogroman napor kako bi se zauvek održalo na ovom prostoru i dalje napredovalo. To pokazuje, uz sve teškoće koje postoje, pravu sliku o tome šta zapravo donosi razvoj multikulturalnosti u jednom društvu trasirajući, pri tom, put kojim treba hrabro koračati u budućnost. Siguran sam da i Zbornik koji je pred nama predstavlja makar jedan korak napred na tom putu.

***Milan Živković***
Novi Sad, 01.03.2013.

will be fully realized only if its conclusions and original solutions contribute to the development of sustainable concepts and practices for coexistence in a very complex contemporary society. It would be encouraging if the papers from these Proceedings foster clearly argumentated discussion and exchange among authors from many different scientific disciplines. This is an age of great economic, social and political turmoils which may stand as significant hurdles on the path to multiculturalism's development.

The presence of various scientific disciplines at this conference, as exemplified by the papers offered in these Proceedings, provide *per se* the greatest contribution to development of multiculturalism. The possibility of access to these original scholars' works from the scientific areas of philology, psychology, security, management and economy, law and other humanities within a single manifestation, represents a unique occurrence, displaying the importance of mutual respect among scholars who, while holding a myriad of different and opposing views, come together in the spirit of multiculturalism. It proves that scientific awareness has made significant progress, and scientific achievements from different fields harmoniously fulfill and at the same time confront one another through a necessary dialogue. It contributes to the fundamental progress of our entire society. In this sense, it is not enough merely to overcome differences, but also to offer long-term, sustainable and well-intentioned solutions.

I am assured beyond a doubt that the scientific papers in these Proceedings meet these high criteria. It is a particular pleasure to have this conference in the Republic of Serbia, and more precisely, in its northern region – the Autonomous Province of Vojvodina, which is a true example of interethnic coexistence, cooperation and tolerance, a unique place where people live one with another, not one next to another. This is a fact we should be particularly proud of, but remember to nurture as well, for this civilizational achievement requires constant care and enormous effort in order that it maintain its presence on this soil forever while never abandoning the path to further progress. It demonstrates, despite all the existing difficulties, the real picture of what the development of multiculturalism really brings to a society, marking the road we should bravely walk into the future. I am sure that the Proceedings in front of us represent at least one step forward on this road.

***Milan Živković***
Novi Sad, March, 1st 2013.

# *PLENARNA IZLAGANJA -*

# *PLENARY TALKS*

*By Frank J. LaBuda*
*New York State Judge and Surrogate*

# THE MELTING POT - ASSIMILATION OR ANNIHILATION

The topic of Internationalism is so important for all of us. Whether you live in Novi Sad, London, Berlin, Vienna, Budapest, Belgrade or New York City, we no longer live in an isolated society. Our societies today are pluralistic with many cultures and traditions. The world is changing, and the old world is not coming back. The world is becoming more of a village, through transportation and communication developments.

As the earth "shrinks" we are all faced with an influx of new peoples and new traditions in our countries. The Americas, and particularly the United States, have had a long history of multiculturalism with new people; new traditions; new religions; coming to our land and making new homes there. New York has been known, not only as "The Big Apple", "The City That Never Sleeps", but also "The Melting Pot."

For over three hundred years, thousands, hundreds of thousands and now millions of immigrants have come to New York. Indeed, the very first Europeans that we now know of who came to America were our Viking brothers from the North. Their stay was short, but those who would follow, would stay forever. The issue that I speak to today is whether New York and the United States continues to be a melting pot, or has it changed to something else.

The issue of who is an American is a question that has always haunted American History and even today has not been answered. Indeed, in the 1700s a visiting French philosopher asked that question as to who is an American. There was no single answer. At that time, our country was new and had new waves of immigrants from Holland, England, Scotland, Germany and France. The languages spoken in the colonies and in the new America had various accents from Europe.

To answer the question of who is an American, we must first ask the questions, who comes to America and for what reasons. These questions are easily answered. Everyone comes to America for the same reasons. They come for economic opportunity. Although the streets are not paved in gold, the streets in New York and in the United States are paved in opportunity. For me this rings so true. My parents and family came from Bohemia during the 1920s, during the era of The Great Worldwide Depression.

They came for the opportunity to work and earn their daily bread. They did so, their son had the opportunity to go to college, law school, become an officer in the United States Army and become an elected Judge of the State of New York.

They come for religious freedom. The history of immigration to the United States shows that many people came to avoid religious persecution in their own countries. In coming here to practice their own religions without fear or government intervention, they became tolerant of others and the principles of religious freedom or all and separation of church and state became well grounded in the American psyche.

They come here for freedom. The freedom to live a lifestyle of their own choosing, freedom to work, to make business. The freedom to vote, the freedom to make a government of the people, by the people and for the people.

However, the question remains, who is an American? What makes a people, a country, a nation? I submit a common language and a common dream. Although, most people who came to America in the last 400 years did not speak English, they learned English, and were united by that common language. Although they came with different traditions, different clothing, and foods, different religions, they became assimilated into the American society, bringing with them their different religions, traditions and cultures, but changing over the years to that common language, common traditions, like Thanksgiving and Christmas Holidays, Labor Day and Mother's Day... And it is in the assimilation not annihilation of these different cultures and traditions that tolerance for others has been the hallmark of this person we call an American. Tolerant of others, tolerant of differences and tolerant of change.

One of the best and, my favorite example of assimilation and not annihilation of traditions, are the different cultural holidays that we celebrate in New York. Today the Fakultet issued to all of us these very colorful green chain ribbons. In a few weeks in New York everyone will be wearing green because of the great Irish Catholic Holiday of St. Patrick's Day. In New York on March 17th, everyone is Irish, even our Jewish friends have green bagels to celebrate this holiday. Everyone drinks green beer, even our German friends. On May 5th, everyone is Mexican as we celebrate Cinco de Mayo, the Mexican Revolutionary Day. Everyone is Mexican for the day. Sombrero hats and Corona Mexican beer flows for all. Then a few months later, on July 4th, everyone is an American as we celebrate our Independence Day.

The changes in multiculturalism in New York in recent years have been astounding. A few statistics from a recent census in New York City will show just how varied and how much change our society is experiencing.

There are approximately eight million people living in New York City. Today less than three million are white or Caucasians. 2.5 million are Hispanic. 1.5 million are Black, or as we say, people of color. With our friends from China and Korea and Japan, as well as our friends from South America, more than two-thirds of the people living in New York City are people of color and non-European. The highest percentage of people in management and professional are French, followed by English, German and Russian, then Korean/or Oriental. The masses of the people of color are not equivalently expressed in terms of the professions and management. Similarly so, the percentage of people with college educations reflect those of the western European cultures and Korean/or Oriental.

Naturally so, the new wave of immigrants, legal or illegal, as for example, from Mexico show the fewest number of college educated and professional people. That is no surprise, however, education in the United States is public and free, so everyone, like myself has the opportunity to study, work hard and follow their dream, whether it's to business or to the bench. It is interesting to note that the highest percentage of ethnic groups that married belong to the Arab and the Korean backgrounds. I don't know what these two backgrounds have in common, accept the fact that they strongly believe in marriage and get married. The highest percentage of unmarried people in New York is black. However, who is an American today? The history has shown us that the different people with different cultures and traditions and religions have always been assimilated into American Society.

The analogy of a "melting pot" is really not a good analogy. Because when things melt in a melting pot, they lose their identity. They become one common substance. I think a better analogy for New York is the salad bowl. What has made America strong over the years has been the ability to take the best from different people, different traditions and mix it all together, but without losing the identity. A salad of just green lettuce, is not as strong, is not as healthy for you, as a salad mixed with cucumbers, red tomatoes and other vegetables. The mixed salad then becomes a strong food for a strong people.

That is the challenge of multiculturalism, not only in the United States, but now in Serbia and other countries throughout the European Union. Novi Sad and its history has been a salad bowl of different people and traditions. The challenge to the future is will America continue to be a salad bowl, or will the vegetables refuse to mix. This is a real issue because we currently see in New York, some groups, some new immigrants, who are not mixing, who do not accept the common language of English, who do not accept a common dream of equal opportunity for all, and who do not accept the necessity of tolerance for all.

This is the challenge that we face together. And it is a challenge that we must meet and that we must overcome so that different peoples, whether living in New York, living in Serbia, living in France, Holland, Belgium can live together in peace and in harmony. This is a challenge we must meet for the sake of our children and our grandchildren.

**Predrag Novakov**[1]
**Odsek za anglistiku, Filozofski fakultet**
**Univerzitet u Novom Sadu**

# KULTUROLOŠKI ELEMENTI U PREVODU: SUOČAVANJE SA DRUGIMA[2]
# CULTURE-RELATED ELEMENTS IN TRANSLATION: AN ENCOUNTER WITH OTHERS

**Rezime**: *Dobro je poznato da se u okviru kompleksne pojave kao što je jezik prepliće širok spektar komponenti specifičnih za datu društvenu zajednicu i njenu kulturu. Te komponente, više ili manje tipične samo za datu zajednicu, predstavljaju poseban izazov za prevodioca i čine oblast u kojoj prevod može doprineti boljem sagledavanju drugih kultura, odnosno prihvatanju multikulturalnosti koja nas okružuje. Imajući tu činjenicu u vidu, u radu se proučavaju prevodilački postupci povezani sa prenosom kulturoloških elemenata u dva smera: iz engleskog (kao izvornog jezika) u srpski (kao ciljni jezik) i obrnuto, uz primere iz tekstova koji se odnose na društvene nauke, religiju i umetnost. Naime, u centralnom delu rada prvo se navode relevantni primeri iz oblasti sociologije i istorije (odnosno iz knjige američkog autora L. Mamforda „Kultura gradova" čiji je srpski prevod objavljen 2010. godine) koji dobro ukazuju na prevodilačke probleme koji nastaju zbog različitih tradicija izvornog i ciljnog jezika, odnosno zbog specifičnih tradicionalnih pojmova i institucija koje treba „preslikati" iz engleskog jezika u srpski jezik. Nakon toga, navode se primeri u kojima je srpski izvorni, a engleski ciljni jezik; ti primeri se odnose na religiju i religijsku umetnost, oblast u kojoj su kulturološke razlike vrlo izražene. Primeri su preuzeti iz knjige L. Šelmić „Srpsko zidno slikarstvo XVIII veka", čiji je engleski prevod objavljen 2004. godine. Sa izvesne vremenske distance, nakon prevođenja dve pomenute knjige, u radu se komentarišu moguća prevodilačka rešenja za pojedine kulturološki relevantne primere i njihov doprinos boljem razumevanju drugih društvenih zajednica i multikulturalnosti uopšte.*

**Ključne reči**: *engleski jezik, kulturološke komponente, prevođenje, religija, srpski jezik.*

---

[1] predragnovakov@sbb.rs

[2] Ovaj rad je napisan u okviru naučnog projekta *Jezici i kulture u vremenu i prostoru* koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (broj projekta 178002).

## Uvod

Nije potrebno posebno naglašavati činjenicu da jezik, kao kompleksna pojava, podrazumeva preplitanje mnogih komponenti koje utiču na njegovu upotrebu u komunikaciji i na tumačenje izgovorenih ili napisanih jezičkih struktura. Osim, naravno, lingvističkih komponenti poput morfosintakse i semantike, neophodno je uzeti u obzir i kulturološku komponentu, čiji se značaj u novije vreme s pravom naglašava, posebno kada se radi o komunikaciji na stranim jezicima. Naime, kako se navodi u relevantnoj literaturi (na primer, Larina 2005: 26), izvorni govornici su obično spremniji da oproste grešku iz oblasti morfosintakse nego neodgovarajuću kulturološku komponentu, na primer način obraćanja. Prema tome, široko shvaćena kulturološka komponenta ima izuzetno značajnu ulogu u uspešnoj komunikaciji, posebno ako se ima u vidu da nije dovoljno samo preneti određenu poruku na stranom jeziku, već je važan i način kako se ta poruka prenosi (Prćić 2005: 33).

Svest o značaju kulturološke komponente u komunikaciji na stranom jeziku posebno je relevantna za komunikaciju na engleskom jeziku ako se uzme u obzir da je taj jezik postao savremeni jezik globalne komunikacije (*lingua franca*). Naime, govornici koji engleski jezik koriste kao strani jezik u komunikaciji ulaze u verbalnu interakciju kako sa osobama kojima je engleski takođe strani jezik, tako i sa osobama kojima je engleski maternji jezik. Učesnici u takvoj komunikaciji zadržavaju odlike svog jezičkog i kulturnog identiteta, ali svakako moraju da vode računa i o kulturološkim obrascima koje imaju govornici drugih jezika. Pošto je opšta tendencija ka globalizaciji putem medija omogućila upoznavanje sa kulturološkim obrascima drugih, postavlja se pitanje da li dolazi do eventualnog ujednačavanja tih obrazaca ili, barem, do boljeg međusobnog razumevanja među sagovornicima u dvosmernoj usmenoj komunikaciji ili između čitalaca i teksta u jednosmernoj komunikaciji. Uz odgovarajuće primere iz nekoliko oblasti, u ovom radu proučiće se komunikacija koju ostvaruju čitaoci kojima je maternji jezik srpski, a upoznaju se sa izvornim engleskim tekstom prevedenim na srpski, kao i komunikacija koju ostvaruje strani (engleski) čitalac kada se upoznaje sa srpskim tekstom prevedenim na engleski. Glavni cilj takvog proučavanja jeste da se sagledaju složene kulturološke komponente značenja izvornih engleskih i srpskih izraza, kao i mogućnost potpunog ili delimičnog prenošenja tih komponenti na drugi (engleski, odnosno srpski) jezik.

## 1. Prevođenje kulturoloških komponenti

Kulturološka komponenta predstavlja bitan element u višeslojnom procesu prevođenja, onu neophodnu glazuru koja prevod ne čini samo činjenično, već i komunikativno vernim u što je moguće većoj meri, jer, kako navodi B. Hlebec (2009: 90), prevod često ne može biti apsolutno veran po svim parametrima. Da bi se i ta komponenta uspešno integrisala u prevod, prevodilac mora da je sagleda, da prepozna mesto gde je ona posebno naglašena, a da zatim u skladu sa sopstvenim vanjezičkim (enciklopedijskim) znanjem pronađe najbolje rešenje. Pri tome prevodilac, naravno, mora često da sprovede dodatno manje istraživanje da bi se kroz stručnu štampanu literaturu i elektronske izvore upoznao sa segmentom koji treba da prevede; adekvatnim prevodom i eventualnim prevodilačkim napomenama on omogućava da čitalac potpunije razume tekst i upozna se sa elementima drugih kultura, kako onih prošlih, tako i savremenih.

Da bi se takva uloga prevoda u spoznavanju druge kulture ilustrovala, u centralnom delu ovog rada prokomentarisaće se primeri koji podrazumevaju elemente kulture u prevodu; prvo će se navesti nekoliko primera koji se odnose na opštu kulturu i koje u prevodu, po pravilu, nije potrebno dodatno pojašnjavati, a zatim i primeri koji se odnose na pojedine specifične kulturološke komponente uz koje često treba uneti objašnjenje u fusnoti. Ti primeri su preuzeti iz značajne knjige američkog sociologa Luisa Mamforda (Mumford) *Kultura gradova* (*The Culture of Cities*), po prvi put objavljene 1938. godine, koja sadrži kulturološke komponente kako iz oblasti istorije, tako i iz oblasti arhitekture, geografije i drugih oblasti.[3]

### 1.1. **Prevod i komponente kulture: izvorni engleski tekst**

Pomenuta knjiga Luisa Mamforda odražava veliku erudiciju njenog autora, pa predstavlja dobar izvor primera za proučavanje kulturoloških specifičnosti; ona se bavi razvojem grada prvenstveno u okviru zapadne civilizacije (uz pominjanje primera i iz drugih delova sveta). Ovaj zanimljiv i inspirativan tekst pisan je vrlo stručno, a pred čitaoca – izvornog govornika engleskog jezika, a još više pred stranog čitaoca – postavlja prilično visoke zahteve navodeći veliki broj imena naučnika i istorijskih ličnosti, geografskih pojmova, kao i pojmova koji spadaju u opštu kulturnu baštinu.

Počnimo sa nekoliko izraza koji su deo opšte kulture (izrazi koji se komentarišu su podvučeni, a navode se paralelno izvorni i prevedeni tekst):

[3] Prevod na srpski *Kultura gradova* objavljen je 2010. godine (prevodioci: P. Novakov, D. Prodanović-Stankić i A. Izgarjan).

(1) a) The flood of water cleanses the Augean metropolitan stable... (237)
b) Ova poplava vode za kupanje očistila je Augijeve štale metropole... (268)

(2) a) ...Dickens needed no special powers of invention to create Sir Tite Barnacle and the Circumlocution Office. (227)
b) Dikensu nije trebala nikakva posebna inspiracija da bi stvorio ser Tajta Barnakla i kancelariju za zaobilazne poslove. (255)

(3) a) To the Oblomovs of the world the plan is ... (375)
b) Svim onim Oblomovima širom sveta plan je... (423)

U ovim primerima radi se o dobro poznatom grčkom mitu o Herkulovim podvizima (1a) i o dva poznata književna dela (Dikensovom romanu *Mala Dorit* i romanu Gončarova *Oblomov*) čiji su likovi postali simboli za određeni tip ličnosti, a u slučaju Dikensovog romana naziv date kancelarije slikovito ukazuje na konkretnu pojavu u društvu – komplikovane administrativne procedure i odugovlačenje. Da bi u potpunosti razumeo implikacije koje autor L. Mamford želi da naglasi, čitalac treba da bude upoznat sa konotacijama koja ta imena nose; pošto se očekuje da su ti likovi poznati čitaocu, nije bilo potrebe da se njihov simbolizam objasni u prevodilačkoj napomeni u fusnoti.

Naredni primeri ukazuju na prevodilački problem koji treba prepoznati:

(4) a) ...economy of Charles the Great. (13)
b) ...privredu Karla Velikog. (19) (6)

(5) a) ...the German Emperor, Henry I... (15)
b) ...nemačkog cara Henrika I... (26)

(6) a) ...Francis I provided a meadow near the river for the scholars of the University of Paris. (43)
b) ...Fransoa I je obezbedio dolinu blizu reke za učenjake sa Univerziteta u Parizu. (54)

Naravno, radi se o imenima kraljeva (kao i imenima drugih vladara i ličnosti iz istorije) koja se u većoj ili manjoj meri adaptiraju u skladu sa datom domaćom jezičkom tradicijom (u ovom slučaju engleskom). Prevodilac na srpski treba da prepozna o kome se radi na osnovu konteksta (država, istorijska epoha) i imena navede u obliku koji je odomaćen u srpskom jeziku, jer bi se zadržavanjem engleske varijante u primerima (4a) i (6a) čitalac naveo na pomisao da se možda radi o engleskom monarhu ili velikodostojniku. Dakle, u ovom slučaju kulturološka komponenta u

prevodu podrazumeva „odomaćivanje" imena (odnosno transkripciju prema jeziku naroda/države iz koje potiče ličnost), kao što je to Mamford učinio na engleskom jeziku. Tako se, na primer, na osnovu konteksta zaključuje da se u primeru (4a) radi o Karlu, a ne o Čarlsu, a u primeru (6a) o francuskom kralju Fransoa I, a ne o Frensisu, Francu ili Franji, mada je uz odgovarajući kontekst i ta transkripcija moguća: elektronska pretraga pokazuje da engleska varijanta imena *Francis I* može da se odnosi i na Franju Josifa (ili Franca Jozefa), austrijskog cara.

Sledećih nekoliko primera ukazuju na kompleksnije prevodilačke izazove povezane sa datom kulturom:

(7) a) The popular saying in England about Hardwick Hall – ''more glass than wall''... (38)
b) Popularna izreka u Engleskoj o Hardvik holu - „više stakla nego zida" - ... (49)

(8) a) ...as the Inns of Court in London... (44)
b) ...poput zgrada pravničkih udruženja u Londonu... (54)

(9) a) Consider the monstruous installation of the Pergamon altar in Berlin... (263)
b) Uzmimo za primer monstruoznu instalaciju oltara u berlinskom muzeju Pergamon... (299)

Ovi primeri već ukazuju na specifičnije pojmove tipične za datu kulturu koji verovatno nisu poznati prosečnom stranom čitaocu (a možda ni svakom savremenom izvornom čitaocu). Naime, da bi čitalac shvatio izreku koja se navodi u primeru (7a), treba da zna da je Hardvik hol poznata vlastelinska kuća iz kasnog 16. veka i da ima veoma velike prozore na fasadi – otuda i izreka koju Mamford pominje. Isto tako, *Inns of Court* (8a) su zgrade u Londonu u kojima se nalaze advokatska udruženja i druge prostorije za advokate. Konačno, u primeru (9a) aludira se na rekonstrukciju oltara iz drevnog grada Pergamona u Maloj Aziji koja se nalazi u navedenom muzeju u Berlinu.

Sledeći primeri, utisak je, takođe zahtevaju pojašnjenje za čitaoca:

(10) a) ...the worship of Five Orders in architecture. (77)
b) ...poštovanje pet stilova u arhitekturi. (89)

(11) a) ...and selling the ground to workmen by so much per front foot. (123)
b) ..te prodajom zemljišta radnicima po tome koliko će metara zauzimati fasada na ulici... (140)

Izraz *five orders* (10a) odnosi se na pet stilova, odnosno pet vrsta vrsta stubova u arhitekturi, kako ih je opisao Đakomo Baroci da Vinjola (da Vignola) u 16. veku (to su toskanski, dorski, jonski, korintski i mešoviti). Za čitaoca koji se ne bavi arhitekturom, odnosno građevinarstvom, taj izraz je netransparentan, pa se postavlja pitanje da li on razume sve nivoe poruke koju autor Mamford želi da prenese. Primer (11a) sadrži izraz *per front foot* koji se zaista mora objasniti u prevodu, bilo u fusnoti bilo kroz opisni prevod, kao što je to učinjeno u (11b); naime, taj izraz označava dužinu u stopama koju zauzima fasada kuće i koja je predstavljala osnovu za obračun površine kuće.

Poslednja grupa primera iz Mamfordove knjige takođe ukazuje na moguće prevodilačke probleme koje treba uočiti i rešiti:

(12) a) ...the Dutch have embodied in their reclamation of the land from the Zuyder Zee. (401)
b) ...imali Holanđani u svom nastojanju da isuše morski rukavac i tako prošire svoju teritoriju... (455)

(13) a) The Schrebergärten movement, which has been... (428)
b) Pokret Šrebergarten, koji je imao... (485)

(14) a) ... the grandiose gestures of a Sargon or an Ozymandias... (434)
b) ...grandiozni potezi Sargona ili Ozimandijasa...(491) (fusnota prevodioca: grčko ime za faraona Ramzesa II; glavni lik Šelijeve poeme „Ozimandijas“)

Značenje holandskog naziva *Zuyder Zee* (12a) može se naslutiti iz konteksta, ali prevod ipak sadrži opisnu frazu (a ne samo transkripciju geografskog naziva) koja čitaocu objašnjava na šta se taj izraz konkretno odnosi. Iz primera (13a) jasno je da se radi o pokretu, ali bi trebalo naznačiti za šta se taj pokret zalagao: u fusnoti se može objasniti da se radi o dodeljivanju parcele pojedincu za nekomercijalnu obradu kako bi se poboljšala ishrana stanovništva, što je bitno znati da bi se potpuno razumeo Mamfordov tekst. Konačno, imena iz primera (14a) takođe nisu bliska prosečnom čitaocu, pa verovatno ni naglašavanje koje Mamford postiže pridevom *grandiozni*. Naravno, Sargon je akadski car koji je osvojio sumerske gradove, a Ozimandijas je deo titularnog imena Ramzesa II, kao što se i navodi u prevodilačkoj fusnoti; za čitaoca je značajno da prepozna imena tih vladara i veličinu njihovih poduhvata.

### 1.2. Prevod i specifični kulturološki kontekst: izvorni srpski tekst

Kada se radi o kulturološki intoniranom srpskom tekstu koji kroz prevod treba približiti engleskom čitaocu tako da prevod bude i razumljiv i da ukaže na specifičnosti date sredine, jedna od vrlo kompleksnih oblasti svakako je religija, odnosno anglikanski protestantizam i katoličanstvo naspram pravoslavnog hrišćanstva, o čemu je već pisano (up. Novakov 2008a, 2008b). Ovom prilikom navešće se i prokomentarisati nekoliko ilustrativnih primera iz knjige L. Šelmić *Srpsko zidno slikarstvo XVIII veka*[4] koja po prirodi stvari sadrži religijsku komponentu zbog tematike slikarstva koje se opisuje (prizori iz *Biblije*, slike svetaca) i škole vizantijskog ikonopisanja.

Kao što je poznato, uz dugu zajedničku istoriju, katoličanstvo/protestantizam i pravoslavno hrišćanstvo podrazumevaju i bitne specifičnosti koje nisu samo formalne, već često i konceptualne. Zbog toga nije uvek lako naći pravu meru u prevodu – onu koja će tekst učiniti bliskim engleskom čitaocu, a istovremeno zadržati izvorni „kolorit" i diskretno naznačiti da razlike postoje.

Naredni primeri ukazuju na možda najveću prevodilačku dilemu koja se pojavila tokom prevođenja ovog teksta, a to je naziv Isusove majke Marije u katoličkoj/protestantskoj i pravoslavnoj tradiciji. Poznato je da te dve hrišćanske tradicije u nazivu naglašavaju dva različita svojstva Isusove majke: prva akcenat obično stavlja na bezgrešno začeće (*Devica Marija*), a druga na rađanje boga – *Bogorodica* (mada se u *Enciklopediji pravoslavlja* navodi i izraz *Djeva Marija*), što je doslovni prevod grčke složenice *Theotokos*. Zbog toga se postavilo pitanje kako prevesti taj naziv na engleski: uobičajenim izrazom koji se koristi u anglosaksonskoj verskoj i jezičkoj sredini (*The Virgin*) ili učiniti pokušaj da se u prevodu na engleski ipak barem delimično očuva pojam iz srpskog originala. Ovo su tri od većeg broja primera iz pomenute knjige koji se odnose na Bogorodicu:

(15) a) ...posle živopisanja <u>Bogorodičine</u> crkve... (033)
b) ...he painted the walls of <u>the Church of the Virgin</u>... (032)

(16) a) ...prikaz *Krunisanja <u>Bogorodice</u>*... (075)
b) ...presentation of *<u>The Coronation of the Virgin</u>*... (071)

(17) a) ... sa likom <u>Bogorodice</u> koja u naručju drži Hrista... (083)
b) ...icon with <u>the Virgin</u> holding Christ... (080)

U navedenim prevodima zadržan je uobičajeni engleski izraz *The Virgin* umesto mogućeg (nešto dužeg) prevoda *The Mother of God* ili grčke reči *Theotokos,* ali je na drugim mestima u tekstu uz objašnjenje korišćena

[4] Knjiga je objavljena sa paralelnim srpskim i engleskim tekstom, prevod na engleski: P. Novakov.

i reč *Theotokos*. Naime, proučavanjem novijih, uglavnom elektronskih prevoda relevantnih tekstova sa ruskog, i naravno grčkog, na engleski jezik, uočljiva je tendencija da se u prevodu koristi grčka reč *Theotokos* i tako naznači kulturološki specifičan termin koji je engleskom čitaocu nepoznat, ali se prilikom prvog pominjanja može objasniti u fusnoti. Ukoliko bi se takva praksa ustalila, reč *Theotokos* bi mogla da se uvrsti u kulturološke pozajmljenice koje su prepoznatljive u engleskom jeziku.

Navešćemo još nekoliko primera iz ove oblasti koji pružaju priliku da se u prevod unese „kolorit" druge kulture:

(18) a) ...„neki daskal Stefan podigao pripratu..." (031)
b) ...„a *didaskalos* Stefan built the porch.." (028)

(19) a) ...monumentalno naslikanim *Priugotovljenim prestolom*.... (039)
b) ...monumentally painted *Prepared Empty Throne (Hetoimasia)*... (038)

(20) a) ...u crkvi Sv. Arhistratiga u Laćarku... (107)
b) ...in the church of St. Archistratigos in Laćarak... (106)

Kao i u grupi primera povezanoj s Bogorodicom, i u primerima (18a) i (20a) pojavljuju se grčke reči koje odražavaju pripadnost nekadašnjoj vizantijskoj sferi i koje bi trebalo barem pokušati ugraditi u prevod. U navedenim prevodilačkim rešenjima te grčke reči su zadržane: *didaskalos* (ispisan kurzivom da bi se naznačilo da je to reč stranog porekla i nije sasvim integrisana ni u savremeni srpski jezik) preuzeta je iz *Enciklopedije pravoslavlja* (2002) u kojoj postoji odrednica *didaskal* uz koju se navodi da označava teologa, svešteno lice ili verskog učitelja; upisivanjem te reči (u izvornom grčkom obliku) umesto opisnog prevoda engleski čitalac se postavlja u istu ili vrlo sličnu situaciju kao i prosečni savremeni srpski čitalac kome je ta reč nepoznata, a pri tom se naznačava i kulturološki otklon. Reč *arhistratig* iz primera (20a) takođe je grčkog porekla i označava glavnokomandujućeg ili glavnog zapovednika nebeske vojske, a taj naziv se pripisuje arhanđelu Mihailu. U prevodu je zadržana grčka reč, a *Rečnik pravoslavlja* (Vukičević 2004) kao engleski ekvivalent navodi englesku varijantu grčke reči *archstrategist*. Konačno, primer (19a) sadrži izraz *priugotovljeni presto* koji se u *Enciklopediji pravoslavlja* objašnjava u okviru odrednice *hetimasija* – još jedne grčke reči, a označava prazan pripremljeni presto za Isusa Hrista. U ovom slučaju, prevod sadrži sažeti opis izraza *priugotovljeni presto* koji pojašnjava sadržaj tog pojma, a grčki termin dodat je u zagradi kao relevantan stručni pojam koji se koristi u pravoslavnim teološkim krugovima.

Prokomentarišimo još dva primera iz ove oblasti:

(21) a) .... *Obretenje glave sv. Jovana*... (047)
b) ...*Reterieval of St. John's Head* ... (046)

(22) a) ...na platnu *Mučenje Sv. Varvare*... (115)
b) ...on canvass *Martyrdom of St. Barbara*... (114)

Izraz *obretenje glave* (21a) arhaičan je za savremenog srpskog čitaoca i označava pronalaženje odrubljene i zatim tajno sahranjene glave Sv. Jovana Krstitelja. *Rečnik pravoslavlja* (Vukičević 2004) kao ekvivalent te reči navodi englesku reč *finding*, odnosno *finding of the head*; u prevodu je ipak iskorišćena reč *retrieval* koja bolje pokriva semantički sadržaj srpske reči, a donekle zadržava i izvestan otklon od uobičajene reči *nalaženje* (*finding*) koji postoji i u srpskom originalu. Drugi primer (22a) odabran je da ilustruje situaciju kada se uz malo semantičko pomeranje kao prevodni ekvivalent koristi ustaljeni engleski izraz za ovakve ikonografske motive - *martyrdom* umesto doslovnog prevoda srpske reči *mučenje* (*torture).* U tom slučaju nije se narušilo značenje izvornog teksta, a prevod je kulturološki prilagođen ciljnom jeziku. Napomenimo na kraju da je i ime *Varvara* modifikovano u *Barbara* u skladu sa engleskom tradicijom.

## 2. Zaključak

Imajući u vidu značaj pojma multikulturalnost u savremenom svetu, odnosno potrebu uvažavanja i očuvanja pojedinačnih kultura u globalizovanom okruženju, u ovom radu sagledan je jedan način upoznavanja sa drugim kulturama – prevođenje – koji može da doprinese razvoju svesti o postojanju različitih kulturoloških stanovišta, odnosno o drugima koji gaje sopstvene kulturološke modele, slične našem ili drugačije od njega.

Prevod se, dakle, sagledava kao kompleksna aktivnost koja podrazumeva višestruke kompetencije, od lingvističkih do kulturoloških, a i sama kulturološka kompetencija obuhvata više komponenti koje prevodilac treba da razvije i osvesti. Naime, kada se radi o kulturološkim elementima, osim poznavanja kulturološke komponente svog maternjeg jezika i kulturološke komponente određenog stranog jezika ili stranih jezikâ, prevodilac treba da bude osposobljen da uoči kulturološki relevantna mesta u prevodu i da pronađe odgovarajuća prevodilačka rešenja. Pri tome često mora da ispolji kreativnost i da sam dođe do rešenja, jer ga postojeći priručnici ne nude.

Ovakvi problemi povezani sa kulturološkom komponentom u prevođenju i njihova moguća rešenja razmatrani su uz dve grupe primera: prvo sa stanovišta čitaoca kome kroz prevod treba približiti izvorni engleski tekst koji sadrži znatan broj kulturoloških referenci, a zatim uz komentare

za nekoliko primera iz srpskog teksta koji se odnosi na oblast religije. U oba slučaja konstatovano je da bi u prevodu trebalo – u što je moguće većoj meri – uspostaviti osetljivu ravnotežu između komunikativne razumljivosti za stranog čitaoca i kulturološke obojenosti izvornog teksta. Pri tome, prevodilac treba dobro da proceni do koje mere može da zadrži izvorni „kolorit", a do koje da ga zameni ciljnim ekvivalentom kako bi tekst približio čitaocu. Navedeni primeri ilustruju nekoliko nivoa takvih prevodilačkih intervencija, od relativno jednostavnog odomaćivanja kada se radi o transkripciji ličnih imena, preko zahtevnijih sažetih opisnih prevoda koji treba da objasne elemente izvorne kulture, pa do kompleksnih procena o najpogodnijem prevodnom ekvivalentu za datu kulturološku specifičnost. U svakom slučaju, uloga prevodioca u tom procesu je izuzetno bitna. On u izvesnoj meri predstavlja prizmu kroz koju se prelama izvorni tekst pre nego što bude enkodiran na ciljni jezik; od uspešnosti tog enkodiranja u znatnoj meri zavisi i čitaočevo razumevanje, pa samim tim i prihvatanje kulturološkog obrasca drugog, sa svim njegovim specifičnostima u odnosu na kulturološki obrazac samog čitaoca.

**Literatura**

*Enciklopedija pravoslavlja* (2002). Beograd: Savremena administracija.

Hlebec, B. (2009). *Opšta načela prevođenja*. 2. izd. Beograd: Beogradska knjiga.

Larina, T. (2005). Cultural Values and Negative Politeness in English and Russian. *Respectus Philologicus* 8 (13), 25-39.

Mamford, L. (2010). *Kultura gradova*. Novi Sad: Mediterran.

Mumford, L. (1970). *The Culture of Cities*. San Diego: Harvest Book.

Novakov, P. (2008a). On Translating fine arts and religious texts from Serbian into English. U: P. Novakov. *Anglističke teme*. 119-129, Novi Sad: Futura publikacije.

Novakov, P. (2008b). Prevođenje kao dijalog kultura.U: P. Novakov. *Anglističke teme*. 130-137, Novi Sad: Futura publikacije.

Prćić, T. (2005). *Engleski u srpskom*. Novi Sad: Zmaj.

Šelmić, L. (2004). *Srpsko zidno slikarstvo XVIII veka*. Novi Sad: Galerija Matice srpske.

Vukičević, B. (2004). *Rečnik pravoslavlja*. Beograd: Jezikoslovac.

*Predrag Novakov*

*Culture-related Elements in Translation: an Encounter with Others*

**Predrag Novakov**

# CULTURE-RELATED ELEMENTS IN TRANSLATION: AN ENCOUNTER WITH OTHERS

**Summary**

*It is a well-known fact that the complex phenomenon like language includes a broad range of components specific for a given community and its culture. These components, more or less typical for the given community only, represent a particular challenge for the translator and provide the area in which the translation can contribute to a better insight into other cultures, that is to accepting multiculturalism surrounding us. Having that fact in mind, this paper discusses translational procedures related to the transfer of culture-related elements in two directions: from English (as the source language) to Serbian (as the target language) and vice versa, with the examples from the field of social sciences, religion and art. Namely, the central part of this paper first lists relevant examples from the field of sociology and history (that is, from the book* The Culture of Cities *by L. Mumford, whose Serbian translation was published in 2010) which distinctively point to the translational problems which may occur while transferring cultural components from English to Serbian. After that, the paper discusses examples in which Serbian is the source, and English the target language; these examples are related to religion and religious art, to the field in which cultural differences are particularly pronounced. Examples were excerpted from the book* Serbian 18th Century Wall Painting *by L. Šelmić, whose English translation was published in 2004. Analysing examples from these two books, this paper discusses possible translational solutions for specific culture-related contexts and their contribution to a better understanding of other communities and multiculturalism in general.*

**Key words:** *culture-related components, English, religion, translation, Serbian*

**Prof. dr Duško Radosavljević**[1]

# MULTIKULTURALIZAM DANAS - Multikulturalizam za početnike u osnovnim crtama[2]

## 1. Šta je to multikulturalizam?

Multikulturalizam kao ideal skladnog života kulturno različitih grupa, a u kontekstu pluralnog društva, postaje od sedamdesetih godina 20. veka formativno načelo društvenog ustrojstva i razvoja demokratskih zemalja. Takođe, multikulturalizam nije samo određeni teorijski okvir po kojem se evidentna kulturna raznolikost iskazuje kao svojevrsno društveno bogatstvo, već predstavlja i izraženi politički okvir za utvrđivanje društvenih odnosa, na osnovu kojih različite kulture mogu slobodno razvijati svoje vlastite identitete, dok istovremeno učestvuju i u jačanju zajedničkih društvenih i kulturnih institucija.

U osnovi problema uspostavljanja ideje multikulturalizma je nedovoljna izoštrenost korišćenja termina multikulturalizma, kad se on pojavljuje u kontekstu rasprave o državnom ustrojstvu, s jedne, i u društvenom životu, s druge strane. Zato o multikulturalizmu možemo raspravljati u vezi s odnosima manjine i većine, marginalizovanim ili isključenim etničkim ili neetničkim grupama, etničkom pluralizmu, nacionalnom pluralizmu, kulturnim posebnostima etničkih zajednica u sklopu nacionalnih država i slično.

Odnos građanskog statusa i multikulturalizma je više nego značajan jer se reafirmacijom različitosti pokušava, bar delimično, popunjavati praznina nastala fijaskom modernog projekta nacionalne države. Takođe, bitno je uočiti i znatan uticaj globalizacije na odnose moći i mesta, te globalizacijsko urušavnje određenih ideologija, relativno autonomnih nacionalnih kultura, kao i pokretljivost ljudi preko nacionalnih granica, što rezultira heterogenim, kulturno raznolikijim stanovništvom. Nužno

[1] Redovni profesor Visoke škole „Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić“ u Novom Sadu.

[2] Izlaganje sa plenarne sednice Naučne konferencije „Multikulturalnost i savremeno društvo“, održane na Visokoj školi „Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić“, 01. marta 2013. godine. Podnaslov ovoga teksta sam preuzeo iz naslova jednog poglavlja knjige Milana Mesića, MULTIKULTURALIZAM: DRUŠTVENI I TEORIJSKI IZAZOVI, Zagreb, 2006. Centralni deo izlaganja preuzet je iz teksta napisanog za Društveno-humanističku sekciju konferencije, „Političko i javno predstavljanje nacionalnih zajednica u Vojvodini“, koji je napisan zjedno sa Nikolinom Matijević i Radivojem Jovovićem, asistentima na Visokoj školi „Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić“.

je uočiti odnos multikulturalizma i obrazovanja, religije, rada i roda. Stoga ćemo u „igru“ uvesti i pojmove „afirmativne akcije“ i „političke korektnosti“. Prvi izraz, „afirmativna akcija“, pojavio se šezdesetih godina 20. veka u SAD-u, kao deo socijalnih reformi kojima je trebalo da se poboljša društveni položaj diskriminisanih grupa – pripadnika etničkih zajednica i žena. Cilj je bio da se uskladi položaj pripadnika neke grupe u određenom društvenom segmentu sa učešćem u ukupnom stanovništvu. Drugi termin, „politička korektnost“, vrlo je višestrukog značenja i nameće se u mnogobrojnim sferama javnog i privatnog života. Uglavnom, smatra se da je politička korektnost način menjanja društvenog položaja manjinskih i ugroženih skupina.[3]

Bili zagovornici ili protivnici koncepta multikulturalizma, ostaje kao činjenica da je multikulturalizam danas jedan od ključnih teorijskih i praktičnih obrazaca za razumevanje modernog sveta, upravo zbog problema različitosti na koje upućuje.

## 2. Živ je multikulturalizam, umro nije!

Koji su današnji međunarodni izazovi u oblasti multikulturalizma? Krenimo od evropskih iskustava. Evropa je multikulturna, kao mesto susretanja kultura, koje se isprepliću, obogaćuju, nadopunjuju. U poslednje vreme svedočilo se, međutim, i o krizi politike u odnosu na kulturu i identitet velike zajednice Starog kontinenta, gde perspektivno i Srbija traži svoje mesto. Kada govorimo o krizi multikulturnog modela, referiraćemo se na Nemačku, Francusku i Italiju, kao na najizrazitije primere krize multikulturnih društava. Nemačka kancelarka **Angela Merkel,** na sastanku mladih Demohrišćanske unije (CDU), izjavila je kako multikulturni koncept, prema kojem „ljudi žive sretno jedni pokraj drugih“[4], jednostavno nije uspeo u zemlji u kojoj živi oko četiri miliona muslimana. Ukratko, Merkelova je „ustvrdila“ smrt multikulturalizma u Nemačkoj.

Takođe, francuska politika prema Romima napravila je radikalan zaokret, predvođena bivšim predsednikom **Nicolasom Sarkozyjem**, pa su tako Francuzi sproveli deportaciju Roma nazad u Rumuniju. Sličan problem je imala i Italija sa divljim naseljima iseljenika iz Rumunije. Zajedničko italijanskom i francuskom problemu jeste to da je kod njih problem sa građanima EU, jer je Rumunija član Evropske unije. **Zato i pitamo – da li je i za koga je multikulturalizam mrtav?**

---

[3] Po stavovima protivnika, menjanje reči ne podrazumeva i menjanje stavova, nego, ako je i dalje diskriminatoran, njegovo pristojno kamufliranje.

[4] Vidi tekst: „Merkelino poimanje multikulturalizma nije daleko od apartheida”, Dnevnik.hr, 15. 11. 2010. godine.

Evropa, koja očigledno i počiva na kulturnim različitostima, teško se nosi s problemom multikulturalizma, međutim, „teško je reći da je multikulturalizam mrtav, posebno u Njemačkoj, kada nije ni bio na djelu. Multikulturalizam je nesumnjivo u Europi postao vrlo nepopularan termin, ali problemi multikulturalnih društava, o kojima govori multikulturalizam ostaju", kaže **Milan Mesić**. „Činjenica jest da je njemačko društvo danas izrazito multikulturalno, a više ili manje, takva su i druga europska društva. Ona jednostavno nisu nacionalno, etnički, vjerski, kulturalno, vrijednosno, itd. homogena", pojašnjava on. Osnovni problem državnog odnosa prema multikulturalizmu jeste fatalni nedostatak jasne politike, koja bi ga podržavala i nadopunjavala. „Službena državna politika nacionalnoga (u državno političkom smislu) identiteta, može svoju multikulturalnost prihvaćati kao pozitivnu stvar, bogatstvo društva, i štoviše aktivno priznavati i podupirati kulturne različitosti. Približno u tom smislu jedino Kanada vodi takvu politiku, koja se onda može nazvati multikulturalističkom", kaže Mesić.[5]

Pogrešno shvatanje multikulturalizma kod njegovih kritičara, zapravo je i dobar deo nesporazuma, te nije čudno da ga Merkelova pojednostavljuje i banalizuje na koncepciju društva u kome će jedna pored druge živeti različite useljeničke grupe, neintegrisane u većinsku i dominantnu maticu društva, što nije daleko od apartheida, a to bi bila želja domaćih i imigrantskih verskih fundamentalista u Nemačkoj. Opet, oni zastupaju isključivost kultura i zajedničkog života, i ne odgovara im integracija kulturno različitih useljeničkih grupa u nemačko društvo. Nasuprot tome, druga strana zagovara integraciju kulturno različitih manjinskih grupa, i to ne putem (nasilne) asimilacije, koja ionako ne može biti efikasna. Za ovu drugu varijantu smatramo da je današnja Nemačka, koja do 90-ih nije službeno priznavala da je imigracijsko društvo, kasnije zbog toga i krenula s politikom integracije, i te kako sposobna.

**Drugo naše pitanje je da li je moguće ostvariti jedinstvo u različitosti, odnosno, kako to napraviti.** Budući da ništa nije jednostavno usklađivati u društvenim odnosima, pitanje je kako iste uskladiti kada se priča o kulturnoj različitosti. „Ujedinjujuća Europa, potaknuta različitošću koju su u njoj učinili vidljivom upravo imigranti, od sedamdesetih godina 20. stoljeća, službeno izgrađuje interkulturalističku politiku koja je utemeljena na postulatima jednakovrijednosti i nužnog prepletanja različitih kultura", ističe **Jadranka Čačić-Kumpes**. „Jedni to shvaćaju kao zahtjevan projekt za koji su potrebne korjenite institucionalne promjene, osobito na području obrazovanja, a drugi kao nedodirivanje različitih kultura koje sretno žive jedna pored druge, što je Angela Merkel u nedavnom obraćanju mladima

[5] Svi citati iz: „Merkelino poimanje multikulturalizma nije daleko od apartheida", Dnevnik.hr, 15. 11. 2010. godine.

svoje stranke 'definirala' kao multikulturalizam", pojašnjava Čačić-Kumpes. Naravno, treba da budemo svesni činjenice da postoji i treća struja koja zagovara asimilaciju kao zalog jedinstva svih građana u prosperitetnoj državi.

„Iako ni među teoretičarima nema suglasnosti, ipak nitko tko se bavi pitanjima kulturne i etničke različitosti u društvu, nakon svih istraživanja i prinosa na tome području, ni ne pomišlja na negiranje činjenice da se kulture neprekidno dodiruju i prepleću, bilo namjerno, bilo nenamjerno, te da su ti procesi nezaustavljivi", efektno poentira Čačić-Kumpesova[6].

Iz ovoga nam nužno sledi da se kultura i identitet shvataju i razumevaju kao procesi u kojima su jednaki akteri oni brojniji i moćniji, kao i oni u manjini. Ako bi se uspostavili procesi redukovanja odnosa između pripadnika različitih kultura, i to na one koji se moraju prilagođavati, te na one kojima se mora prilagođavati, to bi predstavljalo ne samo nepriznavanje društvene stvarnost, već zatvaranje očiju pred posledicama koje takvo redukovanje može da ima – u svakom slučaju izvor konflikata u društvu i, sasvim sigurno, civilizacijski sunovrat.

Na osnovu ovog kratkog izleta u određena evropska uskustva, čini nam se da izjave vodećih evropskih političara i njihova dela samo odražavaju njihovo neadekvatno razumevanje problema. Dok je tako, multikulturalizam će im zasigurno predstavljati nesavladivu prepreku, kao i razlog za određene negativne deklaracije. Pošto ovo nije problem koji je nastao preko noći i koji će isto tako brzo i nestati, nego otrežnjavajuća činjenica s kojom svi živimo dugo vremena, moramo se time pozabaviti na adekvatan način. Svi mi moramo da je priznamo i da počnemo da radimo na njezinoj punoj integraciji u društvo. To nam je činiti, to je naša budućnost, a ne crna prognoza, ma ko da stoji iza nje.

## 3. Izgradnja multikulturalnog društva u Srbiji i Vojvodini na početku 21. veka

Pre 1990. godine, kada je uveden višestrančki sistem u Jugoslaviji i Srbiji, manjinske nacionalne zajednice su tvorile specifičan entitet poznat pod nazivom narodnosti, koji je u ustavnopravnom i političkom životu bivše nam države bio izjednačen sa pojmom naroda. Posebno je to bio slučaj u SAP Vojvodini gde je njihov broj bio veoma značajan. U političkoj praksi, kao u svakidašnjem životu, poštovao se komplikovani, ali veoma efikasan sistem „nacionalnog ključa" gde se dosta vodilo računa da u organima političkih organizacija[7], kao i u organima društveno-

[6] Svi citati iz: „Merkelino poimanje multikulturalizma nije daleko od apartheida", Dnevnik.hr, 15. 11. 2010. godine.

[7] Savez komunista Jugoslavije, vodeća snaga države i društva, te Savez sindikata, Savez

političkih zajednica,[8] budu adekvatno zastupljeni pripadnici svih naroda i narodnosti. Tako je, podsetimo, u AP Vojvodini predsednik Predsedništva SAP Vojvodine[9] bio **Nandor Major**, etnički Mađar, a iz redova ne-Srba[10] bilo je više predsednika pokrajinske Vlade, više predsednika Skupštine itd. Svojevrsna idila je trajala do sredine 80-ih godina prošlog veka[11] kada su dovedena u pitanje sva dostignuća bivše zajedničke države, pa tako i rešenja iz oblasti zaštite prava nacionalnih zajednica i bilo je jasno da se koncepcija Jugoslavije, „bratstva i jedinstva" i ravnopravnosti naroda i narodnosti neće održati. Započeli su ratovi koji su kao produkt imali šest plus jednu novoosnovanu državu[12], strahovite ljudske i materijalne žrtve[13], razaranja koja su sama sebi bila cilj, etničku promenu stanovništva, te konsekventno pobedničkim, nacionalističkim politikama svođenje nekadašnjih naroda na status „nacionalne manjine".

Dakle, sistem zaštite pripadnika nacionalnih zajednica u Republici Srbiji razvijan je još za vreme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u kojoj se na kvalitetniji način u odnosu na ostale socijalističke zemlje gledalo na pitanja nacija i etniciteta. Tako je SFR Jugoslavija kroz različite mehanizme obezbeđivala zaštitu prava tzv. narodnosti, pa je Ustav iz 1974. godine definisao položaj nacionalnih manjina i njihova kolektivna prava, a pomenuta jugoslovenska institucija „ključa" omogućavala je, uprkos jednopartijskom sistemu, zastupljenost nacionalnosti u političkom životu. Sledeći ovakvu politiku, sve nacionalne grupe bivše Jugoslavije sa šest konstitutivnih naroda (Srbi, Hrvati, Makedonci, Hrvati, Slovenci, Muslimani), proporcionalno su bile predstavljene na svim nivoima vlasti. Najviši stepen participacije bio je na lokalnom nivou. Pripadnici nacionalnosti imali su prava na službenu upotrebu jezika, autonomiju u kulturi (u smislu osnivanja različitih kulturnih udruženja i institucija kulture), kao i na obrazovanje na svom maternjem jeziku. U vreme *druge* Jugoslavije najveći broj pripadnika manjinskih etnokulturnih grupa živeo je na teritoriji Republike Srbije, konkretno u SAP Vojvodini. Raspadom SFRJ na teritoriji Srbije su se pojavile nove nacionalne grupacije – zajednice, koje

socijalitičkog radnog naroda, Savez boraca i Savez socijalističke omladine.

[8] Opština, autonomna pokrajina, republika, federacija.

[9] Predsedništvo je bilo kolektivni organ. Autonomne pokrajine su po Ustavu SFRJ iz 1974. godine imale isti status kao i republike, pa su tako imale i sve državne organe po ugledu na njih.

[10] Npr. Geza Tikvicki, Franja Nađ, Jon Srbovan...

[11] Vidi više o tome u: Radosavljević, D. (2001). *Elite i transformacija*, Novi Sad.

[12] Srbija ne priznaje nezavinost Kosova.

[13] Ratne aktivnosti su posebno došle do izražaja u Vojvodini, koja osim što je bila svojevrsna „ratna komora" Miloševićevog režima, gde je bilo mobilisano više od 100.000 vojnika za ratove u Hrvatskoj i BiH, pa je u te svrhe opljačkana višegodišnja poljoprivredna proizvodnja, nego su i pripadnici etničkih Mađara, Rusina, Slovaka i Hrvata bili prinuđeni da ratuju protiv svojih sunarodnika u drugima republikama Jugoslavije.

su u okviru prethodne države bile konstitutivni narodi. Sem normativnog problema regulisanja statusa Slovenaca, Makedonaca, Hrvata, Crnogoraca i muslimana/Bošnjaka, u Srbiji je opšta društvena klima bila izuzetno nepovoljna imajući u vidu sankcije međunarodne zajednice, ratove na prostoru bivše države, duboku političku podeljenost i pauperizaciju ogromnog dela stanovništva. Etničke netrpeljivosti su bile izražene uprkos Ustavu iz 1990. godine koji je, u principu, garantovao prava nacionalnim zajednicama koja nisu bila poštovana. U poslednjoj deceniji prethodnog veka razorene su osnove finansiranja manjinskih matica i udruženja i institucija koje su u sistemu javne uprave bile nadležne za ostvarivanje njihovih prava. Etnifikacija politike i populizam, koje je tadašnja vlast koristila kao tehniku mobilizacije birača, sukobi sa susednim narodima bivše Jugoslavije uzrokovali su opštu nesigurnost građana i sve veću distancu, animozitete i nepoverenje između etničkih zajednica u zemlji.

Period od 1990. godine, koji je završen 2000. godine pobedom proevropskih snaga u Hrvatskoj i Srbiji, na velika iskušenja je stavio sposobnost manjinskih zajednica da se održe, očuvaju identite, da se osnaže, da aktivno učestvuju u političkom i javnom životu. Određeni deo nacionalnih elita se nije dobro snašao, određeni deo to nije ni pokušao imajući u vidu agresivni karakter režima u Srbiji, izuzetno nepovoljan po Vojvodinu u celini, kao i prema težnjama manjinskih nacionalnih zajednica. Tako smo imali slučaj da predstavnici određenih zajednica ne žele da aktivno potpomognu napore za demokratsku poromenu vlasti, neke opcije su usko gledale na interese svoje zajednice zanemarujući celinu, neki su se interesovali samo za očuvanje ograničenih nacionalnih interesa (npr. kultura i informisanje), neki su bili eksponenti politika države matice, neki su se odrekli prava na javni i politički angažman prepuštajući svoje probleme za rešavanje političarima zemlje matice, neki su od početka imali čvrst politički stav o neophodnosti promena režima i izgradnje stabilnih demokratskih i institucija za zaštitu ljudskih prava. Ipak, pretežan stav svih tih „olovnih godina" bio je da bi ta pitanja bila lakše rešavana u okviru AP Vojvodine baš zbog velikog broja pripadnika nacionalnih zajednica koje žive u njoj, nego u okvirima R Srbije posebno SR Jugoslavije koja je tada još uvek egzistirala.

U toj atmosferi posle pobede opozicije 2000. godine doneti sa novi zakoni koji tangiraju prava nacionalnih zajednica. Oni nisu naišli na veliko odobravanje ni iz redova nacionalnih zajednica, ni liberalno-demokratske i građanske javnosti. Iako su pravno formalno bili usaglašeni sa stavovima evropskih emisara[14], bilo je očigledno da će njima predviđeni nacionalni

[14] U Srbiji se posle 5. oktobra 2000. godine uvek naglašava visoka saglasnost sa stavovima evropskih delegacija, emisara i institucija, sa posebnim stavom da su naši zakoni *najviši svetski standardi u ovoj oblasti*!

saveti, kao krovne nacionalne institucije, biti pod (pre)velikim uticajem dominantne političke partije unutar nacionalne zajednice, da će biti mali ili nikakav uticaj organizacija civilnog društva u njima, da odredbe tog zakona mogu biti kontraproduktivne, mogu izazivati neželjene (nacionalističke) reakcije unutar samih manjinskih zajednica i, što je mnogo opasnije, nacionalističke reakcije većinske nacionalne zajednice da nisu jednako tretirane „male" i „velike" nacionalne zajednice, da je pisan po meri samo jedne nacionalne zajednice itd. Ali očigledno je želja da se to pitanje brzo reši pretegnula nad po nama opravdanoj bojazni da u praksi može doneti niz problema, posebno kada se neke odredbe neoprezno koriste.

Nakon petooktobarskih promena demokratska vlast Srbije je preduzela neophodne mere da bi se SRJ pridružila Ujedinjenim nacijama, Savetu Evrope i ostalim međunarodnim organizacijama, kao i obaveze u vezi sa međunarodnim standardima zaštite nacionalnih zajednica, odnosno država se obavezala da razvija demokratske institucije i procedure i da uvede posebne mere usmerene ka zaštiti nacionalnih zajednica, da sprovede politiku multikulturalnosti preporučenu kroz dokumenta OEBS-a, Saveta Evrope, Evropske komisije itd. Da podsetimo, Srbija je potpisnica Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima kojima se definišu minimumi zaštite garantovani nacionalnim zajednicama. Položaj nacionalnih zajednica uređuju Ustav usvojen 2006. godine i posebni zakoni, među kojima se izdvajaju Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (donet 2002. godine i nastavio da važi u Srbiji nakon izdvajanja Crne Gore iz zajednice Srbije i Crne Gore), Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakon o lokalnoj samoupravi (2002/6/7). Srbija ima bilateralne ugovore o zaštiti manjinskih zajednica sa Hrvatskom, Makedonijom, Mađarskom i Rumunijom.

Šta imamo danas? Ulazeći u drugu decenije XXI veka, Srbija je i dalje opterećena problemima u vezi sa etnicitetom, koja su u savremenim društvima apsolvirana ili su na tragu usklađivanja različitih interesa tradicionalnih etničkih zajednica. Određene namere da se iskustvo Srbije uporedi sa slučajevima problematičnih odnosa u zapadnoevropskom regionu, neproduktivne su jer je koren istih sasvim različit. U Evropi su problem vezani za stanovništvo iz nekadašnjih kolonija, u Srbiji su to tradicionalne etničke zajednice. Kada se gleda iz Srbije, trebalo bi se ugledati na države u regionu gde je situacija u vezi sa prirodom multikulturalnosti slična i koje su uspostavile stabilne osnove za razvoj održive demokratije. Sadašnji trenutak u Srbiji nije ohrabrujući, a postojeće stanje je takvo da se u određenom trenutku može izazvati kriza u određenim delovima Srbije. Budućnost koja je pred nama pokazaće da li će odredbe Ustava i ostalih zakonskih tekstova biti mudro primenjivane i kao takve biti i osnova za

kreiranje odgovarajuće politike multikulturalnosti. Za sada smo sigurni da je dosta vremena od donošenja poslednjeg Ustava R Srbije (2006) potrošeno na izgovore zašto da se nešto ne uradi.

U samom naslovu moje teme, koju sam danas hteo da vam izložim, vidim klicu protivrečnosti koju je teško pomiriti, odnosno gledano iz današnje perspektive – nemoguće je stvoriti produktivnu aktivnost koja bi očuvala multietnički identitet Vojvodine sa ovakvom političkom scenom, bez obzira kakva rešenje bila ponuđena ili kreirana u svrhu određene političke reprezentacije nacionalnih zajednica. Tu vidim sledeće probleme:

- Nepostojanje volje političkih aktera, kako na republičkom tako istovremeno i na pokrajinskom nivou, da se pitanje političke reprezentacije nacionalnih zajednica reši na produktivan način i dugoročno;
- (Ne)Legitimnost nacionalnih saveta za vođenje produktivne politike po meri pripadnika zajednice, a ne samo za interes političke klase unutar zajednice; problematičnost izbora nacionalnih saveta;
- Nametanje političkog arbitriranja u nacionalnim savetima; povećana mogućnost izborne manipulacije; vođenje biračkih spiskova od strane fakultativnih organa; vešto krojenje izbornih rezultata od strane određenih političkih grupacija, pokušaj „cementiranja" političke vladavine postojeće političke grupacije mimo izbornih rezultata itd;
- Nepostojanje koncepta razvoja Vojvodine kao multietničkog regiona, te s tim povezana i nemogućnost očuvanja multietničkog identiteta Vojvodine kod nosilaca političkog mandata u AP Vojvodini, ali i u relevantnim političkim opcijama sa centralom u Beogradu; neumešnost u kreiranju istoga i/ili nespremnost da se Vojvodina drugačije sagleda i izgrađuje drugačije, osim kao budžetski trošak - 7% posto budžeta Srbije;
- Nepostojanje šire političke, kulturološke, ekonomske, civilizacijske, pluralističke platforme Srbije kao EVROPSKE, MULTIKULTURNE, državne i političke zajednice, ponuđene od strane BITNIJIH političkih grupa, te nosilaca političkih mandata u Srbiji (parlament, vlada, predsednik), koja bi stvorila pretpostavke za modernizacijski kod Srbije, te u sebi sublimisala i UČEŠĆE NACIONALNIH ZAJEDNICA U IZGRADNJI IDENTITETA SRBIJE, POSEBNO MULTIKULTURNOG IDENTITETA VOJVODINE;
- Beznadežno zastareli koncepti političkih elita u Srbiji i Vojvodini, koji se više baziraju na obezbeđivanju resursa za dugu vladavinu i obezbeđenje interesa partijskog članstva vešto prikrivenih iza tzv. „državotvornih tema", takođe onemogućavaju uspostavljanje adekvatne politike u ovoj oblasti;
- Nemoćnost srpske/vojvođanske političke scene da sebe legitimiše na polaznim osnovama da je puna autonomija ličnosti preduslov za izgradnju moderne političke zajednice, osnovni je problem koji stoji na putu kako uključenja u političke procese nacionalnih zajednica tako i u

izgradnji multikulturnog identiteta Vojvodine, ali i moderne, šire političke zajednice, Republike Srbije.

### 4. Šta nam je raditi?

Kako je pre mnogo godina ustvrdila velika filozofkinja 20. veka, **Hana Arent**, ljudi nužno, *nezavisno od svoje volje*, žive u određenoj političkoj zajednici – državi. Opet, kao slobodne jedinke, sa punim pravom na *autonomiju ličnosti*, udružuju se u šire društvene sklopove – grupe i kolektive, kako bi sačuvali svoju privatnost, sigurnost, slobodu, ali i identitet. Ti identiteti mogu biti, i jesu, na područjima gde živi više zajednica, višestruki! Kako kaže **Amin Maluf**, „identitet neke osobe nije dodavanje autonomnih pripadnosti jedne na drugu, to nije neki 'pačvork', to je crtež na zategnutoj koži; dotaknemo li samo jednu pripadnost, cela osoba uzdrhti".[15] Na ovim našim područjima – područjima bivše Jugoslavije – mi smo, narodi i narodnosti iste te Jugoslavije, jednu veliku humanističku, evropsku, multikulturnu ideju uspešno likvidirali. Sada, kada živimo u Srbiji i Vojvodini, potrudimo se da ovu multikulturnu sredinu oplemenimo, učinimo efikasnom i prijemčivom za život u različitostima i savladavanju iskušenja zajedničkog života. Za početak na način **Mike Antića** koji je ovako pesmu sastavio:

**„ ... pevaj pijano racki, mađarski, totski, vlaški,**
**makedonski i lički, preko dalekih njiva,**
**i voleću te uvek, krvavo moje odojče i srećo nova,**
**jer se ne stidim tvog otegnutog govora i slanine i kudeljnih gaća,**
**od paorske sam krvi, psovki, radosti, snova...**
**Razdrlji prsluk i gutaj! Ja ovu zdravicu plaćam!"**

[15] A. Maluf. 2003. UBILAČKI IDENTITETI, Beograd, str. 23.

*SEKCIJA PRAVO*

*LAW SESSION*

**Aleksandar Ivanov** [1]

# INSPECTION SUPERVISION FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN REPUBLIC OF MACEDONIA

**Summary**: In*spection supervision represents type of administrative supervision which is one of the main tools for control possessed by the executive authorities that governs with states. Environmental protection, on the other hand is imperative for contemporary societies and it is one of the main pillars that are an essential for sustainable development. Inspection supervision is conducted in a separate administrative (inspection procedure), is performed by specialized bodies of the state administration, is being characterized with executive authority. This paper presents the environmental inspection in Republic of Macedonia, especially normative, theoretical and institutional aspects.*

*Crimes against the environment for the period 1999 – 2010 are being presented by collection of datas from the Yearbooks of the State Statistical office of the Republic of Macedonia. The Yearbooks contains data for reported, accused and convicted persons in Macedonia for every year.*

*Also data are presented from empirical research conducted in Macedonia related to attitudes, experiences and practice of environmental protection in the inspection supervision. Respondents of this research are environmental inspectors on central and local level. Thesea ttitudes are related to the actual conditions of applicability and practices of environmental protection in Macedonia.*

*The paper also, presents graphics obtained by analyzing the content of documents, using datas from State Environmental Inspectorate annual reports for the period of 2005 – 2010.*

**Keywords:** *Environment; Governing; Institutional architecture; Administration; Audit.*

## INTRODUCTION

In Macedonia during the last 10 years only 563 persons were convicted for crimes against the environment. Furthermore of these convictions more than half were about hunting violations. Is this the case because the environment in Macedonia is so well protected and people

[1]Fellow, *University of "St. Kliment Ohridski" Bitola, Faculty of Security Skopje, Idrizovo, nn, 1000, Skopje, Republic of Macedonia, Tel/fax: ++389 2 2546-211,e-mail:aivanov@fb.uklo.edu.mk.*

are very conscious about the environment or is it a lack of control and supervision? This paper addresses this question. It describes the role of State Inspectorate for Environment along with the Authorized inspectors for Environment. Also the paper investigates whether the institutional infrastructure is suited for protecting the environment.

From such figures questions regarding the Environmental protection in Republic of Macedonia arise, especially the general question of how much the Environment in Macedonia is protected. In addition the Environment protection represents an imperative, not because the adoption of the EU legislation is a precondition for a full EU membership, but also because it is a debt to future generations and at the same time civilization achievement and obligation also. Therefore we ask whether legal sanctions -563 inmates for Environmental crimes in a period of ten years (2000-2009) which represent 39% of the total reported criminal offenders - are a policy that enables protection of the Environment. In the part of Environment protection the State Environmental Inspectorate, which is a specialized body that possesses the expertise and the Legal Authority for Environmental protection and Supervision in an Administrative procedure (inspection) has a prime role.

The State Statistical office is applying a not appropriate methodology (we are seeing that in table 2 below) for recording reported accused and convicted persons in order to track the penal policy as an indicator of the Environmental protection! What is the normative and Institutional framework for Environmental protection in Macedonia? Under which indicators the State Environmental Inspection is following their activities and makes analysis since 2005 and are they appropriate? How can be evaluated the cooperation between the administrative bodies engaged for Environment protection on horizontal and vertical level?

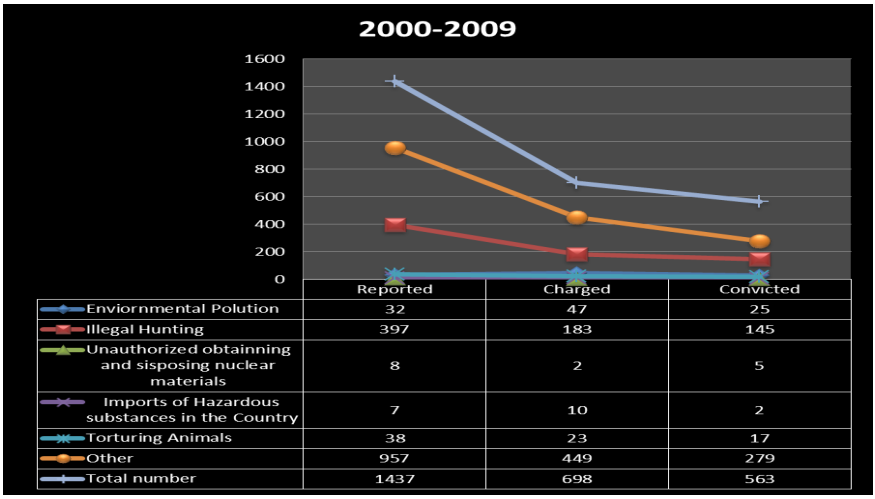
This paper hasn't got the ambition to get answers to all of these questions because for answering all of them we must have the necessary data for suggesting possible answers. This paper tries to make small contribution towards initiation of a particular debate, especially regarding the Environmental Inspection in Republic of Macedonia. This paper raises some questions rather that finding answer to them. I'm saying "raises some questions" because empirical surveys on this topic in the country are missing and we cannot call on previous results.

In the paper qualitative analysis of the legal norms in the field of Environmental protection is made (in terms of position, Authority and role of the State Inspectorate for Environment and the Authorized inspectors for Environment in Republic of Macedonia). Also as a result of quantitative descriptive analysis of survey performed during February and March 2011 regarding the Environmental inspection some results are presented. The

research involved 9 State inspectors (out of 19), and 15 authorized inspectors (out of 40) of the Municipalities the Republic of Macedonia. In numbers this represents around 40% out of the total number of inspectors in the republic, making this survey representative. Also a result of quantitative descriptive analysis on the annual reports of the State Inspectorate for Environment graphic is being presented according to the adopted methodology of the Inspectorate that enables evaluation of the activities of the SEI. Regarding the penal policy some results regarding the number of reported, accused and convicted persons for criminal offences are presented for the period of 200-2009.

The paper is separated into four parts. The first part is about the theories on institutional control and the effectiveness of different instruments in protecting the environment. The second part addresses the position of the State Environmental Inspectorate according to the Law on Environment, representing the Institutional structure for Environmental protection in Macedonia. The third part refers to the competence of the State Environment Inspectorate and the last compares the actual role of the Authorized Inspectors for Environment in the Municipalities with the recommendations as given in the theoretical literature. The paper will be finalized with some concluding observations and recommendations.

Protection of the environment in Republic of Macedonia is being provided on the normative (Constitutional category, systematic laws, secondary legislation) and on the institutional level through the state administrative bodies.




| | Reported | Charged | Convicted |
|---|---|---|---|
| Enviornmental Polution | 32 | 47 | 25 |
| Illegal Hunting | 397 | 183 | 145 |
| Unauthorized obtainning and sisposing nuclear materials | 8 | 2 | 5 |
| Imports of Hazardous substances in the Country | 7 | 10 | 2 |
| Torturing Animals | 38 | 23 | 17 |
| Other | 957 | 449 | 279 |
| Total number | 1437 | 698 | 563 |

2

2 Ivanov, Aleksandar. 2012. *Penal policy for Environmental crime in Republic of Macedonia*, Unpublished paper. Datas are being collected and analysed from the Yearbooks of the State

Graphic above is intended only to record numbers in terms of penal policy in the field of environmental protection in Macedonia for the period 1999 - 2009. Given that penal policy is narrower subject of this paper can only conclude that it particularly sweet for these criminal acts related to environmental protection.[3]

## STATE INSPECTORATE FOR ENVIRONMENT

The theorists, policy makers, civil society are agreed that regarding the management of the "environmental quality" organizational structure of special monitoring system is necessary. This system should indicate the changes and circumstances that result with environmental changes under the influence of anthropogenic activity. Organized system understands involvement of multiple institutions, organizations, on multiple levels, both the horizontal and vertical. This organized system, also called "environmental monitoring", enables monitoring of: the nature of pollute, quality, sources, their effects on biotic and abiotic components of environment, forecasting and targeting of protective measures ...following on these conditions is related to with the strong commitment of more entities, ranging from the lowest level of organization in a working organization, neighborhood, municipality, city and eventually nationwide. Connection of this system betw*een the states would help in establishing methodology for monitoring the issue of regional or global level.[4]

In Republic of Macedonia inspection supervision in the environment is exercised by several bodies as per central level (horizontally divided competence) and on vertical level (competence to carry out inspection supervision on the municipalities, the city of Skopje and the municipalities in the City), in that way creating two instance principle of the inspection supervision on the subject of the environment protection. On the central level the central role in implementing the inspection supervision is the State Environmental Inspectorate (SEI), already being mentioned as body within the Ministry of Environment and Physical Planning, which has competence in providing the general regulations (constitutional, legislative and other legal acts) that regulate issues in the field of Environmental protection and Environmental inspection[5]

On the subject of the problem regarding the role of the municipalities in the matters of Environmental protection we can say with certainty that it is one of the competences of the municipalities. This competence is

Statistical Office of the Republic of Macedonia for the period 1999 – 2009.

3 Ibid.

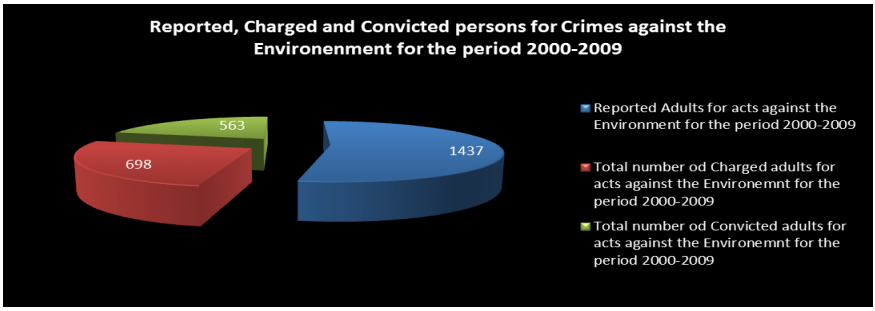
4 Mulev, Mitko. 1997. *Zastitta na zivotnata sredina.* Skopje: Vorldbuk, (275 - 284).

5 Ivanov, Aleksandar. 2011. *Inspekciski nadzor vo zastita na zivotnata sredina – so poseben osvrt na Dr\avniot inspektorat za za za stita na zivotnata sredina.* Skopje: Magisterski trud odbranet na Fakultetot za bezbednost Skopje, (165).

being established with the Law on Local self-government adopted in 2002. The local level and the direct insight into the conditions is certainly an advantage for achieving an efficient and effective system for Environmental protection.

(SEI) performs inspection supervision over implementation of technical and technological measures for protection of air, water, land, flora and fauna from degradation and pollution, also protects the biodiversity and geodiversity, the special natural heritage (national parks, natural monuments, parkforest, ornithological reserves and others protected by law areas), does the ozone layer protection, the protection from harmful noise in the environment and non-ionizing radiations in protected areas, prevention of environmental incidents etc.

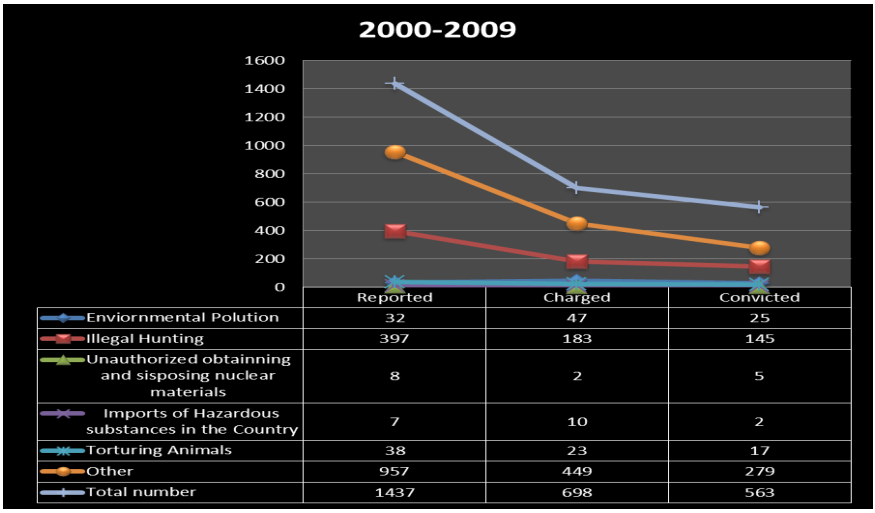
Considering the power instruments available to the inspectors, consisting the possibility of taking actions and activities that could be conducts coming under the regime of "repression," we can say that the inspectors professional identity is build up by their education on one side and by their competence and professionalism on the other. Expertise and professionalism in this terms means the possession of quite specific knowledge and skill for certain job. The inspectors must also have legal knowledge considering that they are acting under special inspection procedure, which eventually represent administrative procedure.




The table above presents the total number of reported, accused and convicted persons for crimes against the environment. The numbers shows that a third of the registered persons are being convicted. Less than half, or 48.6% of registered are charged. This condition inspires some questions and future activities in a path for extensive analysis. This analysis should include relevant institutions that are authorized for charging persons for offenses against the environment (in this case: State Inspectors for Environment 2. Authorized Inspectors for Environment on local level, Ministry of Interior 4. Custom service of the Republic of Macedonia 5. Other administrative bodies (e.g. Centre for Crisis Management and the Directorate for Protection and Rescue), public prosecutors and the third segment, the judiciary who

should answer questions regarding penal policy towards acts against the Environment. Otherwise, 4/5 of the people who are charged for act against the Environment are being convicted, presenting 80.65%./[6]

The table bellow furthermore contribute to achieve the impression in more details that the one above. As we can see the structure of the acts for which people are convicted at the most implies on "other"! This kind of data gathering is unsuitable for the need in policy and decision making. 449 people out of 698 for the period of 2000-2009 are charged for "other". 279 upot of 563 are sentenced for "other" according to the State Statistical Office. This is a argument




| | Reported | Charged | Convicted |
|---|---|---|---|
| Enviornmental Polution | 32 | 47 | 25 |
| Illegal Hunting | 397 | 183 | 145 |
| Unauthorized obtainning and sisposing nuclear materials | 8 | 2 | 5 |
| Imports of Hazardous substances in the Country | 7 | 10 | 2 |
| Torturing Animals | 38 | 23 | 17 |
| Other | 957 | 449 | 279 |
| Total number | 1437 | 698 | 563 |

The legislator for the inspectors (in general, for all inspectors, not only to those in SEI) establishes the commitment of taking an expert exam one year after the employee. This examination is intended to act as test for possessing special and specific knowledge. It includes written and oral part. The method of conducting the examination is provided by the Minister of Justice while the program for taking this examination is made by the head of the administrative body in whose structure is the inspection service. However more importantly is that in addition to passing the examination by the inspector, he is subject of verification of his knowledge on every fourth next year.

Law on Inspection Supervision (LIS) determines the general systematization of job positions including:

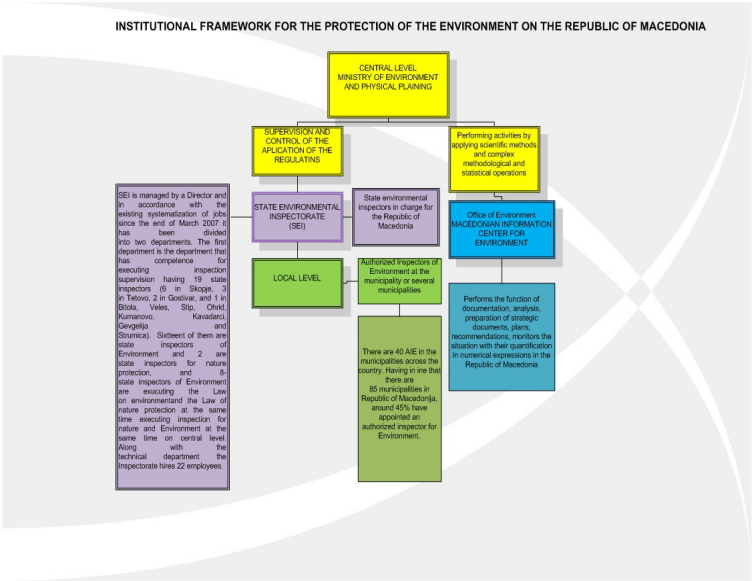
- Junior Inspector (respectively the "contractor under Law on

6 Ivanov, Aleksandar. 2012. *Penal policy for Environmental crime in Republic of Macedonia*, Unpublished paper. Datas are being collected and analysed from the Yearbooks of the State Statistical Office of the Republic of Macedonia for the period 1999 – 2009.

Civil Servants LCS”);
- Inspector (corresponding to “Advisor”);
- Senior Inspector (corresponds to the Head of department according to LCS);
- Chief Inspector (corresponding to the Head of Department);
- Inspector General (corresponds to state advisor).[7]

The supervisory powers and position of the State Inspectorate, as well on the authorized inspectors for Environment in the municipalities are derived from the Law on Environment (LE). We can emphasize and the existence of other bodies competent for inspection supervision under LE (such as veterinary, phytosanitary, market and other inspection bodies established under (LE). The question for what is being subject of Environmental inspection and the procedure are provided in LE (Article 198, 199, 200, 201, 202), part of the law that contains provisions that governs the powers, scope of work, the inspection supervision procedure and responsibility of the inspectors.

Strengthening the capacities in protecting the environment are subject to requirements as of the institutions working in the area (particular reinforcement is needed in the administrative capacity on central and local level), situation that is noted in the reports of the European Commission. Coordination between administrative bodies is being criticized.[8]



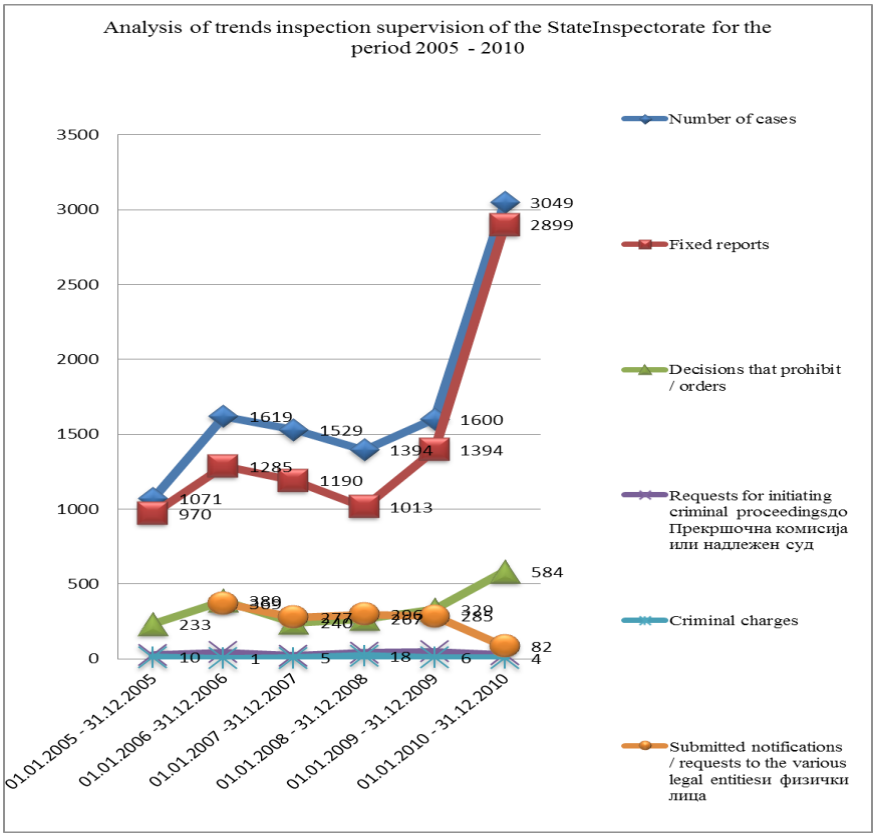

7 Law on Inspection supervision (Official Gazette of the Republic of Macedonia no.50/2010), Article 22.

8 *Progress report. 2009.* Republic of Macedonia. Brussel. European Commision. (73).

SEI main activity is conducting inspections, investigations and audits of locations relevant in Environmental protection.

These are three types of activities:

- Preventive (in the process of approval of the IPPC, the so-called environmental permits, authorizations, emission limit values);
- Penalty (imposing penalties);
- Remediation (enforcing remediation actions to eliminate deficiencies and their causes.[9]




The graphic display that is presented above reflects the trends of inspection supervision by SEI within a time period of 6 years, which corresponds to the adoption and entry into force of the Law on Environment. Two periods of exercising supervisory activities can be seen, first for the period 2005 - 2009 year, and second, only for 2010 where significant deviation is evident from the last one. However, this aberration does not

9 *Godisen izvestaj za izvrsen inspekciski nadzor za sproveduvanjeto na merkite za zastita na zivotnata sredina I prirodata za 20.10 godina.* 2011. Skopje: MInisterstvo za zivotna sredina I prostorno planiranje – Drzaven inspektorat za zivotna sredina, (4).

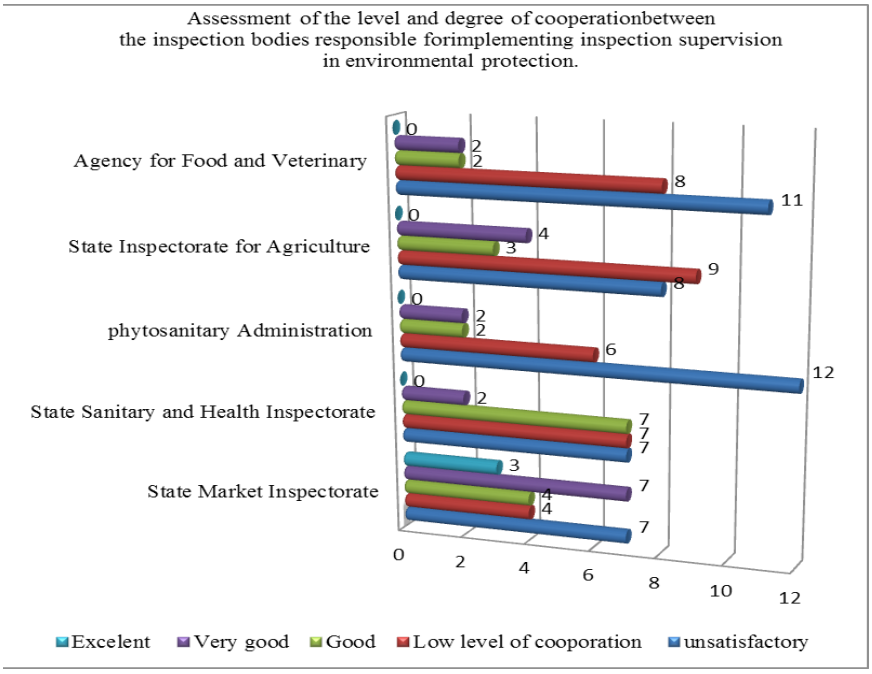
mean trend, but only represents an indicator. Classification of the reports that is taken into account (number of cases, fixed records, filed misdemeanor/ criminal charges, decisions, delivered notices/reports) generally speaks for the powers and duties performed by the State inspectorate, and can make draw conclusion that preventive measures are being taken. The numbers of filed civil and criminal charges are extremely occasional if we consider that for a period of one year it happens only few times (ex: 4 criminal charges are being made for 2010), which suggests that prevention activities are expressed, which is certainly in the spirit of the law on environmental protection. But the question is: Are this preventive measures giving results as expected or they are subject of misusing from the Authorized institutions. Extraordinary increase in the number of performed insights on inspection supervision during 2010 shows that the SEI takes measures and it is been significantly active in 2010 but in terms of criminal charges the situation is the same.[10]

The competence of SEI is determined by the LE and includes resolving incidents that endanger the environment as well as their prevention, including the process of issuing/negotiation **on IPPC permissions in** the process of adoption of best available techniques, participating with expertise , opinions and reports for other state institutions and other organizations, working closely with the Police and the Custom service and with other partner inspectorates at central and local level, providing access to environmental information to the public, according to the legal framework. It is necessary to note the need of cooperation with other state bodies and institutions.

We can emphasize the Custom Service and the Ministry of Interior given their specific position as competent for investigation and application of special investigations measures according to the Law on Criminal Procedure. Public prosecutor's office also has critical role in implementing this measures. Cooperation within public administration on national and international level is needed especially taking into consideration that environmental crime is often trans boundary, both in terms of actual execution , and in terms of consequences of certain behaviors. The needed specific knowledge by environmental inspectors is essential in determining this type of crime, taking into consideration their education, the specific knowledge and skills that they possess, and technique and equipment they have.[11]

10 Ivanov, Aleksandar. 2011. *Inspekciski nadzor vo zastita na zivotnata sredina – so poseben osvrt na Dr\avniot inspektorat za za za stita na zivotnata sredina.* Skopje: Magisterski trud odbranet na Fakultetot za bezbednost Skopje, (175).

11 Ibid. (177).




The graphic presents the position of the respondents from the performed empirical survey regarding the assessment of cooperation between SEI and with the "others" inspection services competent for inspection supervision over the implementation of Law on environment. We can notice that only the State Market Inspectorate is graded as "excellent", but only by three respondents. Based on this information we can roughly say that the situation regarding cooperation is unsatisfactory, given that the distribution of responses is largely estimated as, "low" and "good." For State authorities that should be coordinated and coherent in the implementation of this law, the situation above is unacceptable.

## SCOPE OF WORK ON STATE ENVIRONMENT INSPECTORATE (SEI)

Environmental inspection performed by SEI represents remarkably complex competence which consist a number of powers and duties. In this part (referring to scope of jurisdiction of state inspectors) numerous competences are present as: eligibility of the installations planned to be built, whether they are exceeding the permitted quantities of pollutants, determining whether is the particular subject has got elaborate for the

environment, whether the subjects that act according to the Law on environment, are they acting in accordance with regulations for informing the public, insight and control in all phases of work, etc.?[12]

State inspectors are competent in terms of supervision over the implementation of measures for the protection of the soil from pollution and conversion of using the soil in the area of: taking measures for preventing on pollution, compliance with the enumerated projects for re-cultivation of the soil, taking measures for protection of the soil from pollution, wholesomeness of the equipment for monitoring and other measures. Also important are the responsibilities of the state inspectors in the area of surveillance of the implementation of measures for protection against non-ionizing radiation, as well as supervision over the implementation of measures for protection against odor by installations that possess A - integrated environmental and B – integrated environmental license.[13]

Given that the inspection procedure represents a special type of administrative procedure, one of the main features of this procedure is adjudication on concrete legal act that determines certain rights and obligations to specific legal entity. In this part, state inspectors in the exercise of surveillance are authorized of making decisions in administrative (inspection) procedure where they can: identify measures to eliminate causes for appearance of pollution, removal of dangerous consequences, identify measures to prevent, prohibit the construction or reconstruction of installation, restricting the work of objects, facilities and installations, and to impose a ban on their work. Furthermore the major issues where we can recognize the authority of the inspection supervision by the SEI is in the area during imposition of the decisions to: bans, limit, and withdrawal, impose! The measures of prevention are measures that involve preventive action. What is evident in Law on environment is that the repressive measures mentioned above are numerous and may seem more efficient.

In terms disposal of powers while performing inspection supervision as we have seen, the inspectors (state and authorized) have on disposition broad range of measures. In the survey the respondents were asked which measures are usually used in making a decision. Below are the original answers of the respondents.

12 Law on Environment. Article 198. (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010 and 124/10).

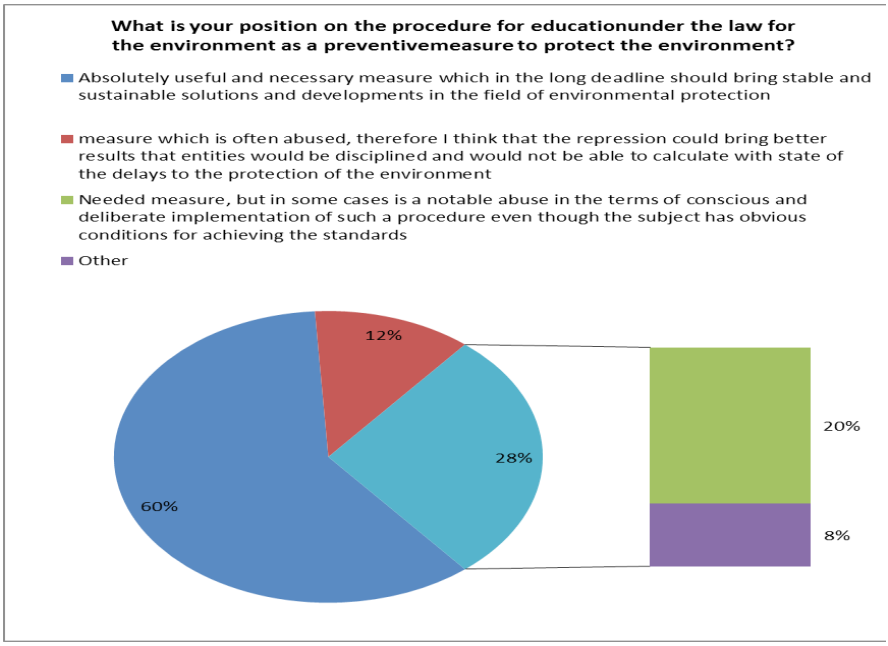
13 Ibid. Article 199.

| **What are the measures that are most comonly used after performed inspection supervision according to Law on Environment taken by you as State or Authorized inspekctors for Environment?** | |
|---|---|
| **1.** | Measures to eliminate the causes of the pollution. |
| **2.** | Advises. |
| **3.** | Corrective measures: a ban on part-time work. |
| **4.** | Above all preventive measures such as educational information with deadlines to meet certain guidelines and responsibilities with decisions in administrative proceeding, where it should be imposed ban, and sometimes fine, payment orders or request to the commission of offense. |
| **5.** | Decisions for assignments, educational access, and if extremely necessary and penalty provisions, such as prohibition, etc... |
| **6.** | Preventive measures and imposing deadlines for the removal of the deficiencies. |
| **7.** | Preventive, informative and educative measures. |
| **8.** | Incpections ehether recommendations and measures are being applied. |
| **9.** | In the few inspections that I have committed most often fear comes from the large penalties. This fact has forced the applicants to act down my suggestions (in accordance with law). In these cases I close the procedures with a record of additional insight and conclusion that the case is resolved. |
| **10.** | In a certain time period to remove deficiencies or environmental pollution. Mandatory penalties. Misdemeanor proceedings. |
| **11.** | Imposing to perform certain activities or ban tham if there is Law violation. |
| **12.** | Imposing to perform certain activities. |
| **13.** | Misdemenaur procedings. |
| **14.** | Depends on the conditions identified during the inspection. |
| **15.** | Duties. |

From tabular display can be comprehend the answers to most of the respondents. What is can be commented in this section is the situation that most of the respondents (88%answered and about 60% of the answers are listed here) answered the question. First, the above mentioned measures show that the respondents know about the range of measures that are having on disposal under the Law on Environment. Secondly, we can conclude by qualitative analysis of the results is that inspectors are using primarily preventive and corrective measures as and informative one, which of course is consistent with the essence of the Law on environment in providing inspection supervision in general. In fact, this situation is very logical, especially considering that the intensity of changing the legislation in the context of harmonization with European legislation is dictating different criteria and standards for the situation in the field of environment protection. Thirdly, also the fact that many of the responses can recognize the willingness for initiation of appropriate procedure (usually - a misdemeanor, but also criminal procedure), indicates that the

inspectors are prepared to act also repressive, which is fundamental feature of the inspection supervision.

The procedure of education is a preventive measure which is distinguished by its preventive action. It may be imposed only for a certain range of misdemeanor violations of provisions in relation to environment protection. The procedure for education means that if there is an irregularity in respect of violation of the acts that are listed as such in Article 204 - of the Law on environment. When this measure is imposed by a state inspector it is implemented in SEI. Failure of this proceeding results with initiation of a misdemeanor proceeding before the Misdemeanor Committee.




The procedure for education is a measure that seeks to avoid the classical - repressive approach that is characteristic of the inspection supervision. It represents new measure in our legislation, and given that the surveillance and awareness of environmental protection is generally low, their existence it justified so far. The majority of respondents in the survey, reports that this is absolutely useful and necessary measure, which in the long term should bring stable and sustainable solutions. This is being attitude of 15 respondents, representing 60% of total number of respondents. On the other hand, not small number of inspectors reported that there is some form of abuse of this measure (more or less). Five of the respondents, or 20% of respondents noted that abuse is noticeable in terms of conscious and deliberate implementation of such a procedure even though the subject

has obvious conditions for achieving the standards. Three believe that repression would made better results, and some of the respondents reported supervision of choices when it stated that "it is still early to conclude a state of success / failure of the measure."

## AUTHORIZED INSPECTORS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE MUNICIPALITIES AND THE CITY OF SKOPJE

Decentralization of power is complex and complicated process that applies to many of the common things in a national political organization such as the state. The local self-government in Macedonia is playing significant role and has special meaning, especially since the adoption of the Law on Local Self Government in 2002 which significantly expanded the jurisdiction of the municipalities.

One of the competencies of the municipalities established as such in the law on local self-government represents the protection of the nature and the environment. Therefore, standardization of such jurisdiction in this *lex specialis* (Law on Environment) for the local authorities is the foundation for determining the mechanisms for the operationalization of this particular jurisdiction. In the area of environmental monitoring and control in terms of legal provisions of environment competencies are being transmitted to perform the inspection in environmental protection.[14]

Law on inspection supervision of 2010 as one of the organizational units that perform inspection supervision in protection of the environment also envisages the inspection services within the local government, municipalities and the City of Skopje as competent Authorities.[15] For matters of its competence the municipalities are organizing their administration. The municipality can organize inspectorate of the municipality for inspection supervision over activities in her jurisdiction.[16] For matters of competence of the municipality and the City of Skopje and the municipalities the City of Skopje, determined by the Law on Environment, inspection supervision over the implementation on the regulations based on it is being performed by the municipalities, through authorized inspectors of the City and authorized inspectors of the municipalities in the City.[17] In the terms of

14 Ivanov, Aleksandar. 2011. *Inspekciski nadzor vo zastita na zivotnata sredina – so poseben osvrt na Dr\avniot inspektorat za za za stita na zivotnata sredina.* Skopje: Magisterski trud odbranet na Fakultetot za bezbednost Skopje. **(191).**

15 Law on Inspection supervision. Article 13. (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no.50/2010).

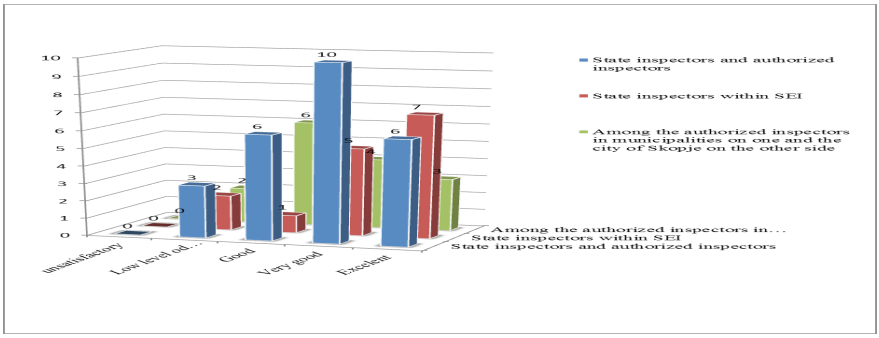
16 Law on Local Self-Government. Article 57, point 1 and 3. (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 5 from 29.01.2002 ).

17 Law on Environment. Article 194, point 3. (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010 and 124/10).

requirements to meet the criteria for being AIE, referring to candidate's education the Law on Environment provides identical criteria as one of the State Inspectors for Environment, according to Article 196, paragraph 1 of Law on environment.

AIE contrary to SIE doesn't have authority to perform Inspection supervision on installations and facilities where A - integrated license is needed. . AIE have competence in performing surveillance in terms of control to subject who needs to meet the criteria for "B" and "V" integrated environmental license. Executing an inspection for subjects that needs to make an elaborate for Environmental protection according to LE also is one of the AIE jurusdictions. AIE are performing inspection supervision about soil protection, taking measures in case of exceeding of pollution and preventing unpleasant odors in the environment.

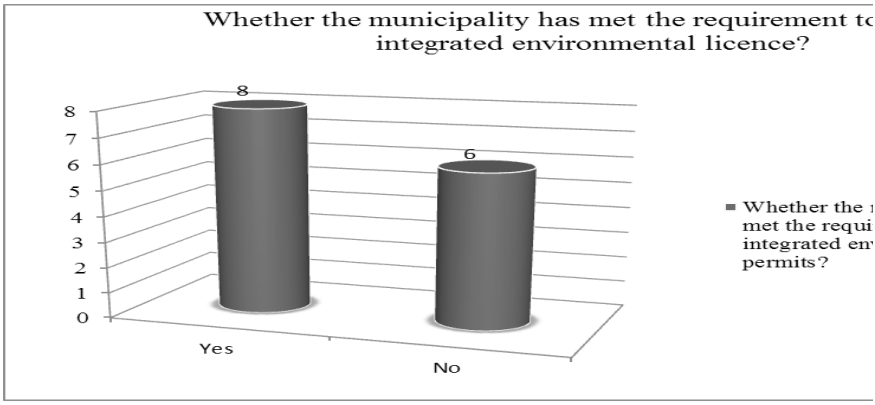
**How do you assess the cooperation between the following categories of inspectors?**




From the graphical display we can see the situation of satisfaction or the impression of the respondents regarding cooperation between inspectorate services for environment at all levels and forms. Trend and distribution of data is largely within the upper half of the grades and substantial part is assessed with very good, good or great.

Except the difference where the AIE cannot license the A – integrated Environmental license, the other competences of these inspectors are identical with one of the State Environmental inspectors.

Data's in the graphical display reflects the condition that can cause concern, especially taking into account that municipalities in the decentralization process are already authorized to perform inspection for a significant period of time (7 years since the adoption of the Law on Environment). According to the figures above, we can say that more than 2/5 or 43% of respondents stated that municipalities have not fulfilled the




required conditions. This is condition in Mart 2011 (practically one quarter of the year is passed). Such a high percentage of municipalities, that are not fulfilling the conditions for issuing B license at the same time combined with the fact that more than half of municipalities haven't got Authorized inspectors for Environment (AIE) simply makes the implementation of the inspection supervision in Environment protection in order to apply the LE difficult, even impossible to achieve.

Otherwise in relation to the actual situation regarding the staffing of the municipalities the situation has not been satisfactory considering that about there are 40 AIE in the municipalities across the country. Having in mind that there are 85 municipalities in Republic of Macedonia, only 45% have appointed an authorized inspector for Environment.[18]

In this respect noticeable is the answer to one of the respondents from the authorized inspectors' for environment saying that besides the inspection on the Environment he is performing inspection as:

- Communal Inspector in two municipalities; Construction Inspector in two municipalities; Advisor to issue B-IPPC permits; Advisor for approval of environmental studies in two municipalities; Member of the Commission for determination of tax; Person responsible for projects funded by the ministry of Transport and Communications; Respondent continues with the explanation saying that much of this condition is follow-on with weak and inconclusive results in large part located in wide legislation that should be followed and enforced. This situation is followed by actual physical inability to achieve to inspect all locations. As an additional problem he cites that as competent for giving B licenses for Environment along with giving permits for Building is collision against the Law! Comment on this answer is sufficient.

18 *Godisen izvestaj za izvrsen inspekciski nadzor za sproveduvanjeto na merkite za zastita na zivotnata sredina I prirodata za 20.10 godina.* 2011. Skopje: MInisterstvo za zivotna sredina i prostorno planiranje – Drzaven inspektorat za zivotna sredina, (5 – 6).

## CONCLUSION

SEI in the past years is being equipped, but it is still on the unsatisfactory level. The normative part is always rapidly rounded, but the same cannot be adequately followed by the practice. What is constant is that the European Commission has always emphasized the need to strengthen the capacity of agencies that perform inspection in environmental protection. What stands out as a challenge to this authority is the complexity of the task to improve the implementation of the legislation while acting primarily with preventive measures.

Municipalities are also facing serious challenge, especially taking into account the financial situation on most of them. The process of decentralization means that they are being authorized in implementation of the laws, becoming part of the institutional architecture for implementation, in that way becoming a governing authority. The conditions are not satisfactory. Solutions need to be required in structural strengthening of the capacities of the municipalities. The material and - financial capacities of the municipalities is the most important. The survey shows serious problems in implementation of the inspection supervision on Environment protection in the municipalities. The presented data indicates that the municipalities which have authorized inspector of environment did not fulfill their obligations arising from the Law on Environment.

In terms of normative and institutional resolving on the issues and problems SEI has projected certain steps in this direction. For example, acts that are being prepared in this direction and still being a working version are: draft version of a special law for inspection in the environment that follows the European legislation in that area. According to this solution the Inspectorate would receive status of a legal entity, and consequently more independence would come to the fore. Working version of the new systematization of jobs within the Inspectorate should provide room for advancement in the service and the ability to distinguish the expertise of a particular employee (now all are being equal). This situation enables proactive and reactive motivation, expressed through advances in the workplace, personal income, etc.

REFERENCES

1. Akimovska, Maletic, Iskra. 2011. *Kon zakonot za inspekciski nadzor.* Skopje: Pravnik 226/XXX.
2. Aceski, Ilija. 2000. *Socijalna Ekologija.* Skopje: Filozofski fakultet – Skopje.
3. Aceski, Ilija I Naumov, Tome. 1994. *Socijalna Ekologija.* Skopje: Univerzitet "Sv. Kliment Ohridski" Bitola.
4. Davitkovski, Borce. Pavloska – Daneva, Ana. Grizo, Naum I Gelevski, Simeon. 2008. *Upravno pravo.* Skopje: Praven fakultet "Justinijan Prvi - Skopje".
5. Ivanov, Aleksandar. 2009. *Lokalnata samouprava I vrsenjeto na policiskite raboti vo Republika Makedonija.* Godisnik na Fakultetot za bezbednost Skopje. Skopje: Fakultet za bezbednost Skopje.
6. Ivanov, Aleksandar. 2011. *Inspekciski nadzor vo zastita na zivotnata sredina – so poseben osvrt na Dr\avniot inspektorat za za za stita na zivotnata sredina.* Skopje: Magisterski trud odbranet na Fakultetot za bezbednost Skopje.
7. Malis – Sazdovska, Marina. 2008. *Ekoloska kriminalistika.* Skopje: Grafotrans.
8. Malis – Sazdovska, Marina. 2010. *Megjunarodni standardi za zastita na zivotnata sredina.* Skopje: Fakultet za bezbednost Skopje.
9. Mulev, MItko. 1997. *Zastita na zivotnata sredina.* Skopje: Vorldbuk.
10. Annual reports on carried out inspection supervision on the implementation of measuresfor the protection of the environment for 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 and 2010., Ministry of Environment and Physical Planning, State Environmental Inspectorate.

REGULATION

1. Constitution of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 52 of 22.11.1991).
2. Law on Environment (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010 and 124/10).
3. Law on Inspection supervision (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no.50/2010).
4. Law on Local Self-Government (Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 5 from 29.01.2002 )

# INSPEKCIJSKI NADZOR NAD ZAŠTITOM ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI MAKEDONIJI

**Rezime:** *Inspekcioni nadzor predstavlja vid upravnog nadzora i jedan je od osnovnih mehanizama kontrole koje poseduje izvršna vlast jedne države. Zaštita životne sredine je, s druge strane, neophodna u savremenim društvima i predstavlja jedan od temelja neophodnih za održivi razvoj. Inspekcioni nadzor se vodi kroz posebni upravni postupak (inspekcioni postupak), njega sprovode specijalizovani organi državne uprave i on ima obeležja izvršne vlasti.*

*Ovaj rad će predstaviti inspekciju nad zaštitom životne sredine u Republici Makedoniji, i to posebno na normativnom, teorijskom i institucionalnom nivou.*

*Krivična dela iz oblasti povrede životne sredine za period od 1999. do 2010. godine predstaviće se podacima iz godišnjih izveštaja Državnog zavoda za statistiku Republike Makedonije. Izveštaji sadrže podatke za svaku godinu o licima protiv kojih je podneta prijava, koja su optužena i osuđena.*

*Takođe, predstaviće se i podaci dobijeni empirijskim istraživanjem u Makedoniji po pitanju stavova, iskustava i prakse na polju inspekcijskog nadzora nad zaštitom životne sredine. Ispitanici su bili inspektori za zaštitu životne sredine na državnom i lokalnom nivou. Dobijeni stavovi su u vezi sa stvarnim mogućnostima za primenu i trenutnom praksom na polju zaštite životne sredine u Republici Makedoniji.*

*Rad će, takođe, grafički predstaviti podatke dobijene analizom sadržaja dokumenata i podataka iz godišnjih izveštaja Državnog inspektorata za zaštitu životne sredine za period od 2005. do 2010. godine.*

**Ključne reči:** *životna sredina, vlast, institucionalna arhitektura, uprava, revizija*

**Atanas Kozarev**[1]
**Fakultet za detektive i kriminalistiku**

# USTAVNE GARANCIJE I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE U POSTUPANJU OVLAŠĆENIH SLUŽBENIH LICA U REPUBLICI MAKEDONIJI

**Rezime:** *Pitanje zaštite od diskriminacije danas je posebno aktuelno u zemaljama Zapadnog Balkana koje imaju za clj da ostvare svoje evroatlantske aspiracije. Ustav Republike Makedonije sadrži osnovne preduslove za ostvarivanje zaštite od diskriminacije kao što su: garantovanje jednakosti građana, sloboda i prava nezavisno od pola, rase, boje kože, nacionalnog i socijalnog porekla, političkog i verskog ubeđenja, materijalnog statusa i društvenog položaja. Pored generalnih odredaba sadržanih u ustavnom okviru za zaštitu od diskriminacije, evidentan je raskorak između normativnog i stvarnog koncepta, što posebno dolazi do izražaja u postupanju ovlaščenih službenih lica u Republici Makedoniji.*

**Ključne reči:** *ustavne garancije, prava, slobode, diskriminacija, ovlaščena službena lica.*

## 1. Uvod

Živimo u turbulentnom i rizičnom vremenu. Svakodnevno se suočavamo sa brojnim izazovima i pretnjama koje kroz najrazličitije oblike ugrožavaju individualnu (humanu), nacionalnu, regionalnu i međunarodnu bezbednost u celini. Rizici i konflikti otvaraju nova kriminogena, viktimogena i patogena žarišta od kojih nastaju novi sofisticirani pojavni oblici (fenomenologija) kriminalnih i patoloških pojava, neki čak i sa vrlo složenom etimološkom strukturom. Postavlja se percepcija da se u poslednjim decenijama ljudski um i naučnotehnološki razvoj sve više zloupotrebljavaju od strane organizovanih profitnih udruženja, organizacija za ostvarenje profita, koje potom preko „mehanizma" za pranje novca „legalizuju" druge indikativne ciljeve. Nesporno je, na primer, da su dostignuće u informatičkoj nauci paralelno pratile i kriminalne organizacije za zloupotrebu, u cilju izvršenja krivičnih dela iz oblasti elektronskog kriminala, neposredno ugrožavajući bankarsko poslovanje sa jedne strane, ali i poverenje građana u finansijske institucije, sa druge strane. Nesporno je isto tako da pojedinci

1 atanas.kozarev@eurm.edu.mk

i grupe, tražeći spas od totalitarnih i siromašnih režima u svojoj državi, lako postaju plen kriminalnih grupa za krijumčarenje emigranata, trgovinu ljudima kao radnu, seksualnu i nečovečnu eksploataciju. U poslednje vreme, kriminal je fokusiran na najranjiviju populaciju – decu koja predstavljaju izvor prihoda od njihove trgovine, pedofiliju i druge oblike organizovanog kriminala. Opasnost od terorizma i njegovo finansiranje prisutni su u svim delovima naše planete, jer njegovi izvršitelji ne poznaju prostorne, vremenske, niti bilo kakve granice.

Navedena savremena fenomenologija organizovanog kriminaliteta bila je razlog i povod za brojne promene u kaznenopravnoj, policijskoj i bezbednosnoj regulativi, ali i u građenju novog pristupa prema preventivno-represivnoj borbi protiv savremenih bezbednosnih rizika i pretnji. Veoma značajna dimenzija ove reforme predstavljala je potrebu aproksimacije domaćeg zakonodavstva sa evropskim zakonodavstom, a posebno u delu približavanja policijskom poslovanju prema evropskim standardima, šta je, sa svoje strane, bilo u funkciji nacionalnih evroatlantskih aspiracija. Osnova ovako postavljene dimenzije bila je Evropska konvencija ljudskih prava ratifikovana od R. Makedonije, ali i drugih relevantnih regionalnih i međunarodnih dokumenata.

Dodatno, kao ključno pitanje u pogledu ostvarenja ciljeva bezbednosti i primeni ovlašćenja pripadnika bezbednosnog sektora, pojavljuju se poštovanje, garantovanje i zaštita osnovnih prava i sloboda ljudima i građanima, koji su zajemčeni Ustavom i međunarodnim ugovorima ratifikovanim u našoj zemlji. Smatram da radikalni pristup promenama i primeni novih kaznenopravnih i procesnih rešenja, ali i „entuzijazam" u primeni policijskih ovlaščenja, predstavljaju ozbiljnu pretnju za slobode i prava, isto kao što su i aktuelni bezbednosni rizici.

Stoga, neophodno je da se obezbede kriterijumi koji će garantovati bezbednost pojedinca u društvu, ali i primenu policijsko-bezbednosnih ovlašćenja. U razvijenim demokratijama taj kriterijum je poznat kao princip vladavine prava u oblasti policije, odbrane i bezbednosti. U demokratijama u razvoju, posebno u postsocijalističkim državama, sve je prisutnija politizacija i partizacija institucionalnog sistema, nasuprot formalno deklarativnim demokratijama, ustavnoj zaštiti sloboda i prava civilnog društva. Ove tendencije imaju reperkusiju prema demokratskom razvoju države, zato što jačanje represivnog aparata po svaku cenu znači neograničenu vlast, tj. vlast suprotnu ustavnom konceptu podele vlasti i odnosu teže i ravnoteže između pojedinih vlasti.

## 2. Odnos Ustava R. Makedonije prema pitanju garantovanja i zaštite od diskriminacije građana u toku primene policijskih ovlaščenja

Koncept o ljudskim slobodama i pravima, koji je ugrađen u Ustav Republike Makedonije, predstavlja temelj procesa stvaranja nove, demokratske i socijalne države početkom devedesetih godina prošlog veka. Opredeljenje za promociju novog, liberalnog karaktera nezavisne makedonske države u kontekstu je sa liberalnim, demokratskim karakterom koncepta osnovnih sloboda i prava čoveka – koncepta koji je eliminisao opasnost koja je mogla da „prouzrokuje mogući sudar između interesa pojedinaca i njegovih sloboda i prava, sa jedne strane, i interese države, s druge strane: prvi uvek ima prednost i ne može biti žrtvovan ni za kakve 'više' ciljeve!"[2] Zbog toga je Ustav Republike Makedonije poznat kao ustav osnovnih sloboda i prava čoveka i građanina, kao najviša pravna osnova za njihovo garantovanje, ostvarivanje i zaštitu,[3] ali i kao esencijalna garancija na domaćem planu za ostvarivanje poretka koji će se temeljiti na poštovanju osnovnih ljudskih prava i sloboda.[4] Evropeizacija ustavnog poretka povezuje se sa ratifikacijom Evropske konvencije o zaštiti čovekovih prava, čime je formalno startovao i proces „evropeizacija makedonskog ustavnog prava".[5] U tom pravcu svoj uticaj imali su i: Ramkovni ugovor iz 2001. godine, kao instrument „peace building" i „state building"[6]; Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji iz 2001. godine i dobijanje kandidatskog statusa za članstvo u Evropskoj uniji u 2004. godini. Makedonski model o ljudskim pravima prepoznatljiv je, u pravnoj teoriji, po sledećim karakteristikama: uvođenje terminologije „osnovne slobode i prava" i „dužnosti građana", najveći deo (2/3) ustavne strukture posvećen je slobodama i pravima; konkretizacija i ograničavanje osnovnih sloboda i prava: a) ograničavanje osnovnih sloboda i prava za vreme rata ili vanrednog stanja[7] i b) ograničavanja osnovnih sloboda i prava povezanih sa izvršavanjem policijskih ovlašćenja i posebnih ovlašćenja obaveštajne i bezbednosne službe, kao oblikom posebnih

[2] V. Kambovski, *Krivični zakonik – prvi korak za veliku reformu makedonskog kaznenog prava*, „Bezbednost" br. 3, 1995, str. 486.

[3] J. Proevski, *Osnovne slobode i prava čoveka i građanina prema Ustava RM i mehanizmi o njihovoj zaštiti*, „Bezbednost" br. 1-2, 1999, str. 486.

cit. rad. str. 136.

[4] G. Kalajđiev, *Zaštita slobode i prava čoveka i položaj sudstva sa aspekta međunarodnog prava*, Godišnik Pravnog fakulteta u Skoplje, Tom 34, 1990/91, str.181.

[5] S. Škarić, *Europsko ustavno pravo i europeizacija makedonskog ustavnog prava*, Zbornik naučnih trudova, MANU, 2007, str. 57.

[6] G. Siljanovska-Davkova, *Globalizacija, demokratija i makedonski okvirni i ustavni inžinjering*, Zbornik naučnih trudova, MANU, Skoplje, 2007, str. 238.

[7] Na primer, u članu 21. st. 2 Ustava sadržano je konkretno ograničenje ustavom zagarantovano pravo građana da se mirno okupljaju i da izražavaju javni protest bez prethodnog prijavljivanja i bez posebne dozvole u uslovima rata i vanrednog stanja.

restrikcija; zabrana diskriminacije bilo kakvog oblika prilikom ograničenja sloboda i prava, i garantovanje jednakosti građanina Republike Makedonije nezavisno od pola, rase, boje kože, nacionalnog i socijalnog porekla, političkog i verskog ubeđenja, imovinskog i društvenog položaja (član 54, st. 3 Ustava); takstativno nabrajanje sloboda i prava na koje se ne može odnositi ograničenje, a to su: pravo na život, zabrana mučenja, neljudsko i ponižavajuće postupanje i kažnavanje, kao i sloboda ubeđivanja, savesti, misli, javnog izražavanja misli i veroispovesti. Nasuprot ovoj ustavnoj garanciji, V. Kambovski, otkriva određene ustavne i zakonske odredbe koje se u teoriji oznavačavaju kao „suprotne formulacije", „kontradiktorne"[8] i odredbe u suprotnosti sa EKČP, zato što se njima ovlašćuju pojedini državni organi da preduzimaju aktivnosti koje ograničavaju ili povređuju slobode i prava. Na primer, pored ustavne garancije za pravo na život, ovlašćeni policijski službenici u isključivim slučajevima su ovlašćeni da primenjuju sredstva prisile, što znači mogućnost za upotrebljavanje vatrenog oružja protiv određenog lica, a što može da dovede do lišavanje života. Takve posledice mogu da imaju i policijska ovlašćenja za upotrebu fizičke sile, gumenih metaka, široko određena primena posebnih istražnih mera u našem ZKP-u, itd.

Pored ove slabosti ustavnog koncepta o ljudskim slobodama i pravima, (koje imaju reperkusije u odnosu na primenu policijskih ovlašćenja), C. Cvetkovski navodi i još ozbiljnije: Ustav RM ne utvrđuje nikakve bliže uslove i načine ostvarivanja njegove nadležnosti za zaštitu ljudskih i građanskih sloboda i prava, vidove i karaktere pojedinačnih akata protiv kojih se može tražiti navedena zaštita, uslove koje treba ispunuti da bi se potražila ta zaštita, niti pak pravno dejstvo donetih odluka kojima se utvrđuje da postoji povreda sloboda i prava. Ovakvo stanje stvari ukazuje na veliki stepen neusaglašenosti sa minimalnim brojem standardnih elemenata za ustavno regulisanje ove materije, koji je uobičajen u drugim evropskim zemljama gde funkcioniše ustavno sudstvo za istu takvu nadležnost.[9] Sveukupne karakteristike ustavnog koncepta o slobodama i pravima, ostavljaju prostor za mogućnost zloupotrebe, jer je evidentno da u praksi policijskog postupanja još nije uspostavljena jasna crvena linija između interesa nacionalne bezbednosti i interesa građana, odnosno njihovih sloboda i prava.

[8] V. Kambovski, *Konstitucionalni značaj Povelja o osnovnim čovekovim pravima EU*, Zbornik naučnih trudova rasprave, MANU, Skoplje, 2007, str. 85.

[9] C. Cvetkovski, *Ljudska prava*, Prva knjiga, *Izvori, institucije i procedure*, „Karitas", Skopje, 1999, str. 130.

### 3. Normativne garancije za ostvarivanje ljudskih sloboda i prava u Republici Makedoniji u toku policijskog postupanja – pretpostavka za poštovanje sloboda i prava građanina

Normativne garancije predstavljaju temelj za izgradnju adekvatne metodologije i instrumente za praćenje ostvarivanja zagarantovanih sloboda i prava, kao i sredstava i metoda koje će obezbediti njihovu zaštitu od ograničenja, diskriminacija, povreda i sl.[10] Ustavne garancije o poštovanju osnovnih sloboda i prava imaju primarni karakter i sačinjavaju najesencijalniji segment koji omogućava njihovo uživanje od strane građana,[11] a one obuhvataju: a) ustavno-sudsku zaštitu sloboda i prava pred sudovima, u postupku utemeljenom na načelima prioriteta i hitnosti (član 50, st. 1 Ustava); b) sudsku zaštitu zakonitosti pojedinačnih akata državne uprave i ostalih institucija koje vrše javna ovlašćenja (član 50, st. 2 Ustava); c) pravo građanina da bude informisan o ljudskim slobodama i pravima, da aktivno doprinosi, pojedinačno ili zajedno sa ostalima, u njihovim unapređenju i zaštiti (član 50, st. 3 Ustava).

Pored ustavne odredbe, normativni okvir koji se odnosi na zaštitu ljudskih sloboda i prava u toku primene policijskih ovlašćenja sačinjen je i od normi specijalnog pravnog režima:

1. Zakon o policiji određuje da je jedan od osnovnih zadataka policije zaštita i poštovanje osnovnih sloboda i prava čoveka i građanina koja su zagarantovana Ustavom, zakonima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima.[12] Osnovne garancije sadržane u ovom zakonu su: policijski službenik mora odmah da obavesti lice na jeziku koji razume o razlozima pozivanja, privođenja i zadržavanja, i na jasan način da ga upozna sa pravima koja mu omogućuje savetovanje sa braniocem, pravo na branioca u toku policijskog postupka, pravo na lekarsku pomoć, kao i o pravo da se obavesti član njegove porodice ili njemu blisko lice; primena policijskih ovlašćenja mora da bude srazmerna potrebama za koje se preduzimaju; od policijskih ovlašćenja se primenjuju samo ona koja imaju najmanje štetne posledice i koja se ostvaruju u najkraćem roku; policija može da ograniči osnovne slobode i prava čoveka i građanina samo pod uslovima i postupcima utvrđenim Ustavom i zakonom; u izvršavanju policijskih ovlašćenja, policijski službenik je dužan da postupa humano i da poštuje dostojanstvo, ugled i čast lica, kao i osnovne slobode i prava čoveka i građanina; pravo na peticiju – kada lica prema kojima su primenjena policijska ovlašćenja, smatraju da je policijski službenik povredio njihovu slobodu i prava.

---

[10] Lj. Arnaudovski, *Policija i zaštita odnosno povređivanje slobode i prava čoveka*, „Bezbednost“, br. 1-2, Skoplje, 1998, str. 79-80.

[11] S. Klimovski, *Ustavo pravo i politički sistem*, „Prosvetno delo“ AD, Skoplje, 2003, str. 76.

[12] Zakon o policiji, „Službeni list RM“, br. 114/2006, str. 1.

2. Zakonom o unutrašnjim poslovima utvrđeno je da su radnici Ministarstva dužni da prilikom vršenja poslova i zadataka štite i čuvaju život i imovinu građanina, da poštuju slobode i prava čoveka i građanina, i da primenjuju na propisani način samo one mere i sredstva prisile koja su utvrđena zakonom ili drugim propisima (član 6).

3. Podzakonska akta: Pravilnik o vršenju poslova MUP-a[13], Vodič o načinu ponašanja i međusobnim odnosima policijskih službenika[14] i Kodeks policijske etike [15] , takođe sadrže važne garancije o zaštiti ljudskih prava i sloboda.

Ovaj pravni okvir formalno i deklarativno obezbeđuje bazične uslove za primenu principa vladavine prava i ostvarivanje funkcije policije u mekedonskom tranzicionom društvu, a time i za demokratizaciju policijske delatnosti. Međutim, u našoj realnosti, i pored toga, postoje individualni slučajevi nezakonitog i neprofesionalnog ponašanja u primeni policijskih ovlašćenja. U izveštaju o radu Sektora za unutrašnju kontrolu profesionalnih standarda MUP-a, utvrđena je sledeća fenomenologija nezakonitih postupanja policijskih pripadnika koji povređuju čovekove slobode i prava: korišćenje fizičke sile, maltretiranje u vršenju službe, teške telesne povrede, protivpravno lišavanje slobode, itd.[16] Analiza radne podgrupe za razvijanje modela o nadvorešnom nadzoru nad organima koji sprovode zakon, kao karakteristični slučajevi težih prekoračenja ovlašćenja i zloupotrebe od strane ovlašćenih lica, po kojima je postupao Narodni pravobranilac (2005/2006 godine), navode se: pretnje vatrenim oružjem prilikom privođenja u policijsku stanicu; nanošenje povrede gumenim mecima i boksovima; teške povrede vatrenim oružjem prilikom privođenja u policijsku stanicu; teške povrede glave nanete tokom privođenja u policijsku stanicu, prilikom provere osumnjičenog izvan stanice, informativnog razgovora, iznude priznanja itd.

Ova realnost upučuje na fakt da je formalna propisanost ustavne i zakonske garancije o ljudskim slobodama i pravima, u posttotalitarnim društvima kao što je makedonsko, potreba, ali ne i dovoljan uslov za njihovu efikasnu zaštitu i poštovanje.

---

[13] Pravilnik o vršenju poslova u Ministarstvu unutrašnjih poslova, „Službeni list RM“, br. 149/2007.

[14] Vodič o načinu ponašanja i međusobnim odnosima policijskih službenika, „Službeni list RM“, br. 65/2007.

[15] Kodeks policijske etike, „Službeni list RM“, br. 72/2007, str. 6-9.

[16] Statistički podaci Sektora za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde: a) Ukupan broj akata za prekoračenje policijskih ovlaščenja: 691 (2006. godine), 974 (2007. godine), 1.148 (2008. godine), 1.355 (2009. godine); b) Ukupan broj akata za upotrebu fizičke sile: 83 (2006. godine), 61 (2007. godine), 64 (2008. godiine), 79 (2009. godine); c) Potvrđeni slučajevi za neosnovanu i neopravdanu upotrebu fizičke sile: 9 (2006. и 2007. godine), 4 (2008. godine) и 6 (2009. godine); d) Registrovana krivična dela za povrede slobode i prava čoveka: Maltretiranje prilikom vršenja službe, teška telesnu povreda, protivpravno lišenje slobode. Izvor://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130

## 4. Aktuelni aspekti modela policijskih ovlašćenja u Republici Makedoniji - slabosti i trendovi

Pitanje o normativnoj uređenosti kompleksa policijskih ovlasćenja ima svoj teoretski i praktični značaj, koji ne treba shvatiti suviše usko (radi opasnosti od favorizovanja pravnih normi), niti pogrešno tumačiti u kontekstu šireg uticaja društvenih, socijalnih i drugih činilaca. Formalno pravno definisanje i objašnjenje prirode i suštine policijskih ovlašćenja, ima neposredan uticaj na ostvarivanje ustavnog koncepta o slobodama i pravima, na vladavinu prava, ali i na demokratski razvoj države. U razvijenim demokratskim državama postoji koncizan okvir uspostavljenih standarda za rad policije koja se percipira kao servis građana. Propisanost policijskih ovlašćenja i njihovih ograničenja, pokazala se kao najbolja odbrana od eksluzivnog i diskrecionog ponašanja policije u svakodnevnom rešavanju problema građana. Temelji koncepta o policijskim ovlašćenjima predstavljaju ustavne odredbe najvišeg opšteg pravnog akta (lex superior), koji, na jedan opšti i deklarativni pristup, predstavljaju razradu nekoliko osnovnih ideja na kojima se zasniva celokupno društveno uređenje.[17] Sledeći nivo u uspostavljanju prirode i oblika policijskih ovlašćenja predstavljaju zakonske odredbe, pri čemu, kao zasebna upravna oblast u bezbednosnom sektoru, važe norme opšteg, upravnopravnog režima i brojne norme koje su deo posebnih pravnih režima. Sa pravnog aspekta, poseban pravni režim se gradi preko posebnih ili specijalnih zakona (lex specialis), na taj način što se prave drugačija zakonska rešenja koja odstupaju od opšteg zakonskog režima, tj. od uspostavljenog sa opštim zakonima (legi generali). Kada to nije slučaj, tada važe pravila opšteg zakona (lex specialis derógate legi generali). Da stvar bude interesantnija, kada neke službe, na primer policija, imaju posebno pravno uređenje (suzbijanje organizovanog kriminala ili terorizma), tada dolazimo do novog stepena posebnosti, nečega što uslovno može da se nazove lex specialisimus. U tom slučaju se najpre primenjuje specijalni, zatim posebni i na kraju opšti režim.[18]

U Republici Makedoniji, dosadašnje reforme u pravnoj regulativi (posebno realizovanoj preko projekta – Pravna giljotina), a osobito one koje su rezultat procesa aproksimacije evropskog komunitarnog prava,

[17] S. Klimovski, *Ustavno pravo*, „Prosvetno delo" AD Skoplje, 2010, str. 197.

[18] B. Milosavljević, *Ustavnopravni status sektora bezbednosti i aparata sile u Srbij posle donošenja Ustava od 2006. godine*", Fakultet političkih nauka u Beogradu, 2007, str. 9. (Posebnosti normativnog bezbednosnog koncepta, posebno dolaze do izražaja u funkcionisanju policije, koja se u evropskom kontinentalnom pravu prikazuje kao „policija vladaoca", a u anglosaksanskom kao „policija naroda". Konsekventno tome, u prvom pravnom sistemu ima više posebnosti (*lex specialis*) u uređivanju aparata državne prisile, a u drugom se nastoji, koliko je moguće, da se taj aparat podvede pod opšti pravni režim (lex generalis), tačnije, pod onaj koji malo odstupa od opšteg prava (common law), i da za njega važi ono što i za ostala lica – privatno pravo).

prouzrokovale su i nova normativna rešenja u regulisanju policijskih ovlašćenja. Tako se, prema definciji Helsinškog komiteta – Skoplje, policijska ovlašćenja definišu kao legitimna mogućnost lica ovlašćenih zakonom da preuzimaju zakonske mere, metode i sredstva radi suzbijanja izvršenja krivičnih dela ili da otkrivaju i pronalaze počinioce istih tih dela[19]. Ova definicija je, u suštini, zasnovana na dva elementa operativne delatnosti u borbi protiv kriminaliteta: prevencije i represije. Osnov za preduzimanje policijskih ovlašćenja predstavlja opšta sumnja, odnosno postojanje osnova sumnje radi gonjenja počinioca krivičnog dela. To znači da povod za njihovo preduzimanje predstavlja određena sumnja na nivou indicija, kao najnižeg stepena verovatnoće u kriminalističkoj teoriji i praksi, dok se u Zakonu o krivičnom postupku pravi distinkcija između osnova sumnje za otpočinjanje predistražnog postupka i osnovane sumnje o istrazi u okvirima postupaka, u kojima postoje posebna ovlašćenja policijskih službenika.

Koncept o policisjkim ovlaščenjima doživeo je radikalnu reformu, tako što je do 2006. godine, prema odredbama Zakona o untrašnjim poslovima, normativno bio uređen samo pojam „ovlaščena službena lica", obuhvatajući radnike ministarstva koji su imali posebne dužnosti i ovlaščenja, pri čemu su u vršenju poslova primenjivali propisane metode i sredstva. Donešenjem novog i aktuelnog Zakona o policiji, promovisana je kategorija „policijski službenik" pored već poznate kategorije „ovlašćeno službeno lice". Cilj uvođenja ove nove kategorije, u oblasti policijskog prava, jeste izvršenje distinkcije opšteprihvaćenog značaja ovog termina u različitim aspektima našeg demokratskog društva, radi obezbeđenja jednoobraznog, pravednog i predvidljivog tretmana policijskih službenika prema građanima. Ovaj pojam je, takođe, proizvod procesa reformi bezbednosnog sektora, sprovedenog radi demokratizacije policije i njene promocije kao servisa građana, i implementacije koncepta vladavine prava u ovu oblast.

Proučavanje aktuelnog modela policijskih ovlašćenja u Republici Makedoniji omogućuje da se detektuju sledeće njegove slabosti, manifestovane u praksi kao individualni oblici povređivanja sloboda i prava građanina:

- U makedonskoj pravnoj teoriji postoji mišljenje prema kojem skoro i da ne postoji ustavna odredba koja ne dotiče policijska ovlašćenja i krivični postupak, a da pri tome ne prouzrokuje određene kontroverzije. Ono što zabrinjava je to da pravna nauka i praksa u državi, jednu celu deceniju, nisu smogle snage niti da razreše postojeće pravne kontroverzije, a o nekim čak nije ni razgovarano, niti se praksa do kraja usaglasila sa

[19] Helsinški komitet o ljudskim pravima RM, Policija i ljudska prava, Vodič za policijsku obuku, Skoplje, 2003, str. 35.

novim pravnim pravilama i to u odnosu na veoma važna pitanja.[20] Zato ne postoji sumnja da je pravna regulativa, koja pokriva policijska ovlašćenja o krivičnim istragama, nedovoljno izgrađena, nejasna i zastarela. Nelogičnost ovakve diskrepance je utoliko veća ako se uzme u obzir da su mogućnosti o arbitrernosti i zloupotrebi daleko veće u policijskom postupku koji se najčešče odvija daleko od očiju javnosti, nego u postupku pred neovisnim sudom, koji je javan i koji se odvija u prisustvu advokata, itd.[21]

- U makedonskoj zakonodavnoj regulativi o policijskim ovlašćenjima postoje terminološka divergentnost, nejasna kvantitativna i kvalitativna sistematizovanost i odsustvo celokupnog zaokruženja ove materije. Na primer, u Zakonu o policiji upotrebljeni su termini: policijske radnje (član 2), pod čime se podrazumevaju delatnosti policijskih službenika, i policijska ovlašćenja (član 28); Zakon o unutrašnjim poslovima koristi termin: unutrašnji poslovi (član 2); u Pravilniku o načinu vršenja poslova MUP-a[22] sreću se termini: policijske radnje (član 1), druge radnje koje vrši policija (član 3) i policijska ovlašćenja (4-16); Zakon o krivičnom postupku operiše terminom mere i dejstva (član 144).

- Proučavanje ovih normativnih akata ukazuje da je primenjen metod enumeracije policijskh ovlašćenja, pri čemu je njihova brojnost različita od jednog do drugog akta: 18 policijskih ovlašćenja određuje Zakon o policiji (u posebnom stavu je spomenuta upotreba sredstava prisile), dok su 24 policijska ovlašćenja navedena u Pravilniku, uključujući i druga ovlašćenja, što samo po sebi ukazuje na odsustvo sistematizovanosti policijskih ovlaščenja u celini.

- Zakon o unutrašnjim poslovima i Zakon o policiji, propisuju da se policijska ovlašćenja podjednako primenjuju u ostvarivanju nadležnosti Biroa o javnoj bezbednosti i Upravi za bezbednost i kontraobaveštenje, što upućuje na zaključak da pojam ovlašćeni policijski sluzbenik obuhvata sve pripadnike MUP-a koji imaju posebne dužnosti i ovlašćenja. Razume se da je, u kontekstu savremenog šireg shvatanja bezbednosti i institucije bezbednosnog sektora, potrebno istaći da određena ovlašćenja policijskog karaktera imaju i pripadnici privatnih agencija za obezbeđivanje lica i imovine, kao i privatni detektivi. Ovakvim pristupom se, kod ekspertske i naučne javnosti, stvara sumnja o kvalitetu primene policijskih ovlašćenja od strane kontraobaveštajaca koji najčešče deluju pod velom tajnosti, o njihovoj edukovanosti i osposobljenosti za primenu ovlašćenja, radi čega se dovodi u pitanje efekat procesa policizacije kontraobaveštavanja. Dokaz za ovu tvrdnju je jedan (a postoji ih još) od najkontroverznijih slučajeva

[20] G. Kalajđijev, *Policijska ovlašćenja i prava osumnjičenog lica u policijskom (pretkrivičnom) postupku*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Skoplju“, tom 34, 1990/91, str.183.
[21] G. Kalajđiev, cit. rad. str. 108.
[22] *Pravilniku o načinu vršenje poslova MUP-a,* „Službeni list RM“, br. 149/2007.

u dosadašnjoj istoriji naše kontraobaveštajne službe – slučaj El Masri, koga je kidnapovala UBK i zbog koga se naša država suočava sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

- Zakonodavac nije propisao slučajeve u kojima će se primenjivati određena ovlašćenja, jer i nije moguće da se unapred utvrde sve životne situacije. On je dao diskreciono pravo policijskim službenicima da sami ocene u kom slučaju će koje sredstvo upotrebiti. Upravo ovo pravo predstavlja, istovremeno, obavezu policijskih službenika da pravilno procene svaku situaciju, a zatim da se, na osnovu profesionalnih znanja, opredele za primenu najpogodnijih taktika i ovlaščenja. Tu se krije i neizbežna opasnost od potcenjivanja ili precenjivanja datih situacija prilikom donešenja odluka, kada postoji zabluda o uslovima potrebnim za pravilnu upotrebu sredstava prinude i slično[23]. Ovi stavovi makedonske akademske, naučne i ekspertske zajednice koincidiraju sa ocenom za napredak R. Makedonije u oblasti zaštite ljudskih prava, u policijskim postupcima koji su sadržani u Izveštajima Evropske komisije, Ombudsmana, Helsinškog komiteta – Skoplje. Tako je EK 2006. godine ocenila da se, generalno, ne zapažaju značajnije povrede građanskih i političkih prava, međutim, da treba raditi više na poboljšanju pravnih okvira i jačanju efektivnog sprovođenja ovih prava. U 2007, pored konstatacije da su u celosti preduzimani dalji koraci u jačanju ljudskih i političkih prava, naglašena je potreba za daljim zalaganjima; za 2008. percipiran je slab napredak unapređenja i sprovođenja čovekovih prava, a u 2009. i 2010. samo je ograničen dalji napredak u unapređivanju i sprovođenju ljudskih prava. Institucija Ombudsman u R. Makedoniji ima još konkretnije ocene u ovoj oblasti: 2006 – zloupotrebe policijskih ovlašćenja su i dalje prisutne, zabeleženi su slučajevi prekomerne i neprofesionalne upotrebe sredstava za prisilu, a bilo je i slučajeva kada se greškom nezakonito upadalo u stanove građana; 2007 – prilikom preduzimanja posebnih policijskih ovlašćenja bilo je slučajeva prekoračenja službenih ovlašćenja uz prekomernu, neprofesionalnu upotrebu sredstava prisile, pri čemu su se kršila ljudska prava; 2008 – prilikom lišavanja slobode građana, naročito u radu pripadnika posebnih jedinica policije, povređuju se prava građana; 2009 – pri istraživanju slučajeva torture i drugih oblika zloupotrebe policijskih ovalšćenja od strane MUP-a, prisutna je i dalje doza neobjektivnosti i pristrasnosti; 2010 – u istraživanju slučajeva torture i drugih oblika zloupotrebe policijskih ovlašćenja od strane MUP-a, prisutna je i dalje doza neobjektivnosti i pristrasnosti.

Percepcija za ocenu stanja sloboda i prava u RM, kroz kvantitativnu i kvalitativnu naučnu analizu godišnjih izveštaja ovih organizacija, ukazuje na prisutnost kritičkog mišljenja i ozbiljne zabeleške, čak i formulacije

[23] Helsinški komitet za čovekova prava RM, *Policija i čovekova prava*, „Vodič za policisku obuku“, Skoplje, 2003, str. 35.

poput jačanja policijske države, na štetu sloboda i prava, vladavine prava i demokratije. Zato je neophodno preduzeti mere u sledećem pravcu:

1. Unapređenje postojećeg normativnog okvira i jačanje kapaciteta za njegovo efektivno sprovođenje;

2. Celokupna primena preporuke Komiteta pri Savetu Evrope za zaustavljanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;

3. U odnosu na građanska i ljudska prava potrebna su dalja zalaganja, posebno u odnosu na sprečavanje i gonjenje, torture i degradirajuće ponašanje u odnosu na zatvorski sistem, kao i pojačanje mehanizama za istraživanje, uključujući i saradnju između Narodnog pravobranilaštva i MVR.

## Zaključak

Pitanja o prirodi i karakteru policijskih ovlašćenja i njihov odnos prema ljudskim pravima i slobodama, istražena su nedovoljno i delimično, kako u teoriji policijske nauke, tako i u široj pravnoj teoriji. Detektovane slabosti, koje imaju uticaj na procese demokratizacije društva u celini, odnose se na postojeće ustavne kontradiktornosti u ovoj oblasti, odnosno na nedovoljni izgrađenost makedonskog ustavnog koncepta čovekovih sloboda i prava. Posledice toga su određene slabosti u ostvarivanju njihove zaštite u praksi, neizgrađeni normativni okvir policijskih ovlašćenja, njihova divergentna podela u pojedinim zakonskim i podzakonskim aktima, nedovoljna edukovanost i praksa ovlašćenih lica u primeni međunarodnih standarda o zaštiti ljudskih sloboda i prava u policijskim postupcima, politizacija i partizacija bezbednosnog sektora u našem društvu i njegova slaba i nedovoljna demokratska i civilna kontrola.

Može se zaključiti da u Republici Makedoniji, u kvantitativnom smislu, postoji model policijskih ovlašćenja koji ima sličnosti sa državama našeg okruženja, ali u praktičnoj primeni susreću se određeni defekti i nedostaci koji dovode do individualne povrede ljudskih sloboda i prava. Naime, u dosadašnjem periodu, kako u domaćim sudovima, tako i u Evropskom sudu za ljudska prava, postoje pravosnažne presude protiv Republke Makedonije u kojima je konstatovana pogrešna primena policijskih ovlašćenja. Zbog svega ovoga postavlja se pitanje o efikasnosti modela, posebno u pogledu razvijanja preventivnog policijskog postupanja i efikasne borbe protiv kriminaliteta. Odgovor na ovo pitanje traži:

1. Uključivanje sveukupne bezbednosne i pravne, naučne i ekspertske zajednice u ostvariravanje unifikacije normativnog koncepta o policijskim ovlašćenjima. Potreban je jasan koncept o policijskim ovlašćenjima u kontekstu savremene primene principa vladavine prava u ovoj oblasti. U

tu svrhu, neophodno je da se prevaziđe dosadašnji pristup divergentnog disperziranja vidova policijskog ovlašćenja u različitim zakonima i podzakonskim aktima, pri čemu se susreće različita terminologija za jedna te ista ovlašćenja. Izričito treba da se napusti šarenolikost u opisu tih ovlašćenja, itd. I konačno, treba da se ojačaju granice koje imaju preventivno dejstvo kako ne bi dolazilo do zloupotrebe policijskih ovlašćenja;

2. Obezbeđivanje višeg nivoa profesionalnosti, nasuprot etabliranoj partizaciji i politizaciji policijske organizacije;

3. Kompletna primena odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima u oblasti bezbednosnog sektora;

4. Ostvarivanje efikasnog demokratskog nadzora i kontrole nad primenom policijskih ovlašćenja od strane neposrednog pretpostavljenog, Sektora za unutrašnju kontrolu i profesionalne standarde, javnog pravobranioca RM, Anketne komisije u Skupštini RM.

**Korišćena literatura**

1. A.Kozarev, „Parlamentarna kontrola i nadzor bezbednosnog sektora u R. Makedoniji“, Skoplje, 2012.

2.B. Milosavljević, „Ustavnopravni status sektora bezbednosti i aparata sile u Srbiji posle donošenja Ustava od 2006. godine“, Fakultet političkih nauka u Beogradu, 2007.

3.C. Cvetkovski, „Ljudska prava“, prva knjiga, *Izvori, institucije i procedure*, „Karitas”, Skopje, 1999 godine.

4.G. Kalajđiev, „Zaštita slobode i prava čoveka i položaj sudstva sa aspekta međunarodnog prava“, Godišnik Pravnog fakulteta u Skoplju, tom 34, 1990/91.

5.G. Kalajđijev, „Policiska ovlaščenja i prava osumnjičenih lica u policijskom (pretkrivičnom) postupku“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Skoplju, tom 34, 1990/91.

6.G. Siljanovska-Davkova, „Globalizacija, demokratija i makedonski okvirni i ustavni inžinjering“, Zbornik naučnih trudova, MANU, Skoplje, 2007.

7.J. Proevski, „Osnovne slobode i prava čoveka i građanina prema Ustavu RM i mehanizmi o njihovoj zaštiti“, *Bezbednost*, br. 1-2, 1999.

8.Lj. Arnaudovski, „Policija i zaštita odnosno povređivanje slobode i prava čoveka“, *Bezbednost*, br. 1-2, Skoplje, 1998.

9.S. Klimovski, „Ustavo pravo i politički sistem“, Prosvetno delo AD, Skoplje, 2003.

10.S. Klimovski, „Ustavno pravo“, Prosvetno delo AD Skoplje, 2010.

11.S. Škarić, „Europsko ustavno pravo i europeizacija makedonskog ustavnog prava“, Zbornik naučnih trudova, MANU, 2007.

12.V. Kambovski, „Konstitucionalni značaj Povelja o osnovnim čovekovim pravima EU“, Zbornik od naučne rasprave, MANU, Skoplje, 2007.

13.V. Kambovski, „Krivični zakonik – prvi korak ka velikoj reformi makedonskog kaznenog prava“, *Bezbednost*, br. 3, 1995 godine.

14.Helsinški komitet o ljudskim pravima RM, „Policija i ljudska prava“, Vodić o policijsku obuku, Skoplje, 2003.

**Normativni akti:**

1..Zakon o policiji, „Službeni list RM“, br. 114/2006 godine.

2.Pravilnik za vršenje poslova Ministarstva unutrašnjih poslova, „Službeni list RM“, br. 149/2007.

3.Vodič o načina ponašanje i međusobne odnose policiskih službenika, „Službeni list RM“, br. 65/2007. 4.Kodeks policijske etike, „Službeni list RM“, br. 72/2007.

Internet adrese:

Izvor://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=130

## CONSTITUTIONAL GUARANTEES AND PROTECTION FROM DISCRIMINATION IN ATTITUDES OF AUTHORISED OFFICIALS

**Summary**: *The question of protection from discrimination is these days especially important in the countries of the Western Balkans whose goal is to achieve their Euro-Atlantic aspirations. The Constitution of the Republic of Macedonia contains basic preconditions for bringing to life protection from discrimination, such as: guarantee of equality of all citizens, of their freedoms and rights independently of gender, race, national and social background, political and religious creed, material status and position in the society. Regardless of the general provisions that the constitutional frame contains for the protection against discrimination, discrepancy between the normative and the real concepts is obvious, which can be noticed particularly in the behavior of authorized official personnel in the Republic of Macedonia.*

**Keywords:** *constitutional guarantees, rights, freedoms, discrimination, authorized officials*

**Dr Božidar Jeličić**[1]
**VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić**
**Novi Sad**

# MULTIKULTURALNOST I MEĐUNARODNO PRAVO

**Rezime:** *Razmatranje multikulturalnosti iz ugla međunarodnog prava iskazuje višedimenzionalnost odnosa u kojima se nalaze ova dva izraza ljudske civilizacije. Reč je o odnosu uzajamnog delovanja i uslovljavanja u kome se međunarodno pravo i multikulturalnost istovremeno nalaze u ulozi „subjekta i objekta", odnosno u ulozi „uzroka i posledice" tog odnosa. Praktično, savremeno međunarodno pravo nastaje po postupku koji je prosto neodvojiv od principa multikulturalnosti, a koji je manje ili više sadržan i u istorijski kumuliranim normama međunarodnog prava. Ovo se najbolje može sagledati ostvarivanjem uvida u istorijske aspekte nastanka međunarodnog prava i analizom izvora međunarodnog prava. Sa druge strane, međunarodno pravo se jasno normativno postavlja u odnosu na potrebu poštovanja multikulturalnosti kao svojevrsnog civilizacijskog standarda. Tu svoju ulogu međunarodno pravo uspešno ostvaruje kako na nivou subjekata međunarodnog prava, odnosno na nivou međudržavnih odnosa, tako i u pogledu samog odnosa država prema pripadnicima drugih etničkih, nacionalnih, religijskih i jezičkih grupa na njihovoj teritoriji, te prema pitanju ljudskih prava. Konkretni instrumenti realizacije ove funkcije nalaze se u sadržajno-normativnoj regulativi i konkretnim mehanizmima za njihovo ostvarivanje. U interakciji multikulturalnosti i međunarodnog prava sadržana je ona kritična masa civilizacijskog napora koja treba da obezbedi uspešan razvoj kako sveukupne društvene svesti, tako i svesti pojedinca u pravcu shvatanja da postojeće različitosti predstavljaju kvalitativnu prednost i bogastvo savremene civilzacije.*

**Ključne reči**: *multikulturalnost, međunarodno pravo i multikulturalnost, ljudska prava, kulturna raznolikost.*

## UVOD

Razmatranje pitanja multikulturalnosti u svetlu međunarodnog prava pretpostavlja, pre svega, svestrano poznavanje elemenata pojmovnog i dubljeg sadržajnog određenja kulture kao jedne od najbitnijih karakterisitka

[1] E. pošta: bozidarj@bitsyu.net

čoveka i ljudskog društva, te međunarodnog prava kao jedne od grana pravne nauke. Polazna osnova koja je bazirana na velikim saznajnim razlikama jedne ili druge oblasti, realno može imati za posledicu prenaglašavanje nekih aspekata, bilo kulturnih bilo međunarodno-pravnih, što može dovesti i do pogrešnih zaključaka. Ova napomena nema za cilj da nekoga dovede do zaključka da je u ovom slučaju taj uslov ispunjen, već da naglasi da eventualni analitički nedostaci ovog rada mogu biti proizvod činjenice postojanja tog nedostatka, te da drugačija tvrdnja vodi pretencioznosti koja se teško uklapa u saznajne izazove pomenutih oblasti života i društvenih nauka.

Otvaranje pitanja multikulturalnosti i međunarodnog prava podrazumeva analizu njihovog uzajamnog odnosa koji obuhvata elemente uzajamnosti i interakcije sa svim posledicama koje ta relacija u sferi kontakta ostavlja i može ostaviti. Pri tome, multikulturalnost ćemo posmatrati kao pozitivnu konstantu i tekovinu sveukupnog dosadašnjeg razvoja ljudskog društva. To podrazumeva isključivanje bilo kakve sumnje u to da ona predstavlja pojavni oblik sveukupne kulturne baštine dosadašnjeg razvoja čoveka. Naravno, uglovi posmatranja onih koji imaju isključivo političku dimenziju sa ciljevima koji su prosto izraz neprihvatljivih političkih namera, nameću određenu dozu opreza. Ovde prvenstveno mislimo na mogućnost zloupotrebe kulturnog pluralizma u svetskim, a posebno nacionalnim okvirima, a koji se žele iskoristiti u svrhu kulturne a time i političke deobe određenih prostora. Istorija je potvrdila opasnost ovakvih političkih pristupa koji su zloupotrebom iskrenih osećanja pripadnika određenih kulturnih grupa pokušavali realizaciju svojih egoističkih - političkih ciljeva i teritorijalnih pretenzija. Poslednja zbivanja na prostoru bivše Jugoslavije, a koja se u mnogome oslanjaju na neka ranija istorijska iskustva, ne samo da predstavljaju potvrdu ovakvih sumnji, već su i obrazloženje za postojeće podozrenje u sve prisutnijim tendencijama regionalizacije evropskog prostora, uključujući i prostor SRB. Naravno, svaki aprioran stav u vezi sa ovim pitanjem može biti opasan bilo da polazi sa pozicije isključivosti državnog suvereniteta, bilo sa pozicije naivnog i nekritičkog sagledavanja ove ideje, posebno ako dolazi sa političkih prostora subjekata koji su već imali prilike da istorijski iskuse ove sumnje.

Sa druge strane, multikulturalnost kao civilizacijsku tekovinu treba posmatrati i analizirati i u kontekstu realne opasnosti „kulturnog imperijalizma". Akulturacija[2] kao proces koji se realno javlja u vremenskom i prostornom dodiru dve ili više kultura, a koji je dobio na intenzitetu usavršavanjem sredstava za masovno komuniciranje, realno nosi opasnost nametanja i dominacije pojedinih nacionalnih kulturnih vrednosti – nacionalnih kultura. Ova tendencija je naklonjenija tehnološki razvijenijim

[2] Vidi: Ilić, M. (1974). *Sociologija kulture i umetnosti*, Beograd: Naučna knjiga, 32-34.

i ekonomsko dominatnim državama. Naravno, proces koji pominjemo predstavlja našu aktuelnu svakodnevicu koja može dovesti do navedenog ishoda uključujući i potpunu kulturnu asimilaciju, ali koja se može zadržati i na nivou tendencije kulturnog približavanja, homogenizacije i kosmopolitizacije kulture[3]. U kakvom se odnosu nalazi međunarodno pravo sa gore pomenutim tendencijama? Ovo je pitanje čiji se odgovori nalaze, pre svega, u istorijskim aspektima nastanka međunarodnog prava, ali neke odgovore treba tražiti i u aktuelnim postupcima stvaranja normi međunarodnog prava.

Razumevanju odnosa međunarodnog prava i multikulturalnosti doprineće veza koja neposredno spaja ova dva aspekta našeg predmeta razmatranja. Reč je, naravno, o državi koja se pojavljuje kao zajednički imenitelj ovih društvenih sadržaja. Država je istovremeno nosilac, ili jedan od glavnih nosilaca multikulturalnosti, ali i osnovni subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, te „gradivni" element međunarodnih organizacija koje takođe igraju značajnu ulogu u izgradnji multikulturnog prostora u svetskim i regionalnim dimenzijama.

Nezaobilazno pitanje ovakvog tematskog pristupa čini i multikulturalnost u okvirima evropskog integracionog procesa. Multikulturalnost predstavlja jednu od osnovnih dimenzija, identifikacionu crtu evropskog integracionog procesa. Evropska unija je danas postala sinonim za multikulturalnost jer je ponikla i razvija se na multikulturnom prostoru i istovremeno razvija bogastvo multikulturnih formi u svim sferama društvenog života.

## I. KONSTITUTIVNI ASPEKTI - PREDMETNE TEME RAZMATRANJA

Predmet našeg razmatranja zahteva, pre svega, sadržajno preciziranje osnovnih elemenata određenja kako pojma kulture tj. multikulturalnosti, tako i pojma međunarodnog prava. Oni treba da nam pomognu u utvrđivanju potencijalnih dodirnih tačaka odnosa koji je predmet pažnje ovog rada.

### 1. Osnovna uporišta pojmovnog određenja kulture

1.1. U pokušaju utvrđivanja pojma kulture suočavamo se sa činjenicom postojanja brojnih određenja ovog pojma. Saglasićemo se sa mišljenjem da je reč o složenoj društvenoj kategoriji koja se može posmatrati iz uglova različitih nauka i disciplina, što nas neminovno i logično vodi

3 Vidi: *ibid.*, 79 i dalje.

ka različitim pristupima u njenom određenju[4]. Prostor, cilj i potrebe ovog rada limitiraju širinu pristupa ovom pitanju, zbog čega ćemo se ograničiti na navođenje jednog broja određenja kulture, uz prihvatanje mogućnosti i drugačijeg definisanja i rizika eventualnih propusta koji se mogu na ovaj način učiniti.

Najšire određenje je ono koje kulturu svodi na sadržaje po kojem se čovek razlikuje od njemu sličnih životinja[5]. Ostali pristupi pokušavaju da unesu nešto više preciznosti i konkretnosti. Te preciznosti se uglavnom svode na naglašavanje kulturnih činjenica, specifičnog kulturnog ponašanja ili strukture i modela kulture[6]. Među njima možemo pomenuti određenje koje daje E.B.Tejlor (Edward B.Tylor) prema kome kultura kao komleksan skup obuhvata saznanja, veru, umetnost, moralne i pravne norme. Prema R.H.Louvi (R.H. Lowie), kultura podrazumeva sumu svega onoga što individua dobija od svog društva poput verovanja, običaja, umetničkih normi, životnih običaja i veština koje čovek dobija ne kao rezultat vlastite stvaralačke delatnosti, nego kao nasledstvo prošlosti stečeno putem obrazovanja. Margaret Mid (Margaret Mead), sa svoje strane, kulturu određuje kao naučeno ponašanje koje obuhvata ne samo umetnost i nauku, religiju i filozofiju, nego i sistem tehnologije i sitne intimne navike svakodnevnog života. Prema Zigmundu Baumanu (Zygmunt Bauman) kultura je istorijski izgrađen način egzistencije zajednice. Na ovom mestu možemo pomenuti i definiciju koju je dao jugoslovenski teoretičar kulture Miloš Ilić, a koji pod kulturom podrazumeva „skup svih onih procesa, promena i tvorevina koje su nastale kao posledica materijalne i duhovne intervencije ljudskog društva“[7].

Navedene definicije i određenja kulture dovode nas, između ostalog, i do saznanja „sadržajnih elemenata“ kulture. Njihovo izdvajanje i naglašavanje ima za cilj da nam pomogne da bolje postavimo i saznajno odredimo odnos međunarodnog prava i multikulturalnosti. Najgrublje, oni bi mogli da se svedu na kulturne tvorevine – „materijalizovanu“ kulturu s jedne strane, odnosno na ponašanje ljudi s druge strane. Kulturne tvorevine bi obuhvatale jezik, običaje, moral, pravo, umetnost, religiju, filozofiju, ideologiju, nauku i tehnologiju. Ponašanje ljudi čine specifičnosti i osobine koje se jednom rečju mogu odrediti kao karakteristike jedne nacije.[8] „Sadržajni elementi“ kulture predstavljaju onu neophodnu sponu kulture i međunarodnog prava, a time i izvanrednu osnovu za promatranje i sagledavanje veze između njih.

[4] *Ibid.,* 7.

[5] Herskovits, M. (1971-72). *Kulturna antropologija*, Beograd: Kultura, 73.

[6] *Enciklopedija političke kulture*, (1993). Beograd: Savremena administracija, 569-578.

[7] Ilić, M.,13.

[8] Videti bliže: Rot, N. (1971). Nacionalna vezanost i nacionalne predrasude, *Treći program*, 155 i dalje.

Neosporna činjenica koja proizilazi iz gore navedenog „sadržajnog konteksta“ kulture, čija je pojavna forma iskazana u objektiviziranoj kulturi – kulturnim tvorevinama, ukazuje da je kultura daleko šira društvena pojava nego što je međunarodno pravo. Praktično, pravo u celini znači i unutrašnje i međunarodno pravo i čini sadržajni izraz kulture. Ostale kulturne tvorevine ukazuju na dodatnu isprepletanost odnosa konkretnih kulturnih prostora i međunarodnog prava (ili prava u celini).

**1.1.1. Jezik** očigledno predstavlja i suštinsku i tehničku odliku kulture. On je nezamenljivo sredstvo prenosa kulturnih sadržaja, ali istovremeno i element koji je od izuzetnog značaja za sveukupno poimanje sveta u jednoj sredini. Jezik je očigledno temeljan oslonac jedne kulture i jednog društva, a složićemo se i sa tvrdnjama o tesnoj povezanosti, isprepletanosti i zavisnosti jezika i društva.[9] Sa aspekta naše teme interesovanja potrebno je ukazati na nacionalnu dimenziju jezika. Praktično, jezik se vezuje za jednu naciju a time i za državu. Naravno, ovde se moraju imati u vidu specifičnosti pojedinih država, poput onih u čiji sastav ulazi više nacija ili slučaj bivših kolonija u kojima je izgradnja nacionalnog ideniteta započela kasnije i još uvek traje. Sa druge strane, međunarodno pravo predstavlja internacionalnu tvorevinu u čijoj se osnovi nalazi saglasnost volja njegovih subjekata, pre svega država. Jezik kao sredstvo za komuniciranje i jezik kao kulturna tvorevina jednog društva imaju izuzetno značajna mesta u nastanku normi međunarodnog prava kao zajedničkog normativnog imenitelja u artikulaciji interesa država. Jezička bliskost kao i poznavanje jezika sagovornika može olakšati pravnu komunikaciju između zainteresovanih strana i dolazak do odgovarajućih normativnih rešenja. Kada govorimo o poznavanju jezika ne mislimo samo na njegovo razumevanje, već i na znanja vezana za njegove osobine i karaktristike kao nezaobilazne elemente u saznanju sveta i „uvođenju saznajnog reda“ u ljudskoj sredini. Naravno, komunikacioni aspekt značaja jezika treba posmatrati i tumačiti u datom istorijskom i društvenom kontekstu.

1.1.2. **Ideologija** se može odrediti na različite načine. U našem slučaju navešćemo određenje po kome se pod ideologijom podrazumeva „sistem ideja, verovanja i vrednosti kojima se izražavaju osnovni interesi jedne grupe, ali ne neposredno, već posredno, tj. po pravilu tako da se ti interesi manje ili više svesno pokazuju kao interesi većine u društvu, da bi tako racionalizovani bili lakše nametnuti drugim društvenim grupama kao njihovi vlastiti interesi i kao njihovi vlastiti vrednosni sistemi organizacije i akcije“.[10] Kao što se iz navedenog određenja može videti, ideologija se kreće u jednoj „dimenziji“ čiji su pojavni oblici interes (ne istina), posebna

[9] *Enciklopdija političke kulture*, 471.
[10] *Ibid.*, 374.

(ne opšta) vrednost i dobrobit uže grupe (ne svih).[11] Drugim rečima, nezavisno od toga da li je reč o ideologiji kao iskrivljenoj svesti ili ne, ona je usmerena na nametanje te i takve svesti. Budući da međunarodno pravo predstavlja međunarodnopravni proizvod i rezultat pravnostvaralačke interakcije subjekata međunarodnog prava, ono se neminovno suočava sa različitim ideološkim izazovima. Ovi izazovi se opredmećuju u konkretnim pravnim sadržajima, ali i u konkretnim oblicima njegovog funkcionisanja – ostvarivanja. Drugim rečima, realno je očekivati da stvaranje norme međunarodnog prava bude izloženo ideološkim uticajima država bilo pojedinačno ili organizovano, uključujući i mogućnost regionalnog normativnog povezivanja na ideološkoj matrici. S druge strane, pitanje je da li je danas moguće organizovati međunarodnu pravosudnu funkciju koju će obavljati ideološki nepristrasni ljudi. To je česta osnova izgovora kojim se iskazuje rezerva u prihvatanju nadležnosti sudskih i drugih organa na međunarodnom planu.

1.1.3. **Filozofija** kao nauka o najopštijim zakonima kretanja i razvoja prirode, društva i ljudskog mišljenja u svom konkretnom pojavnom obliku može predstavljati temeljnu (teoretsku) osnovu određenim ideološkim konceptima. Reč je uglavnom o situacijama snažnog i dominantnog uticaja pojedinih filozofskih sistema na veliki broj ljudi i inkorporiranje njihovih vrednosnih sudova i ciljeva u institucionalne okvire države. Međutim, čak i u odsustvu ovakve situacije ne sme se ispustiti iz vida moguć uticaj pojedinih filozofskih koncepata na međunarodnopravni sistem odnosa u svetu, posebno kada se oni temelje na učenjima istaknutih imena u filozofiji. Uostalom, u širem kontekstu sagledavanja ovih mogućih uticaja treba imati u vidu i formalnu činjenicu koja se tiče doktrine kao dopunskog izvora međunarodnog prava, koju predviđa član 38. Statuta Međunarodnog suda pravde.

1.1.4. **Religija** se u najširem smislu može odrediti kao sistem uverenja kojim se iskazuje odnos čoveka prema Bogu.[12] Za razliku od drugih kulturnih tvorevina kojima se može staviti nacionalni predznak kod religije dominira internacionalna dimenzija iskazivanja. Naravno, ona se može poklopiti sa jednom nacijom i tada možemo govoriti o dominantnoj religiji ili relgijski homogenim nacionalnim sredinama. Ova napomena ima svoj značaj ukoliko neke međunarodne pojave, uključujući i međunarodno pravo, posmatramo iz ugla konkretne nacije ili države sa očekivanjem da se i u ovom kontekstu odnosa pojave neke specifičnosti. Uočava se da religija u međunarodnim okvirima iskazuje internacionalističku dimenziju delovanja, ali samo do granica

[11] *Ibid*., 375.

[12] Bliže o pojmovnom određenju religije videti: *Ibid.,* 968-971.

prostiranja njenog konkretnog manifestacionog oblika. Drugim rečima, religija je bila i sada predstavlja snažan faktor stvaranja internacionalnih moralnih, običajnih, pa i pravnih normi, ali uglavnom u prostorima do kojih doseže njen uticaj ili prisustvo. Ona može biti značajan činilac u izgradnji dobrih veza i dobrog sporazumevanja između država iste religiozne pripadnosti. Međutim, istorija je potvrdila da su verske razlike bile često neprelazna prepreka u odnosima među državama ili, u najmanju ruku, otežavajuća okolnost u izgradnji bližih ili prisnijih odnosa među državama sa različitom religioznom orijentacijom. Uostalom, mnogi međunarodni i unutrašnji sukobi u savremenom svetu imaju svoje korene u religioznim nesporazumima.

1.1.5. **Običaj, moral i pravo** kao normativan izraz jednog društva utemeljen prvenstveno na tradiciji najneposrednije je povezan sa međunarodnim pravom kao normativnim izrazom zajedničkim za deo ili celu međunarodnu zajednicu. Ova povezanost nije samo proizvod činjenice da je i u jednom i u drugom slučaju reč o društvenim normama kao instrumentima regulisanja određenih odnosa. Ovde je reč o manje ili više formalizovanom odnosu u kome se međunarodno pravo izvorišno vezuje za unutrašnje pravo. Praktično, društvene norme unutrašnjeg prava – običaj, moral i pravo čine u užem i širem smislu izvornu osnovu međunarodnog prava. Ovaj zaključak može biti proizvod logične konstatacije da je osnovna pretpostavka nastanka međunarodnog prava sadržana u činjenici da je ono moglo nastati samo posle nastanka prvih subjekata međunarodnog prava – država, te da bez normativnog iskustva na unutrašnjem planu ne možemo govoriti o normama međunarodnog prava. Još direktniju vezu pronalazimo u opštim pravnim načelima koja prema članu 38. Statuta Međunarodnog suda pravde predstavljaju jedan od osnovnih izvora međunarodnog prava. Prema određenju koje je prihvatio Komitet pravnika koji je pripremao Statut Stalnog suda međunarodne pravde, pod opštim pravnim načelima se podrazumevaju najopštija pravila prihvaćena u unutrašnjim pravima svih civilizovanih država.[13]

## 2. Multikulturalnost – elementi *kvalitativnog i kvantitativnog* određenja

Multikulturalnost je pojam koji se logično nadograđuje na opšte određenje kulture. Međutim, ova lakonska konstatacija ne dovodi nas i do njenog preciznog određenja. Naprotiv, svaki pokušaj pojmovnog određenja multikulturalnosti opterećen je elementima neizvesnosti kojima u najvećoj meri doprinosi činjenica da multikulturalnost predstavlja „kovanicu“ čija se suština, na neki način, podrazumeva ali sa skoro potpunim teoretskim vakuumom u njenom širem ili užem određenju. U našem slučaju potpuno

[13] Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Službeni glasnik, 38.

je prirodno krenuti od onih shvatanja koja kulturu posmatraju iz ugla nacije i koja naciju vide kao glavno uporište stvaranja najsamostalnije kuture.[14] Stavljanjem nacionalnih kultura u međusoban odnos približavamo se određenju multikulturalnosti. Nasuprot tome, posmatranjem kulture iz ugla pojedinca dolazimo do drugačijih odnosa, do tzv. kulturnih osnova, odnosa u kojima se pojedinac pojavljuje kao nosilac kulturnih vrednosti, karakteristika i kulturnih crta koje mu olakšavaju održanje, produženje i napredak u društvenom životu.[15] Ovaj drugi aspekt neminovno nas dovodi do kategorije ljudskih prava koja nisu uži predmet našeg interesovanja.

Posmatranje kulture iz nacionalne perspektive vodi nas u područje „kvantitativnog" i „kvalitativnog" određenja pojma multikulturalnosti. U prvom slučaju, određenje multikulturalnost se iscrpljuje u konstataciji istovremenog postojanja različitih nacionalnih kultura u „horizontalnoj i vertikalnoj istorijskoj – vremenskoj dimenziji". U drugom slučaju radi se o „aktivnom" određenju koje u sebi pored činjenice postojanja mnoštva različitih nacionalnih kultura sadrži i element međusobnog pozitivnog odnosa, odnosa uzajamnog kulturnog uvažavanja i poštovanja. Ovde, dakle, nije reč o kulturnom ujednačavanju i homogenizaciji, već slobodno možemo reći, o procesu akulturacije – procesu kulturne interakcije[16] uz uzajmno uvažavanje kulturnih vrednosti.

## 3. Međunarodno pravo - izraz saglasnosti volja subjekata međunarodnog prava

Uprkos teoretskom mnoštvu određenja, međunarodno pravo u osnovi sadrži elemente koji prevazilaze nacionalne okvire kako po svojoj suštini, tako i po tehnici nastanka. U osnovi ono predstavlja izraz saglasnosti volja subjekata međunarodnog prava usmerenih na artikuaciji i pravnom uobličavanju njihovih parcijalnih interesa. Njegova internacionalna dimenzija ne podrazumeva nužno i činjenicu da ono po svojoj suštini predstavlja materijalizaciju ili opredmećenje multikulturalnosti. Njegov internacionalni karaker predstavlja samo formalnu pretpostavku, tako da odgovor moramo potražiti u užem i širem društveno-istorijskom kontekstu odnosa među državama – međunarodnim odnosima, te u njegovim specifičnostima kao sistematizovane pravne celine.

[14] Lukić, R. (1964). *Osnovi sociologije*, Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije, 215.
[15] Ilić, M., 28.
[16] *Ibid*., str. 32-34.

### 4. Država kao zajednička osnova rasprave o odnosu međunarodnog prava i multikulturalnosti

Prethodna razmatranja nedvosmisleno nas dovode do države kao zajedničkog imenitelja predmetne rasprave. Ona predstavlja temeljnu odrednicu međunarodnog prava i osnovu pojavnog izraza multikulturalnosti. Praktično, međunarodno pravo kao društvena i pravna pojava rezultat je pravnostvaralačke sposobnosti država[17]. Ovu sposobnost one ostvaruju neposredno kao originalni subjekti međunarodnog prava, ali i posredno preko te iste sposobnosti koju iskazuju međunarodne organizacije kroz derivirani međunarodnopravni subjektivitet zasnovan na ugovornoj volji država osnivača. Sa druge strane, kao što smo ranije već istakli država predstavlja tvorevinu – političku zajednicu u kojoj se, između ostalog, vrši i politička institucionalizacija nacionalnih kulturnih sadržaja. Različite nacionalne kulture se dovode u ravni paralelne egzistencije i uzajamnog delovanja, uglavnom uz pomoć države. Pri tome, država se javlja ili kao prostor u kome se to stanje i proces realizuju ili kao subjekt – nosilac takvog odnosa. U kojoj će se meri multikulturalnost kao višenacionalno dimenzionirana kulturna pojavna forma i međunarodno pravo preklapati, predstavlja pitanje koje zahteva posebnu analizu njihovih osnovnih tačaka prožimanja.

## II. MULTIKULTURALNOST I MEĐUNARODNO PRAVO

Međunarodno pravo kao pravna tvorevina i multikulturalnost kao stanje i odnos uvažavanja kulturnih raznolikosti, nalaze se u složenom uzročno-posledičnom međusobnom odnosu. U njemu, oni se pojavljuju i u ulozi objekta i u ulozi subjekta odnosa. Drugim rečima, međunarodno pravo se može iskazati i kao multikulturni produkt i istovremeno kao normativna osnova poštovanja multikulturalnosti. U drugom slučaju, multikulturalnost se iskazuje u obliku objektivnog međunarodno-društveno-političkog okruženja i objektivan je okvir stvaranja normi međunarodnog prava. Takođe, multikulturalnost kao stanje odnosa uvažavanja kulturnih različitosti u mnogome zavisi od normativnih rešenja sadržanih u međunarodnom pravu, uključujući i institucionalne okvire njegove realizacije na međunarodnom planu.

U kojoj se meri međunarodno pravo može pojaviti u ulozi objekta multikulturalnosti ili svojevrsnog proizvoda kao pojavnog iskaza sveukupnog multikulturnog prostora u granicama njegovog nastajanja predstavlja pitanje čiji odgovor treba potražiti u istorijskim procesima njegovog nastajanja i savremenim – aktuelnim postupcima njegovog stvaranja.

[17] Etinski, R., 111.

## 1. Međunarodno pravo - istorijski produkt multikulturalnosti?

Razmatranje istorijskog aspekta nastanka međunarodnog prava podrazumeva, pre svega, traženje istorijskih korena sadašnjeg savremenog međunarodnog prava. Ovom prilikom nemamo nameru (a ni prostor ni predmet ovog rada to ne dozvoljavaju) da temeljno i svestrano sagledavamo sve aspekte koje ova tema obuhvata jer je reč o ozbiljnom analitičkom zahvatu, već ćemo pažnju usmeriti samo na neke momente koji bi mogli doprineti razumevanju odnosa multikulturalnosti i međunarodnog prava posmatrano iz ugla njegovog nastanka.

Kada govorimo o istorijskom kontekstu međunarodnog prava, moramo naglasiti da ono predstavlja „živu" – dinamičnu pravnu materiju koja nastaje, traje i deluje u prostoru i vremenu i koja je podložna promenama. Drugim rečima, sadržajni presek međunarodnog prava u postojećem vremenskom trenutku čine važeće kumulirane međunarodno pravne norme koje se primenjuju u odnosima između subjekata međunarodnog prava. Ovo praktično dovodi do konstatacije da svi sadržaji međunarodnog prava nemaju istu vremensku dimenziju nastanka i trajanja, te da se njihov sveukupni normativni kontekst menja u zavisnosti od vremenskog trenutka posmatranja. Budući da su i kulturni sadržaji po svom izražajnom kontekstu i prema „subjektima" pripadnosti podložni istim zakonitostima promena u vremenu, lako se može zaključiti da norme međunarodnog prava nastaju, ali i da će nastajati u različitim kulturnim okruženjima. Naravno, ovde se ne sme prenebregnuti činjenica da i u istom vremensku trenutku postoji različitost kulturnog okruženja što je uzrokovano nacionalnim i drugim specifičnostima država kao užim zajednicama koje odlikuju političke, ekonomske, kulturne i druge razlike.

U pokušaju da dosegnemo korene savremenog međunarodnog prava oslonićemo se na pristup koji u razvoju međunarodnog prava razlikuje dve epohe - epohu regionalnih zajednica i epohu globalizacije[18]. Prvu epohu, između ostalog, karakteriše regionalnost međunarodnog prava zasnovana na činjenici da su se kontakti između država kao jedinih subjekata međunarodnog prava odvijali isključivo među državama jednog regiona, dok su kontakti država različitih regiona bili sporadični i vrlo retki. Ovakva situacija, naravno, nije mogla da dovede do stvaranja univerzalnog međunarodnog prava, ali su zato norme međunarodnog prava bile čvršće povezane i bliže locirane sličnim kulturnim iskazivanjima pripadnika ovih zajednica.

Epoha globalizacije vezuje se, sa druge strane, za period nakon Prvog svetskog rata i posle stvaranja prve svetske međunarodne organizacije – Društva naroda. Ovo je vreme prerastanja regionalnog u univerzalno međunarodno pravo. Suštinu ove transformacije čini prerastanje evropskog međunarodnog prava u

[18] Vidi: Etinski, R., 26-28.

univerzalno međunarodno pravo[19]. Shodno tome, aktuelno međunarodno pravo predstavlja proizvod zapadnjačke - evropske civilizacije i zasniva se na pravnim koncepcijama razvijenim u nacionalnim pravima zapadnjačkih - evropskih nacija[20] koje su se temeljile na njihovoj kulturi.

Ako smo prihvatili gore navedenu „natalnu kartu" međunarodnog prava, logično dolazimo i do zaključka da se savremeno međunarodno pravo ne oslanja na kulturne principe pripadnika ili naslednika različitih civilizacija, već „favorizuje" one koji pripadaju zapadnoj civilizaciji. Složićemo se sa konstatacijom nekih autora da se „svet u pokretu nikada ne može u cjelosti obuhvatiti bilo kojim određenim pravnim sistemom"[21]. Međutim, istovremeno stoji i dilema i pitanje da li ovakvo stanje stvari može imati i određene posledice po samo međunarodno pravo. Odgovor na ovu dilemu možemo potražiti u novim pitanjima poput onih koja se odnose na multikulturnu dimenziju međunarodnog prava kao bitne prepostavke za njegovu primenu, a samim tim pitanja njegove sveukupne efikasnosti u regulisanju odnosa između država, te situacija nesaglasnosti normi međunarodnog prava sa kulturnim standardima i specifičnostima zajednica – država u kojima su oni bitno drugačiji ili čak suprotstavljeni međunarodnom pravu. Odgovore na ova i slična pitanja treba tražiti uz stalno uvažavanje činjenice da je jedna od osnovnih odlika međunarodnog prava njegova zasnovanost na saglasnosti volja, dobrovoljnosti, odnosno odsustvu prinude - sankcije, koja inače predstavlja bitnu odrednicu unutrašnjeg prava. U ovoj dobrovoljnosti implicitno je sadržana i saglasnost država za prihvatanje eventualne disonantnosti nekih aspekata međunarodnog prava u odnosu na njihova kulturna okruženja, a čija se uporišta nalaze u gore pomenutim istorijskim činjenicama. Međutim, to ne znači i pristajanje na savremene i buduće aspekte međunarodnog pravnog normiranja odnosa među državama koji se neće temeljiti na uvažavanju principa multikulturalnosti.

## 2. Izvori međunarodnog prava i multikulturalnost

Pod izvorima međunarodnog prava podrazumeva se saglasnost volja subjekata međunarodnog prava iskazana u pisanom i nepisanom obliku kojom se utvrđuju njihova prava i obaveze. Konkretizacija ovakvog opšteg određenja izvora međunarodnog prava sadržana je u članu 38. Statuta Međunarodnog suda pravde gde su navedeni glavni i pomoćni izvori međunarodnog prava. Predmet naše pažnje biće glavni izvori međunarodnog prava u koje spadaju međunarodni ugovori, međunarodna običajna pravna pravila i opšta pravna načela.

[19] *Ibid.*, str. 8.
[20] B.Landheer, B. *Sociološki aspekti međunarodnog prava*, navod po: Ibler, V. (1971). *Međunarodni odnosi*, Zagreb: 480.
[21] *Ibid.*,481.

Kada govorimo o odnosu multikulturalnosti i izvora međunarodnog prava imamo, pre svega, u vidu sagledavanje ovog odnosa u kontekstu samog postupka stvaranja međunarodnog prava. Naravno, postupci nastanka norme međunarodnog prava razlikuju se zavisno od toga o kom izvoru međunarodnog prava je reč. Generalno, postupak stvaranja pravila međunarodnog prava svodi se na iskazivanje saglasnosti volja subjekata međunarodnog prava. Međutim, u slučaju međunarodnih ugovora ta saglasnost se iskazuje na izričit način, dok u slučaju međunarodnog običajnog prava ona se može iskazati i na prećutan način, pa i neučestvovanjem države u toj praksi. Suština je u neosporavanju običajnog pravnog pravila. Opšta pravna načela u odnosu na prethodna dva izvora iskazuju osobenost u nacionalnoj dimenzioniranosti kako samog postupka nastanka, tako i postupka njihove primene i prihvatanja. Po svojoj prirodi i suštini predstavljaju najopštija pravna pravila - načela koja pripadaju istovremeno i unutrašnjem pravu većeg broja država i međunarodnom pravu. U njihovom slučaju postojanje saglasnosti volja država kao subjekata međunarodnog prava predstavlja čin „naknadne konstatacije" zasnovane na njihovoj identifikaciji u nacionalnim iskustvima svih, ili najvećeg broja država.

Ukoliko pomenute izvore međunarodnog prava posmatramo iz ugla postupka nastanka norme međunarodnog prava možemo uočiti dve stvari: prvo - mogućnost da se kroz sam postupak stvaranja međunarodnog prava, a koji se svodi na saglasnost volja država kao nosilaca tog postupka ostvari poštovanje sopstvenih kulturnih principa i drugo, da se i sam postupak normira ili odredi tj. postavi tako da obezbeđuje kvalitetan odnos prema različitim kulturnim vrednostima. Znači, reč je o ostvarivanju tj. poštovanju i uvažavanju nacionalnih kultura učesnika kao proizvoda same prirode međunarodnog prava i normativno-proceduralnom određivanju postupka kao odnosa prema multikulturalnosti - odnosa u kome će se elementi garancije poštovanja različitih kulturnih vrednosti nalaziti u samom postuku stvaranja norme međunarodnog prava.

Prvi aspekt pitanja jasno je određen samom suštinom međunarodnog prava. Sastoji se u činjenici da se međunarodno pravo zasniva na poštovanju kolektivne volje država učesnica postupka što ujedno predstavlja i formalno-pravnu pretpostavku i potencijalnu mogućnost za zaštitu kulturnih vrednosti učesnika tog procesa. U kojoj će meri države biti u situaciji da ovu mogućnost pretvore u stvarnost zavisi od mnogobrojnih političkih, ekonomskih, vojnih, kulturnih i drugih faktora, te od diplomatskih sposobnosti učesnika u postupku. Konačno, ukoliko država ne uspe da ovim naporima zaštiti svoje moralne i kulturne standarde, kao krajnje sredstvo njoj je na raspolaganju mogućnost odustajanja u toku procedure utvrđivanja i donošenja norme međunarodnog prava ili u slučaju međunarodnih ugovora odbijanje davanja pristanka vezivanja normom međunarodnog prava.

2.1. Procedura stvaranja norme međunarodnog prava u slučaju ugovornog prava proizvod je suštine međunarodnog prava koja se, između ostalog, iskazuje u činjenici da je ono izraz i pravno opredmećenje volje subejakata međunarodnog prava, prventveno država. Međutim, ovo nije dovoljno za tvrdnju da će jedna norma međunarodnog prava i zaista biti u potpunosti izraz saglasnosti volja učesnika, odnosno izraz izjednačenosti u tretmanu i uvažavanju njihovih volja. Ova sumnja logično se prenosi i na područje uvažavanja kulturnih specifičnosti konkretnih subjekata međunarodnog prava. Ako se za trenutak zadržimo na samoj proceduri nastanka norme međunarodnog ugovornog prava, uvidećemo postojanje realne mogućnosti – opasnosti bitnog odstupanja od formalno jednakih pravno stvaralačkih pozicija država - subjekata međunarodnog prava. Uz uvažavanje činjenice postojanja određenih proceduralnih razlika u postupku donošenja bilateralnih i multilateralnih ugovora, multilateralnih ugovora bez posredovanja međunarodnih organizacija i u okviru međunarodnih organizacija, procedura sklapanja ugovora generalno obuhvata dve faze i to: izradu teksta ugovora i davanje pristanka radi vezivanja ugovorom[22]. Izrada teksta ugovora odvija se u postupku pregovora, usvajanju teksta i overavanju teksta ugovora. Davanje pristanka radi vezivanja ugovorom može biti iskazano potpisivanjem, razmenom instrumenata koji sačinjavaju ugovor, ratifikacijom, prihvatanjem, odobravanjem, pristupanjem ili na neki drugi način. I jedan i drugi apsekt postupka u osnovi predstavlja usaglašavanje volje država. Međutim, prva faza postupka ima dimenziju „kolektivnog rada“ uključujući i odlučivanje izuzev overe teksta ugovora, dok je druga faza prepuštena proceduri i volji države koja se izjašnjava o davanju pristanka vezivanja ugovorom. Ova napomena je bitna jer se države u gore pomenutim fazama sklapanja ugovora nalaze suštinski u potpuno drugačijoj poziciji i mogućnosti da zaštite u ovom slučaju interes vezan za poštovanje svojih kulturnih vrednosti.

Našu pažnju posvećujemo prvoj fazi postupka zaključivanja ugovora jer se u njoj nalaze potencijalne mogućnosti za otvaranje brojnih pitanja vezanih za zaštitu interesa država ugovornica, između ostalog, i u domenu sopstvenih kulturnih principa i specifičnosti. Postupak donošenja ugovora započinje pregovorima koji se završavaju usvajanjem teksta ugovora. U slučaju međunarodnih organizacija i inicijalna faza dobija formalnu stranu, mada ona obično ne predstavlja predmet regulisanja

[22] Vidi: Etinski, R., *ibid.*, 60 i dalje; Avramov, S. Kreća, M. (2003). *Međunarodno javno pravo*, Bograd: Savremena administracija 2003, 475 i dalje; Dimitrijević, V. Račić, O. Đerić, V. Papić, T. Petrović, V. Obradović, S. (2007). *Osnovi međunarodnog javnog prava*, ''Beogradski centar za ljudska prava", Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 31 i dalje; Janković, B. Radivojević, Z. (1995). *Međunarodno javno pravo*, Niš: Studentski kulturni centar, 344 i dalje; Radivojević, Z. (1996). *Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Niš: SKC 1996, 28-44.

organizacionog prava[23]. Pregovori predstavljaju formalnu i sadržajnu osnovu stvaranja norme međunarodnog prava. U toku pregovora države učesnice nastoje različitim sredstvima da ubede ili privole drugu ili druge strane na prihvatanje sadržaja pregovaranja u obliku koji je njima prihvatljiv. Sredstva koja se u tim prilikama koriste mogu se kretati od onih koja su pravno i moralno prihvatljiva do onih čiji su moralni i pravni kredibiliteti pod velikim znakom pitanja ili mogu biti čak i suprotni normama međunarodnog prava i moralnim principima savremenog društva. U ovoj „sivoj zoni" pregovaranja nalaze se sredstva poput pretnje, kazne i prinude. Pravna strana ovih sredstava uglavnom je jasno određena tako da se saglasnost data pod prinudom (prevarom, zabludom ili putem korupcije) ne smatra pravno valjanom. Šta je sa njihovim moralnim aspektom? Može li se primena ovih sredstava moralno opravdati isticanjem značaja sopstvenih interesa? Može li se u ovim slučajevima primeniti makjavelistički pristup „cilj opravdava sredstvo"? Sva ova pitanja imaju samo jedan odgovor i on nas vodi do konstatacije da je reč o lažnoj dilemi. Ova sredstva nemaju moralno utemeljenje ni u „međunarodnim", a ni u nacionalnim moralnim principima. O tome najbolje govori činjenica da se ova sredstva ne koriste javno, u javnim pregovorima. Međutim, njihovo „pravo građanstva" nije osporeno u tajnim pregovorima. Naravno, čisti oblici tajnog pregovaranja su potisnuti sa međunarodne scene još od kraja Prvog svetskog rata na temelju principa izloženih u 14 tačaka predsednika SAD, V.Vilsona. Međutim, bilo bi vrlo naivno prihvatiti tvrdnju da su elementi tajnosti potpuno isključeni u bilateralnim, pa i u multilateralnim postupcima pregovaranja. Štaviše postoje i ozbiljna teoretska zagovaranja prednosti tajnog pregovaranja zasnovana na njihovoj efikasnosti i delotvornosti.

Elementi moguće neizvesnosti obezbeđivanja poštovanja multikulturalnosti koji se realno izražavaju u proceduri iskazivanja saglasnosti volja subjekata međunarodnog prava, dovode nas do drugog aspekta pokrenutog pitanja, a koji se odnosi na međunarodnopravnu utemeljenost procedure koja će obezbeđivati poštovanje multikulturalnosti. Međutim, pitanje je da li se može govoriti o eksplicitnim međunarodnopravnim rešenjima ovog pitanja. Nama se čini da se ovde može više govoriti o implicitnim oblicima zaštite. Njih treba tražiti, pre svega, u načelu suverene jednakosti država, savesnom ispunjavanju obaveza, kao osnovnim pravima i dužnostima država, te u međunarodnopravnim normama o ljudskim pravima.

2.2. Međunarodno običajno pravo, po svojoj suštini, obezbeđuje drugačiju poziciju država u iskazivanju saglasnosti volja u nastanku normi međunarodnog prava. Ta drugačija pozicija država proizvod je „suptilnijih i

[23] Bliže videti: Dimitrijević, V. Račić, O. (1978). *Međunarodne organizacije*, Beograd: Savremena administracija, 162 i dalje.

prirodnijih" načina postizanja saglasnosti volja. Taj proces se odvija u dužem vremenskom periodu i iako ne sadrži formalne oblike davanja saglasnosti kao u slučaju ugovora - davanje saglasnosti vezivanja ugovorom, predstavlja mnogo jači i čvršći izraz normativnog „utemeljenja" nacionalnih volja država. Praktično, pored dobrovoljnosti koja predstavlja najelementarniju pretpostavku u nastanku običaja, vremenski aspekt nastanka ove prakse prožet je stalno prisutnim preispitivanjem usaglašenosti ove pakse sa sveukupnim kulturnim podnebljem učesnika – države u ovom procesu. Sve ovo omogućava prirodniju ugradnju, između ostalog i kulturnih posebnosti nacionalnih prostora, te se zato običajno pravno pravilo javlja kao svojevrsna projekcija „pravnouobličenog" načina promišljanja pojedinih odnosa između država.

2.3. Opšta pravna načela po definiciji predstavljaju izvor međunarodnog prava koji najneposrednije u sebi inkorporiše nacionalnu posebnost prostrora njegovih stvaralaca. Drugim rečima, ona se nalaze u potpunoj harmoniji sa društveno-pravnim i kulturnim podnebljem u kome se primenjuju. Činjenica je da su ona „stekla pravo građanstva u velikom broju državnih pravnih sistema i to putem *prirodne* recepcije, a ne na osnovu međunarodne prakse"[24]. Prelaskom sa nacionalnog na međunarodni nivo primene, opšta pravna načela zadržavaju pomenuti kvalitet. Međutim, ono što se može pojaviti kao otvoreno pitanje vezuje se za njihovo određenje. Naime, pod opštim pravnim načelima prema članu 38. Statuta Međunarodnog suda pravde pod opštim pravnim načelima podrazumevaju se „opšta pravna načela priznata od (svih) civilizovanih naroda". Pitanje je povezano sa izrazom „civilizovani narodi" i dilemom šta se pod tim izrazom podrazumeva, ko vrši procenu „civilizovanosti" i da li to znači selektivnost u njihovoj sadržajnoj kvalifikaciji u postupku njihove primene kao izvora međunarodnog prava. Ne sumnjajući u dobre namere tvoraca Statuta Međunarodnog suda pravde (tvoraca UN), ipak ovakva formulacija može da baci senku sumnje sa elementima „diskriminacije" u pogledu jednakosti tretmana svih pravnih područja u svetu. Ova sumnja postaje jača u uslovima postojanja kolonija, kolonijalnih teritorija (tzv. nesamoupravnih teritorija), teritorija pod starateljstvom, te zaostalih odnosa metropola i bivših kolonija. Pitanje je u kojoj su meri teritorije koje su u skorašnje vreme (posle II svetskog rata) dobile nezavisnost mogle da se pravno i kulturno ugrade ne samo u oblast opštih pravnih načela, već i u običajna pravna pravila.

[24] Janković,B. Radivojević, Z., 24.

### 3. Međunarodno pravo, *subjekt* - sredstvo ostvarivanja multikulturalnosti?

Međunarodno pravo kao sredstvo ostvarivanja multikulturalnosti status „subjekta" tog odnosa iskazuje u aktivnoj ulozi obezbeđivanja pravnih uslova ostvarivanja i zaštite multikulturalnosti na nivou subjekata međunarodnog prava i međunarodnih odnosa i u okvirima samih država bilo da je reč o unitarnim ili složenim državama, sa multinacionalnom strukurom stanovništva ili o sredinama sa stalnim ili privremenim prisustvom različitih manjinskih grupa. U prvom slučaju reč je o multikulturalnosti kao predmetu međudržavnih odnosa, a u drugom slučaju o odnosu država prema pripadnicima drugih etničkih, nacionalnih, religijskih i jezičkih gupa. Međutim, ovakva podela je čisto formalnog karaktera jer se oba slučaja svode na teren međunarodnopravne zaštite ljudskih prava.

Kada govorimo o ljudskim pravima kao zajedničkom imenitelju gore postavljenog odnosa imamo u vidu dva pristupa međunarodnog prava u ostvarivanju uloge „subjekta" multikulturalnosti. S jedne strane, reč je o normativnom regulisanju standarda u pogledu sadržaja ljudskih prava koji su predmet pravne zaštite dok se sa druge strane radi o normativnom ustrojstvu mera njihove zaštite, odnosno institucionalnim mehanizmima i instrumentima zaštite. Naravno, ova dva aspekta stoje u nerazlučivoj organskoj vezi. Prihvatanje i sadržajno određenje ljudskih prava u okvirima međunarodnog prava bilo bi svedeno na nivo apsurda ukoliko ne bi bila istovremeno predviđena mogućnost njihove zaštite. Važi i obrnuta logika. Uspostavljanje sistema institucionalne zaštite ukoliko taj sistem ne bi „znao" ili imao šta da štiti, nema nikakvog smisla. Međutim, ovako postavljene relacije moraju imati u vidu i određene specifičnosti same materije i subjekata koji su predmet pravne korespodencije. Prva ozbiljna prepreka sa kojom se ovo pitanje suočava jeste činjenica da je oblast ljudskih prava tradicionalno bila u okvirima unutrašnje nadležnosti država. Drugo, pitanje suvereniteta je teško premostiva prepreka za međunarodno pravo uopšte a samim tim i za pitanje ostvarivanja međunarodnih normi u oblasti ljudskih prava. Ovome treba dodati i činjenicu da se sveukupan proces poštovanja ljudskih prava realizuje u nacionalnim okvirima država, što praktično znači da se on nalazi u rukama država i samim tim podložan je njihovoj volji. Drugim rečima, međunarodni institucionalni mehanizmi mogu da funkcionišu samo uz njihovo dobrovoljno prihvatanje od strane država. „Dobrovoljnost" kao opšti princip odnosa na međunarodnom planu, uključujući i odnos prema međunarodnom pravu s jedne strane, kao i potreba uspostavljanja progresivnijih rešenja iskristalisali su praksu „elastičnijih" pristupa ovom pitanju naročito u pogledu institucionalnih mehanizama kontrole poštovanja međunarodnih rešenja. Praktično, ovakvim pristupom zasnovanim na

slobodi opredeljenja ili izbora po principu opcionih ili fakultativnih solucija omogućeno je da u praksi zažive mnogo ozbiljnija rešenja i obaveze koje su prihvatile i primile smelije vlade, posebno one koje su bile spremnije da se suoče sa novim izazovima u oblasti ljudskih prava.

Materija ljudskih prava danas je predmet brojnih međunarodnopravnih dokumenata[25]. Međutim, naš ugao posmatranja ima u svom predmetnom vidokrugu samo određene međunarodnopravne izvore – međunarodne ugovore i odluke međunarodnih organizacija. Oni se međusobno razlikuju po svojoj pravnoj snazi. Dok su ugovori obavezujućeg karaktera, odluke međunarodnih organizacija su bliže tzv. mekom pravu, odnosno nemaju obavezujuću snagu. Međutim, pomenuti pravni hendikep u ovom drugom slučaju nadoknađuje se moralnim i političkim autoritetom međunarodne organizacije, odnosno međunarodnog foruma na kome su dokumenta usvojena. Uostalom, činjenica da se takva dokumenta donose uz jednoglasnu ili ogromnu formalnu podršku država članica ili država na međunarodnim skupovima, te sam značaj i potreba regulisanja ove materije, najbolje govore o odnosu država prema ovoj materiji, uključujući i njenu primenu u praksi.

Među međunarodnim dokumentima univerzalnog karaktera na kojima se temelji multikulturalnost neophodno je pomenuti: Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima UN iz 1948. godine, Deklaraciju UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u skladu sa Poveljom UN iz 1970. godine, Uneskovu Deklaraciju o rasi i rasnim predrasudama iz 1978. godine, Deklaraciju UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina iz 1992. godine, Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Konvenciju o ukidanju rasne diskriminacije iz 1965. godine, Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina apartheida iz 1973. godine, Konvenmciju o načelima zabrane i i prevencije nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva nad kulturnim dobrima iz 1970. godnie, Konvenciju koja se tiče zaštite svetske kulturne i prirodne baštine iz 1972. godine i dr. Na univerzalnom nivou ustanovljeni su i institucionalni mehanizmi zaštite ljudskih prava, te obezbeđivanja poštovanja multikulturalnosti. Među njima treba pomenuti Savet za ljudska prava koji je do sredine 2006. nosio naziv Komisija za ljudska prava, Podkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Radna grupa za manjine, Visoki komesar UN za ljudska prava, Komitet za ljudska prava UN – osnovan Paktom o građanskim i političkim pravima, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije osnovan Konvencijom o ukidanju rasne diskriminacije iz 1965. godine i dr.

[25] Bliže videti: Paunović, M. Krivokapić, B. Krstić, I. (2007). *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, Beograd: Megatrend Univerzitet.

Slika međunarodnopravne zaštite ljudskih prava, koja su od posebnog značaja za ostvarivanje principa multikulturalnosti, bila bi krajnje nepotpuna bez pominjanja međunarodnih dokumenata regionalnog karaktera. Među njima posebnu pažnju zaslužuju sledeća dokumenta: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine koju je usvojio Savet Evrope, zatim Evropska socijalna povelja iz 1961. godine, Povelja OAD iz 1948. godine, Američka deklaracija o pravima i dužnostima čoveka iz 1948. godine, Američka konvencija o ljudskim pravima iz 1969. godine, Afrička povelja o pravima čoveka i naroda usvojena u OAJ-u 1981. godine, Kairska deklaracija o ljudskim pravima iz 1990. godine usvojena u Organizaciji islamske konferencije, Okvirna konvencija za zaštitu manjina iz 1995. godine usvojena u Savetu Evrope, kao i brojna dokumenta usvojena u okviru OEBS-a (KEBS) i dr.

I u slučaju gore navedenih regionalnih međunarodnih pravnih akata, pored normativno-sadržajnog okvira regulisanja predmetne materije, u jednom broju ovih dokumenata sadržan je i institucionalni mehanizam za praćenje njihove realizacije u praksi, uključujući i mehanizme sudske zaštite. Među njima treba pomenuti Komitet ministara Saveta Evrope vezan za primenu Okvirne konvencije, Komitet eksperata Saveta Evrope, Komitet vlada Saveta Evrope, mehanizme vezane za Evropsku socijalnu povelju, zatim mehanizme ustanovljene u okviru OEBS-a (KEBS-a) poput mogućnosti slanja misija, posmatrača i izvestilaca u države u kojima se pojave problemi, bez poziva zemlje i bez njene saglasnosti, te institucije Visokog komesara za nacionalne manjine sa ovlašćenjem da vrši rano upozorenje i preduzima mere i akcije u slučaju potreba, Međuamerička komisija za ljudska prava formirana 1959. godine koja je Protokolom uz Povelju OAD iz 1965. godine postala i formalni organ OAD, Međuamerički sud za ljudska prava ustanovljen Američkom konvencijom, Afrička komisija za ljudska prava ustanovljena 1987. godine na osnovu Afričke povelje, Afrički sud za ljudska prava ustanovljen Protokolom iz 1998. godine i dr. Međutim, jedan od regionalnih mehanizama koji po svom karakteru, efikasnosti i uspešnosti zaslužuje naročitu pažnju, predstavlja Evropski sud za ljudska prava koji je ustanovljen Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Principi na kojima je zasnovan, ugled i respektabilnost koju je do sada postigao a koja se, između ostalog, iskazuje odnosom država članica prema njemu i njegovom radu i poverenje subjekata koji mu se obraćaju, najbolje govore o budućnosti koja stoji pred ovom i sličnim institucijama u ovoj oblasti, te o perspektivama sveukupne zaštite ljudskih prava u svetu.

Kao što se može primetiti, sva ova dokumenta međusobno se razlikuju ne samo prema sadržini predmeta koji regulišu ili na koji se odnose, već i prema nekim drugim karakteristikama i kvalitetima. Na prvom mestu to je obuhvat subjekata kojima su namenjena. Jedna su

namenjena svim državama u svetu – univerzalna međunarodna akta, a druga imaju regionalni karakter i limitiraju svoj domet na određen broj i grupu država koje su međusobno povezane, najčešće geografskim faktorom. Konačno, navedena dokumenta se međusobno razlikuju i po svojoj pravnoj snazi. Neka među njima su neobavezujuća, imaju karakter jednostranog akta međunarodne organizacije dok su druga ugovornog karaktera i samim tim obavezujuća za države potpisnice. Naravno, neobaveznost treba posmatrati sa potrebnom dozom rezerve utoliko što je reč o aktima koja su dobila ogromnu ili čak jednoglasnu podršku država članica međunarodne organizacije ili onih država koje su prisustvovale konkretnom skupu. Drugo, one regulišu materiju od posebnog značaja što samo po sebi nosi ogromnu moralnu vrednost i obavezu. Konačno, institucionalni mehanizmi koji se njima ustanovljavaju predstavljaju revolucionaran pomak u obezbeđivanju one strane međunarodnog prava koja je najčešće s razlogom kritikovana, a koja se odnosi na njegovu efikasnost u primeni.

## II. MULTIKULTURALNOST I PRAVO EU

Budući da pravo Evropske unije sadrži elemente međunarodnog prava, rasprava o ovoj temi bila bi nepotpuna ukoliko se ne bi, makar i ukratko, osvrnuli na ovo pitanje iz ugla prava Evropske unije. Pri tome, naravno, treba imati u vidu da je reč o pravu koje je proizvod jednog šireg procesa - ekonomskog, pravnog i političkog povezivanja evropskog prostora, te činjenice da je Evropska unija proizvod političkih odluka koje su formalizovane međunarodnim ugovorom kao formalnopravnim okvirom početka njenog nastanka i postojanja. Odnos međunarodnog prava i multikulturalnosti prožima sveukupni proces nastanka i izgradnje Evropske unije, počevši od „inicijalne“ organizacije - Evropske zajednice za ugalj i čelik formirane 1951. godine, preko kasnije potpisanih Rimskih ugovora 1957. godine kojim su osnovani EEZ i EURATOM, pa sve do današnje Evropske unije zasnovane na Lisabonskom sporazumu.

Multikulturalnost predstavlja temeljnu osnovu, pretpostavku i cilj celokupnog institucionalnog i funkcionalnog „bića“ Evropske unije. Evropska unija je proizvod istorijskog prepoznavanja opasnosti kulturnog nerazumevanja nacija na evropskom tlu i shvatanja osnovne civilizacijske poruke koja budućnost ovog prostora vidi u uspešnom traženju i nalaženju zajedničkih vrednosti putem uvažavanja kvaliteta nacionalnih posebnosti. Ovakav način poimanja međusobnih odnosa ugrađen je u sadržajne i formalnopravne okvire Evropske unije i predstavlja jedan od osnovnih, ciljnih opredeljenja Evropske unije[26]. Kada govorimo o sadržajnom izrazu

[26] U članu 2. alinea 3 i 4 tačke 3 *Ugovora o EU iz Lisabona* kaže se:
"Ona se bori protiv socijalne isključenosti i diskriminacije i za unapređenje pravde i socijalne

multikulturalnosti možemo slobodno reći da je ona prirodna i logična posledica vrednosnog kodeksa zasnovanog na civilizacijskom poimanju nacionanih razlika kao kulturnom bogastvu jednog prostora. Ovaj sadržajni kontekst postojeće realnosti uspešno je pretočen u formalnopravne okvire Evropske unije, u primarno i sekundarno pravo. Multikulturalnost se prosto prepliće sa pravnim rešenjima, pa je teško posebno naglasiti neke aspekte koji bi se mogli izdvojiti kao egzemplar tog odnosa sa naročitim značajem. Multikulturalnost je stvarnost koja se „dešava", počevši od jednostavnih i elementarnih aspekata svakodnevnosti Evropske unije, a koji se odnose na jezičku ravnopravnost iskazanu, pre svega, u činjenici da su zvanični jezici – jezici svih država članica, pa do Povelje o osnovnim pravima Unije koja na izuzetan način podvlači multikulturnu suštinu Evropske unije rečima:

„Svesna svoje duhovne i moralne baštine, Unija se zasniva na nedeljivim i univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; ona počiva na principima demokratije i pravne države. Ona stavlja čoveka u središte svoje aktivnosti utvrđivanjem državljanstva Unije i stvaranjem prostora slobode, bezbednosti i pravde.

Unija doprinosi očuvanju i razvoju ovih zajedničkih vrednosti uz poštovanje razlika u oblasti kulture i tradicije evropskih naroda, kao i nacionalnog identiteta država članica i organizacije njihove vlasti na nacionalnom, regionanom i lokalnom nivou; ona teži da unapredi uravnoteženi i trajni razvoj i da osigura slobodu cirkulacije lica, usluga i kapitala, kao i slobodu nastanjivanja".[27]

Intenziviranje sveukupnog saobraćaja između država članica - ekonomskog, pravnog, političkog i kulturnog, nesumnjivo je doprinelo daljem osnaženju principa multikulturalnosti u EU. Budući da multikulturalnost predstavlja vrednost koja je integrisana u pravne okvire EU, u potpunosti su marginalizovani eventualni izazovi vezani za unošenje nekih dilema u vezi sa poštovanjem ovog principa a koje se mogu javiti zahvaljujući dinamičnosti ove integracije iskazanoj u procesu kontinuranog širenja EU. Ovakva potencijalna mogućnost - opasnost uspešno se prevenira obavezom novih članica na prihvatanje *Acquis Cominmunautaire* – odnosno pravnih tekovina Evropske unije[28]. Praktično, nijednoj novoj čalnici nije data mogućnost nikakvog izbora u pogledu prihvatanja vrednosti Evropske unije. Princip „uzmi ili ostavi" omogućava da se Unija kreće napred ka budućnosti. Nikakvo zaustavljanje ni vraćanje unazad nije moguće, posebno kada su u pitanju osnovne vrednosti Evropske unije.

zaštite, jednakosti između muškarca i žena, solidarnosti između generacija i zaštite prava dece". ''Unija poštuje bogastvo svoje kulture i jezičke raznovrsnosti i angažuje se na očuvanju i razvoje evropskog kulturnog nasleđa". Janjević, M. priredio, (2008). *Reformski ugovor EU iz Lisabona* , Beograd: Sl. glasnik, 21.

[27] Janjević,M., 223.

[28] Bliže o tome videti: Prokopijević, M. (2009). *Evropska unija, Uvod*, Beograd: Službeni glasnik, 100-102.

Ono što na prvi pogled nije upadljivo, a što na neki način daje izvesnu specifičnost multikulturalnosti u okvirima Evropske unije predstavlja činjenica da je ona pretrpela ekonomsko „profilisanje" u skladu sa opštim karakterom evropskog integracionog prostora. Naravno, ovde je reč o činjenici koja vezuje sadržajnu ispunjenost multikulturalnosti za ekonomsku sferu života. Potpuna multikulturalnost zahteva odgovarajuću ekonomsku osnovu, ekonomsku podršku kulturnom samopotvrđivanju i ostvarivanju, te izbegavanja situacija kulturnih dominacija ili kulturnog hegemonizma zasnovanog na različitim nacionalnim ekonomskim pretpostavkama.

## IV. UMESTO ZAKLJUČKA

Ovaj rad umesto zaključka možemo završiti konstatacijom da se međunarodno pravo može posmatrati i iz jednog po svemu specifičnog ugla – ugla multikulturalnosti. Njime se otkriva sveukupna kompleksnost međunarodnog prava koja se iskazuje ne samo kroz njegovu regulativnu funkciju, već i kroz uzročno-posledični odnos multikulturalnosti i međunarodnog prava u procesu njegovog nastanka i primene. Pravna jednostavnost u regulisanju određenih pitanja u ovom slučaju je zamenjena mehanizmom implicitnog sučeljavanja pravnih rešenja sa konkretnim društvenim odnosima. Naravno, rešenja do kojih se dolazi vezano za predmetni odnos iz ove istorijske perspektive deluju potpuno očekivano i izvesno. Međutim, iskorak od oko pola veka unazad daje potpuno drugu sliku stanja. O tome nam najbolje govori vreme usvajanja pojedinih međunarodnopravnih rešenja, kao i doskorašnje postojanje kolonijalnih država, te postojanje sadašnjih tzv. nesamoupravnih teritorija. Međutim, rešenja međunarodnog prava u ovoj oblasti ukazuju na čvrsta opredeljenja ogromne većine međunarodne zajednice i činjenicu da je reč o višestruko dokazanom jednosmernom i ohrabrujućem civilizacijskom pravcu kretanja društva u svetu.

**Literatura**

1. Avramov, S. Kreća, M. (2003). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Savremena administracija.
2. Dimitrijević, V. Račić, O. Đerić, V. Papić, T. Petrović, V. Obradović, S. (2007). *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
3. Dimitrijević, V. Račić, O. (1978). *Međunarodne oprganizacije*, Beograd: Savremena administracija.
4. Etinski, R. (2010). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Službeni glasnik.
5. *Enciklopedija političke kulture*, (1993). Beograd: Savremena administracija.
6. Herskovits, M. (1971/1972). *Kulturna antropologija,* Beograd: Kultura.

7. Ibler, V. (1971). *Međunarodni odnosi*, Zagreb: Naprijed.
8. Ilić, M. (1974). *Sociologija kulture i umetnosti*, Beograd: Naučna knjiga.
9. Janković, B. Radivojević, Z. (1995). *Međunarodno javno pravo*, Niš: Studentski kulturni centar.
10. Janjević, M. priredio, (2008). *Reformski ugovor EU iz Lisabona,* Beograd: Sl. glasnik.
11. Lukić, R. (1964). *Osnovi sociologije*, Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije.
12. Prokopijević, M.(2009). *Evropska unija, Uvod*, Beograd, Službeni glasnik.
13. Paunović, M. Krivokapić, B. Krstić, I. (2007). *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, Beograd, Megatrend Univerzitet.
14. Radivojević, Z. (1996). *Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Niš: SKC.
15. Rot, N. (1971). Nacionalna vezanost i nacionalne predrasude, *Treći program*, leto.

## MULTICULTURALISM AND INTERNATIONAL LAW

**Summary**: *Considering multiculturalism from the aspect of international law demonstrates the multi-dimensional relationship in which these two expressions of human civilization are identified. The word is of the relationship of mutual acting and conditioning in which international law and multiculturalism are simultaneously found in "subject and object" roles, or in the role of "cause and consequence" of that same relationship. What it practically means is that international law derives from the process that is simply inseparable from the multicultural principle and which is more or less contained in historically cumulative norms of international law. The best possible way to grasp this is to make insight into historical aspects of foundations of international law, and by analyzing the sources thereof. On the other hand, international law is clearly normatively positioned in relation to the need of respect for multiculturalism as some sort of civilization standard. This role of international law is successfully performed on the subject level, the level of interstate relations, as well as in respect of positions of states toward members of other ethnic, national, religious and language groups in their territories, as well as to the question of human rights. Concrete instruments of realization of this function are contained in the content normative regulations and in concrete mechanisms for accomplishment thereof. In the interaction between multiculturalism and international law that critical mass of civilization effort is found that is supposed to provide successful development of overall social consciousness, as well as the consciousness of individuals in sense of realizing that existing differences represent qualitative advantage and riches of modern civilization.*

**Key words:** *multiculturalism, international law and multiculturalism, human rights, cultural diversity*

**Gian Luigi Cecchini**
**University of Trieste**
**Department of social and political studies**[1]

# INTERNATIONAL LAW AND MULTICULTURAL SOCIETY[2]*

**Summary:** *This paper elaborates central conceptual issues regarding minority protection and introduces different international law theories available to explain the existence, development, content and effectiveness of*

[1] gianluigi.cecchini@hotmail.it or cecchinigl@sp.units.it

[2] * I wish to thank for the exchange of ideas, for the literature search and the re-reading of the text, Dr. Roberta Dassie, who has dedicated a series of seminars on the issue of globalization and its impact, not only in the legal field, and a paper which is next to be published in the «Rivista della cooperazione giuridica internazionale»". It is understood that the author is responsible for its contents.

The term multiculturalism has become of common usage in the late 80s and is to identify a society where different cultures, very different between each other, live together each retaining its own identity. Even though they may interchange, they preserve the characteristics of their group. Minorities, in particular, retain their right to exist, without running the risk of ratifications or amalgamations to a dominant culture, which would result in their loss of identity.

The term multiculturalism describes the freedom of individuals to choose their way of life according to their own socio-cultural extraction, as opposed to multicomunitarism, indicative of belonging and total loyalty of an individual to a certain community and culture. Since both definitions refer to different ethnic groups residing in the same territory, it can often lead to a confusion of meaning between the two concepts. According to Zygmunt Bauman, therefore, as long as these two concepts will blend together, "multiculturalism will play the game of globalization, without political brakes... globalizing forces have a free path, with all their devastating consequences, of which the most common is the rising inequality inter-social and intra-social".

In the new multiculturalist formula, according to Bauman, however, this acceptance is targeted to find "good, or at least acceptable, forms of cohabitation, if it does not appear possible any revision of the social order[...] then it seems logical that anyone has the right to seek their place in the order of the fluid reality and accept the consequences of that choice."A significant contribution to the debate was made by the famous political scientist Giovanni Sartori. In his essay on multi-ethnic society, he supports a strong distinction between value pluralism and multiculturalism. The first, defined as the value based primarily on tolerance, guaranteeing peaceful coexistence and democratic socio-cultural different; the second, however, is seen as a chaotic mingling of cultures and values dissenting. We also have to add, for completeness, that while Sartori multiculturalism inevitably produces disintegration thesis that we would like to share, many scholars are convinced of an excessive categorization by the Florentine scholar. **Cfr.** Bauman, *Voglia di comunità*, Bari, 2001; Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multietnica*, Milano, 2000.

*international minority protection regimes. These conceptual and theoretical insights are then applied to case studies concerned with minority protection, with a specific focus on minority protection as a crucial factor of development of human rights standards and as a fundamental factor to increase and improve a multicultural environment. The paper aims also to demonstrate some challenges, conceptual problems and critical points concerning the ideological approach to such issues.*

**Key words:** *International public law Law, Human rights, Multicultural societies, Globalization, Democracy*

## 1. Introduction

It is my intention to begin this text with some general and personal opinions. We start from the main thesis that our field of law, the international law, is getting more and more *cosmopolitan*, even if we are compelled not to neglect the inherent pitfalls in the comparison and in the generalization.

Nowadays, our school of thought (consisted of professors Panebianco, Sinagra, Valvo, Bargiacchi, Cecchini and of doctors Benedetti, Carchidi, Dassie, Piacquadio and the others of "quadriana" derivation) gives attention to how, to all appearance, the international law seems to develop itself considering the multiculturalism, even juridical, as an effect of the raved, most of the time out of turn, globalization process. The aim is to come to a (re)definition of international law, that can be solid on its frame and its philosophical and juridical structure.

First of all, we have to ask ourselves if and at what point it is possible to talk about any juridical phenomenon through jurisdictions, different levels of legal orders, culture and juridical traditions. Our only possible answer is that the above mentioned "generalization" can be meant in a multiple sense: analytical, legal, empirical, interpretive and juridical. The stance that we affirm, even if it is polemic about the observed phenomenon, does not want to foment skepticism about the transnational generalizations, being multi or intercultural. As already known, there are generic models and questions whose subject are the international law and/or the law of several vast areas in the world (E.U. law, U.S. law, etc.); on one side, the issue is finding models that could have sense, be practicable and reasonably cogent; the other question is about the main differences, as results of cultural approach distinguished by the "law" subject. The warning that we move concerns the fundamental and essential attention on generalizations, as far as unavoidable, and on false, deceptive, unfounded, ethnic-focused and superficial comparisons. Another aspect of this issue concerns

disadvantages or advantages, it depends on the meaning that you would give to the phenomenon, of a *rights homogenization* (we think it cannot be proposed, because it breaks the principle of "distinction" which is the foundation of the human rights, that, as known, are protected by several international acts with that in mind); it is a situation that brings questions on which these rights are, when and why we should proceed with, and, above all, what should be the subject or subjects involved in the process.

Our point of view is the one of an international jurist who lives between Gorizia, Padova, and Rome, and who is worried about his discipline, when it seems that there is a domination of misleading questions about globalization, multiculturalism, and strong pressures on the transnationalization of law[3]. The last separatist pressures come from World Bank, W.T.O., E.C.B. and they consist of subjects like human rights, *ius commune*, and concurrence juridical systems or specific law areas[4].

The premise of this work is that the main aim of the realist doctrine applied on the international law is to let the knowledge and the comprehension of the doctrine's object improve and spread, so that there will not be any doubts about the explanation of what international law is; this definition still leaves wide gaps in the interpretation, so that there are theories based on personal ideas of what we would like the international law to be, but distant from what it really is. In our opinion, the jurisprudence does not represent the theoretical part[5], that is the most abstract, of the *lato sensu* law discipline, least of all of the international law, because it has not issues on a high level of generalization and abstraction.

---

[3] Of this notice is certainly Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; Id., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002. Della Cananea speaks of a legal system quite different from that inherited from the last century, that titles with some emphasis one of his last essays *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, demonstration of how misleading it can be the reading of (international) law when studies on the development of the discipline, which involves the size of its having to be, it is left, you might say subcontracted, to researchers, however talented, of other doctrines, too focused on forms of (legal) judiciary pragmatism , that seem old-fashioned even in the USA where also it was born, confused with a realism so far from the realism of Rolando Quadri. *Contra*, Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002 and, even if not so trenchant, Giaccardi, Magatti, *La globalizzazione non è un destino. Mutamenti strutturali ed esperienze soggettive nell'età contemporanea*, Roma-Bari, 2001.

[4] The reference is related to the European Union and the countries that belong to it.

[5] With this, we do not want to deny that in the "theory" are included, as well as genuinely philosophical issues, in themselves marked with abstraction, but also a wide range of other issues of a less abstract nature, which can also cover jurisprudence . Contrary to what we have argued, cfr. Twining, *Law in Context: Enlarging a Discipline*, Oxford, 1997, Id., *Globalization and Legal Theory*, London, 2000; Id., *The Great Juristic Bazaar*, Aldershot, 2002.

## 2. Several words to state the same concept, which cannot be attributed to the concept of unity

Sometimes, like this analysis, the word *cosmopolitan* is better than *international*, preferably used for relations between Countries, and than *transnational*, that, even though useful, has a limited competence regarding the purpose of this relation, since it can be attributed, on a general level, to international relations between companies and to their more and more "global" dimension.

In our opinion, the word *cosmopolitan* reveals a dual dimension: on one side, it suggests openness, tolerance, distinction, that is the exact opposite of parochialism and provincialism; on the other side, cosmopolitan is who has sound roots, who does not feel tied to national bonds and to the relative commitments, so it is the opposite of *loyal*[6], although it is not a premeditated lack of loyalty or betrayal.

We think that the loose use of words such as *global*, *globalization*, *globalizing* is as more deceptive as the issue raised by the excessive use of those words is linked to the related risks of juridical generalization. The word *global* suggests the world on the whole and, if used with precision, it is effective, because the humanity is global, as well as the problems about global warming, nuclear proliferation, exploitation of the space and the bottom of the sea, the *jus humanitatis*. Sometimes, it can be useful to analyze human rights, public international law and international economical relations, from the globalization point of view, even though, it needs be to said, the variety of phenomenon and relations which are really global is limited, as you can inferred by the recurring studies on the *globalization*[7].

## 3. *Multiculturalism*, how *national society* becomes *multicultural society*

The juridical and political debate seem to have inflamed from the moment the *multiculturalism* question was raised. With this word, we refer to the condition of a society where different cultures[8] interact significantly.

In our opinion, the *multiculturalism* question fits in with this melting pot scene, that is not always well-delineated, as the result of the transformation of *national society* in to *multicultural society*, and of the effects on structure and

[6] Harvey, *Cosmopolitan and the Banality oif Geographical Evils*, in *Public Culture*, 12, 2000, p. 529.

[7] Hirst, Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, 1996.

[8] "Culture" defines a community of individuals including more than a few families and is associated to common and continuing ways of doing things of seeing and thinking. Consequently multiculturalism is not associated with any definition of a moral, because it, in fact, is neither "good" nor "bad."Cfr.

functioning of the juridical system; this circumstance will need, in the mean term, a partial change of its normative paradigm. Nevertheless, we don't think that the political and juridical debate has taken the multicultural society and its unpredictable impact seriously on the constitutional foundations and on the law of democratic countries. Maybe, the reason is in the fact that the most part of philosophers and jurists believe that the problems of the multicultural society do not need alterations neither about the fundamental rights concepts expressed by the constitutionalism and settled in our constitutions, nor about the usual approach for the conflict solution by the law.

There are two points of view that allow talking about *multicultural society*: a. *descriptive*, therefore, in this case, the *multicultural society* is a reality; a reality that is standing out in our Country more and more materially; b. *prescriptive*, that can be distinguished in: a) *radical multiculturalism*, it coincides with a tendency according to which authenticity and originality of cultures have to be protected, because – taking a strict relativistic position – we cannot judge the goodness of cultures different from ours. This idea is often linked to that expiatory and self-critical behavior that Germans call «*Multikulti*» and – based on the fight against the western «cultural imperialism» - whose password is «foreigner is good»[9].

It is an unilateral position that shows tolerance – in fact a preference – for «the Other» of the relation, unless it is «ourselves»[10], and it is designed as «minority[11].

[9] Cohn-Bendit, Schmidt, *Patria Babilonia. Rischio della democrazia multiculturale*. Roma-Napoli, 1994, pp. 19-20, 145-147. briefly outline "fans" and "opponents of the multicultural society". The ideology of multiculturalism to the bitter end, which coincides with what Walzer, *The Politics of Difference: Statehood and Toleration in a Multicultural World*, in *Ratio Juris*, 2, 1998, pp. 165-176. enthusiastic cfr. Walzer, *op. cit*. For a comprehensive spectrum of the issues that revolve around the concept, cfr. the proceedings of the International Conference on *Tolerance and Law*, Certosa di Pontignano, 8-10 aprile 1995, published in *Ratio Juris*, 1 e 2/1997.

[10] Against the excessively abstract approach on this perspective, we report the critical of Dal Lago, *Nonpersone. Il limbo degli stranieri*, in *Aut aut*, 1996, pp. 43-70, criticism that, even more strongly, we also find in Losano, *Contro la società multietnica*, in *MicroMega*, 5, pp.7-16. To address the multiethnic issue, his concern led him to propose to replace the principle of tolerance with that of reciprocity. His position did not fail to provoke reactions, perhaps excessive: cfr., in fact, Dal Lago, *I nuovi fascisti che sono tra noi*, in *MicroMega*, 1992, 2, pp. 126-139, to be precise pp. 130-132; Ciafaloni, Pastore, *Attenti ai fantasmi*, in *MicroMega*, 1992, 2, pp. 150-63.

[11] For a useful typology of minorities and an overview of the instruments for their protection v. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993(capp. II e V). The A. limits the analysis, however, to minorities whose members are native citizens within the territory of a state, and incidentally supports the analogy of the problems of minorities with those of immigrant populations (v. ibid., 62). For a wider range of perspectives see the articles dedicated to minorities in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1/1992.

b) Then, there is the moderate multiculturalism of those theorists (for example Karl-Otto Apel, Joseph Raz, Charles Taylor) who think that there are parameters of evaluation of cultures[12], groups[13] that can be included in a liberal and democratic society. In this sense, what it has to be avoid is foreshadowing a society based on understanding, harmony and overlapping of cultures[14]: about this, Peter M. Blau (1995) talked about the «paradox of multiculturalism», that could solve the multicultural society into a newly uniform one (ibid., 57-8).

Unlike the pacific result which the multicultural ideology tends toward, in the descriptive perspective the multicultural society is – and remains – a conflicting society[15] which does not alarm at all, because a conflicting society is not necessarily exposed to the anomia nor it is threatened by decay. Conflict is a condition of (our) society, however it is defined, and it is not a pathological event on principle: it represents a dynamic element of society, that exists not as much despite the conflict, but as much under it[16]. Considering this specific work, it's important to consider that the law enters because of the conflicting nature of society: indeed, it «uses the perspectives of conflict» to conduct its order role.

The point of view from which we are moving is the descriptive one and it can be defined as multicultural realism. Moreover, it will allow us to give indications on how to deal with some issues in a multicultural society that concern the law.

---

[12] For example., Apel, *Plurality of the Good? The Problem of Affirmative Tolerance in a Multicultural Society from an Ethical Point of View*. in *Ratio Juris* , 1997, 2, pp. 199-212, particularly p. 209 refers to the "universally valid individual rights"; Taylor, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*. Milano, 1993, pp. 94-97 adopts the criterion of interpretation of the "fusion of horizons", mitigated by the "presumptive argument", for whom "all the human cultures that have animated whole societies for a considerable period of time, [they] have something important to say to every human being" (*ibidem*, p. 94, but also p. 96 e pp.102-03).

[13] Raz, *Multiculturalism*, in *Ratio Juris*, 1998, 3, pp.193-205, particularly pp. 198-199 indicates - in addition to size and vitality of the groups - as "significant limits of tolerance" that they meet the prohibition to suppress their members, the obligation to tolerate those who do not belong to the group, the right to exit, and allow members to access to appropriate opportunities for expression and participation in economic and political life of the country.

[14] So it seems to do, instead, Köchler, *Il concetto di nazione e la questione del nazionalismo*, in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali* , Bologna, 1994, pp. 53-65, who speaks of the transformation of the nation-state in "multicultural community-state" and of global society as "international community of sovereign citizens" governed by "intercultural dialogue".

[15] In this sense, and with great clarity, also Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge, 1995, p. 15.

[16] About this agree sociologists also of opposed orientations: cfr., for example, Luhmann, *Ordine e conflitto: un confronto impossibile*, in *Il Centauro*, 1983, 8, pp. 3-11; Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto*, Roma-Bari, 1997, p. 127.

So, if a society is defined as *multicultural*, its problems have to be observed, described and understood preferring the culture point of view. This should result in theoretical-based consequences, but I think there is not enough consideration of this issue: as well as it is necessary, but not the only thing to consider, «to take the rights seriously», when it comes to law in matter of the democratic and constitutional state, similarly talking, when it comes to multicultural society, the culture should be taken seriously as well - even if it is not the only thing to consider.

Herein, we highlight how the culture does not complete the features of our society. The multicultural society, indeed, is a complex society, which is even more complex because of the presence of subjects of several cultures; this complexity is not determined only by the immigration as a unique structural phenomenon, but also by the specificity of the society if we consider at least other two structural components; that means, if we consider that it is a global society (*Weltgesellschaft*) and a risk society (*Risikogesellschaft*)[17] at the same time. The risk society is affected by a gradual chronic deficit of knowledge, that generates uncertainty and decision incapability, not only on the binding decision from a values angle, but also and mainly on the right decision from a technical-scientific point of view. So, in a social situation where often there are not enough cognitive fundaments for a total solution of the situations (environmental, bio-ethic, energy, about development, etc.: in just one word, ecological) of which it is possible to take charge of, social problems of cultural nature (from which we derive our values) add on and become worse: a common heritage of values is less and less accessible, as well as a decisive solution is less and less possible.

### 4. The juridical pluralism

From the point of view of the law, the sociological reality defined with the concept of «multicultural society» can be described through the concept of «juridical pluralism». This «pattern» defines the presence of

[17] For the concept of «global society», cfr. Luhmann, De Giorgi, *Teoria della società*, Milano, 1992, pp. 45-54; for that of «risk society» Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in einer andere Moderne*. Frankfurt, 1986. To the subsequent constellation of problems that arise for the Law, are connected the reflections, for example, of Denninger, *Il singolo e la legge universale*, in *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, 1998, pp. 75-99; Grimm, *Il futuro della costituzione*, in Zagrebelsky et al., *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, pp. 129-63, particularly pp. 144-50; Preuss, *Zu einem neuen Verfassungsverständni*, in *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Frankfurt, 1994, pp. 99-122; Id., *Zu einem neuen Verfassungsverständnis. Wie kann der Geist der Revolution institutionalisiert werden?*, in *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*, Frankfurt, pp. 103-126. Against the concept of «risk society» Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt, 1997, pp. 1088-1096).

several organizations in a wide sense«juridical», that want to discipline those private areas (for example, family, trade, education, job) that generate conflicts themselves.

It stands to reason that this concept refers to a paradox, that represents a common example of «cognitive dissonance», because the producers of conflict are the same regulatory systems designated to the social order achievement – by definition[18]. Moreover, it is necessary to consider that the competition between several law systems doesn't limit to the one between the «official» and the alternative social systems, neither just to the domestic law field (the example can be the new so called *lex mercatoria*); the competition itself occurs also on a inter- and over-national level and the «official» law systems are its main actors. One of its expressions is the creation of law by the European Union that creates acceptance problems in the member States. Moreover: a lot of other examples can be object of the private international law[19].

Furthermore, some of the law theorists, and maybe the most part of it, have verified a *deficit* of functionality in the national law: it is a situation that can be summarized in the formula of the so called «normative crisis of the law»[20]. Again, it refers to a situation that undermines the fundament of our idea of the law. In view of the growing intervention of the social state and of the resulting disorganized process of «juridification», the interpreters have identified a reduction of law competence of directing, towards the predetermined purposes, both the individual behavior and the public

[18] Facchi, *Pluralismo giuridico e società multietnica: proposte per una definizione*, in *Sociologia del diritto*, 1994, 1, pp. 47-57, particularly pp.48-49, believes that the conflictual aspect - more or less obvious - is not characteristic of the pluralistic phenomenon, as the peaceful coexistence of arrangements would be an element of guarantee of the absence of conflict. Thesis that we would like to share, even if we do not hide that these orders, because in competition - in particular the official ordering - sometimes are at the base of the onset of the problem just now remembered.

[19] Jayme, *Diritto di famiglia: Società multiculturale e nuovi sviluppi del diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, 2, pp. 295-304; Pastore, *Famiglie immigrate e diritti occidentali: il diritto di famiglia musulmano in Francia e in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, 1, pp. 73-117; Bainham, *Family Law in a Pluralistic Society*, in *Journal of Law and Society*, 1995, 2, pp. 234-47.

[20] See Grimm, *Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden, 1990; and for a quick reconstruction Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, 1992, pp. 516-527, who however denies, that this is a crisis with no way out, as found in her analysis which diagnose a certain fatalism due to a vision of law overly functionalist and evolutionist (pp. 524-525). However, the author agrees that the crisis, even though it does not pose new problems to the law, however, it aggravates the old ones (p. 526), so that, trend criticisms are especially indicative of an inadequate institutionalization of the rule of law principles (p. 527), that - of course - must be accomplished according to the ethical-discoursive criteria of the theory of law (pp. 208-37 e pp. 527-34).

administration actions. The failure has been variously identified and it has lead to three results: a) the bureaucratic and financial denaturalization of welfare relations[21]; b) the excessive influence on the law by the social systems which impose their operational parameters on it[22]; c) the ineffectiveness of the law that – consequently – is exploited on a merely symbolic level[23].

Finally, in conjunction with phenomenon such as the globalization of the marketplaces, the tendency to an international and over-national organization of the political-military and financial systems (ONU, NATO, OSCE, EU, etc.), the normative crisis of law and juridical pluralism has not yet proclaimed the end of state monopoly on law production. Howbeit, we cannot deny that, from all these kind of examinations, the effectiveness of the traditional concept of the law is downsized; so it seems complicated to connect this medical case to a strong supplementary ability of the state law as indicated by Habermas. About this, however, it is important to conduct some other considerations.

There is a strong juridical pluralism right inside itself precisely because it is not a uniform society, at most politically and culturally divided in a majority and one or more minorities (according to the classical vision of the democratic political theory) and fractioned in a «multiplicity of cultural groups»[24]. Moreover – considering almost only the appearances of the birth – the individual can be member of several «ideological» minorities at the same time, even temporarily only, because the appearance often derives from the juncture of the issues in debate. Regarding the potential of producing social conflicts, our own cultural leanings – even though are made by eclectic ideals, principles and values[25] - can compete against «others'» ethnic or religious identity: the only significant exception is the conflicting disposition of those who develop a fundamentalist attitude, and especially about their own vision of the world. So, the conflicts, that could be

[21] This is what Habermas called the "colonization of the world of life" :Habermas, *Il diritto come «medium» e come istituzione*, in *Politica del diritto*, 1987, 1, pp. 61-83, particularly pp. 68-78; Id., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt, 1992 pp. 499-504.

[22] Teubner talks instead of "iper-socialization of the law", The regulatory trilemma. With regard to the controversy over post-instrumental legal models. *Politica del diritto*, 1987, 1, pp. 85-118, particularly pp. 101-102.

[23] Cfr. Teubner, *op. cit*, pp. 99-1092, in which he talk about the *manifesto laws*.

[24] Raz, *Multiculturalism*, in *Ratio Juris*, 1998, 3, pp. 193-205, particularly p. 197.

[25] We may recall here the words that GUTMANN, The challenge of multiculturalism to political ethics, in *Teoria politica*, 1993, 3, pp. 3-40, particularly p. 15, uses from the Rushdie affair, "not one, but several cultures contribute to the formation of a single identity [...] the identity of many of us [...] today are set by more than one culture. Therefore, not only are societies multicultural , but also the people". This order of considerations must not lead to underestimate the importance of the group cultures , as does Waldron, *Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative*, in Kymlicka, *In The Rights of Minority Cultures*, Oxford, 1995, pp. 93-119, particularly pp. 102-105.

actually difficult for the nowaday society, are not the ones that are developed on ethnic or religious basis, but also the ones that are based on so called cultural believes. This becomes more evident in the developing of different fronts about the discussion on social issues (abortion, environment, bio-ethic matters, etc.) that arouse our «moral conscience» to take a stand and that lead to set moral standards on the debate and on political decisions.

This situation has repercussions on the level of pluralism which involves the universe of rules that stabilize expectations and direct the behavior. Indeed, the multiplicity of systems is related to groups and minorities that carry «*societal culture*»[26] (Kymlicka); however, I think it is necessary to hypothesize an *intra-systematic* juridical pluralism, produced by different cultural ideas that lead law interpretation of jurists and citizens. If this was possible, justice requests would not be satisfied by a «law as probity»[27], but by a law as result of a possible interpretation between the possible concurrent interpretations.

What stated begins from the constitution that represents the upper level of the state juridical system. As the crucifix highlighted – at constitutional patriotism's expenses – since a uniformity of interpretation on positive law principles does not exist, the pluralistic phenomenon can be and has to be understood into the juridical system of a State. In the «official» law – so, not only in the presence of different concurrent systems – the individual is gone down in a prescriptive grid in which he is not only subject *to* the law, but – on contrary – he is subject *of* the law; he is an actor who is able to choose the rules on which direct his behavior: this situation is defined as «inter-legality»[28] by Boaventura de Sousa Santos.

Of course, it is about a situation in which the actor is called to

[26] Kymlicka, *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995; Id., *Introduction*, in Kymlicka, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, 1995, pp.1-26.

[27] Dworkin, *L'impero del diritto*, Milano, 1989, cap. VII.

[28] Boaventura de Sousa Santos , *Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*, in *Journal of Law and Society*,1987, 3, pp. 279-302; Id., *Stato e diritto nella transizione post-moderna. Per un nuovo senso comune giuridico*, in *Sociologia del diritto*,1990, 3, pp. 5-34. From a dogmatic-jurisdicional point of view approaching this concept is Rescigno, *Pluralità di culture e unicità di ordinamento giuridico: i problemi di una società multirazziale*, in *Realtà e prospettive dell'obiezione di coscienza. I conflitti degli ordinamenti*, Milano, 1992, pp. 223-232, particularly p. 224, but he connects it only to the "conflict of loyalty 'and thus the presence of orders. The author thinks to save the '"the unity of the system" of state law to the detriment of' "order unitarity" by introducing in the system regulations based on differentiated behavior (pp. 229-32). It is a solution performed, for example, in the English legal system which is also based on the recognition of different legal statutes of the person: regarding the Islamic perspective. See Borrmans, Note on conscientious objection and problems related to the plurality of cultures and the uniqueness of the legal system of modern states, in Islamic environment or associated with the Muslim faith. In *Realtà e prospettive dell'obiezione di coscienza. I conflitti degli ordinamenti*, Milano, 1992, pp. 235-243.

take charge of both the prescribing choice, and the risk to come across a contrasting evaluation about his actions on the basis of a different interpretation of the rule, or on the basis of the application of a different rule: with all due respect to the myth of the certainty of law.[29].

With this conception of juridical pluralism, what does obtain a particular relevance is not the structural element of the rule, but the pragmatic circumstance of interpretation of the prescribing text in view of its application and the production of the rule for the real event: at this point, we come in contact with the concept of negotiation, in relation of the problem of accepting the judicial decision inside a pluralist contest of inter-legality.

In this juridical context – and unlike what Habermas believes – the supplementary performance of the law, that finds validation in approving legislative actions and in the consent of verdicts, does not rely directly on the public sharing of the explanations (significant and/or procedural) produced to justify the legislative or judicial decisions. This hypothesis – precious to the prescribing based consideration – is founded on an difficult and offhanded conclusion[30]: it refers to feel because of a *common* principle of the decision makers and the citizens regarding – in the case of Habermas – the constitutional rights and the democratic ruling process[31]. On the contrary – as it has already been affirm[32]- what it is crucial for the

[29] For a consideration, sensitive to the issue of the interpretation of law in today's society, even if not placed within the topic of legal pluralism, see. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992 (particularly cap. VII); for a criticism see Palombella, *I limiti del diritto mite*, in *Democrazia e diritto* 4 (1994)/1 (1995): 185-217.1994-95; and Guastini, *Diritto mite, diritto incerto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1996, 2, pp. 513-25.

[30] In legal and political philosophy, recur theoretical concepts which oversimplify the individual psyche doing more or less implicit referrals to concepts of moral integrity as prerequisites for participation in the discussion (truth, honesty, sincerity: Habermas), the interpretative operation done by the law (integrity : Dworkin), taking the role of general contracting subject (Rawls), etc. But a theory that wants to be appropriate to the social reality can not expunge from the social acting component - not secondary - of strategic behaviour, which also includes an instrumental use of values and argumentative justification of the action and of '"opinions". From the observers point of view, we can identify at least two types of act-oriented values: the first one is classically defined "rational compared to the value", the other is justified (rationalized) compared to the value. Not admitting an instrumental-opportunistic use of values / norms means to meet a moralistic fallacy. Moreover, the normative theories involved do not ever address the problem of overloading of psychological awareness about the costs of consistency / integrity: it is a subject that is so very dear, however, to the theory of institutions (A. Gehlen) and that of the systems (Luhmann) On the contrary, the limit of the luhmannian theory is to give an excessive weight to action and the strategic workings

[31] It is this assumption that can not be taken for granted, especially since it is based on the same assumption, not problematic, according to which the "moral conscience" of a contemporary democratic State citizens would be of a "post-traditional" kind.

[32] Vollmer, *Akzeptanzbeschaffung: Verfahren und Verhandlungen*, in *Zeitschrift für Soziologie*

creation of the approval is the judgment on the decision made by who has to accept it. So, the issue about the approval has to be engaged apart from the hypothesis that there is a preliminary sharing of material or procedural traits of decision: this issue is now a problem of a decision *interpretation* by the people involved. What it is relevant is to understand how it is possible to create, on a social level, a knowledge that could lead to a favorable interpretation of the decision, and of law and sentences production.

The solution given to the issue by Niklas Luhmann[33] is known: the necessary knowledge to legitimate the legislative and judicial decision is assimilated with the participation on the decisional process or as actors defined by roles, or as audience. But this solution looks valid especially if the conflict has a prior social approval about parameters of substantial and/or formal rationality (about principles and procedures) on which the parliamentary and juridical process. As the experience linked to the ecological issue teaches, the procedural acceptance seems to fail in those situations where the factions of the conflict, and their audience, are motivated by strong value justifications and by cognitive models, that question or the capability of the procedural system to gain an appropriate knowledge of reality and of contending circumstances, or its actual neutrality about the conflict[34]. So, the lack of the requested prior approval seems to block the decisional procedures from an effective management of those conflicts that are created in a pluralist and poorly uniform socio-cultural environment. It can happen the factions of the conflict turn up on the decision scene with values socially diffused, that they want to pursue, and/or with a knowledge to be used to develop solution, that – for them – have to be made operational (even through the imposition of a simple prohibition: let think about issues – such as the abortion – that are linked to conscientious objection); in this case, the range of maneuver and learning that the formalized procedures let to the actors are too limited. So, the factions are not willing to leave their own point of view, neither to accept the judicial verdict.

In these situations, the juridical actions are not able to reduce the complexity of the conflict, but on the contrary they increase the virulence. The conflict can not be resolved through completely prescriptive strategies prepared by juridical procedures, that process the real case as a zero-sum game where there is a winning side while the other loses. It is necessary to have other procedural models that use a different strategy: the cognitive one. The negotiation is one of these models.

In the negotiation the factions face the conflict on the basis of their willingness to learn, to agree on the other's positions, and to mediate.

2: 147-64, particularly pp. 148-149.

[33] Luhmann, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 1995.

[34] Vollmer, *op. cit.*, pp. 154-156.

Through negotiations the conflict is as solved as put together, reduced to a latent condition, *suspended*. So, the reality of the conflict is *temporary* removed: in an age and a society of contingency, where the absolute is not conceivable anymore, this is a result far from insignificant. The negotiations produce a sort of approval that looks suitable with the plural nature of the current social reality, because they seem to support separation and coexistence. Obviously, this is not a situation that generates certainty. But, as it has been already guessed, the mission of the law in a pluralist society is not to ensure the prescribing expectation, but to maintain uncertainty, assuring the possibility to act differently[35]. On the other side, it is not by chance that a new triad of constitutional ideals is developing («security, diversity and solidarity») of what the state of «prevention» has take charge[36].

A constitutional consideration seems to be aware that, acquiring the multicultural nature of our society in the shapes of a democratic constitution, implicates the understanding of this last one not only and not anymore as a scheme that gives a life model to pursue, but a «proposal of solution and of possible coexistence, that means a *compromise* of possibilities»[37]. This leads us to think about the constitution not as a system of rights/values that gives a unifying social integration, but as a guarantee of the diversity of «life forms» and of the value list.

### 5. The negotiation

So, in the pluralist dimension the social integration can be created through negotiation procedures. Considering the problems that appear in the multicultural society, there is a sort of agreement about the negotiation principle that is suggested by several academics of different disciplines and leanings. Even jurists seem to be interested in alternative and flexible models to create debates. In the philosophy of law, from a perspective of the «ethic of the practical subject», it seems to get close to the same principle by Klaus Günther[38]. He recognizes that in the pluralist society not only the «background theories» of the jurists diverge, so the rules are

[35] Ladeur, *Perspektiven einer post-modernen Rechtstheorie*, in *Rechtstheorie*, 1985, 16, pp. 383-427, particularly pp. 414-426; Id., *Postmoderne* Verfassungstheorie, in *Zum Begriff der Verfassung*, Frankfurt, 1994, pp. 304-331, particularly 319-326; Id., *Post-Modern Constitutional Theory: A Prospect for the Self-Organising Society*, in *The Modern Law Review*, 1997, 5, pp. 617-629, particularly pp. 620, 625-629.

[36] Denninger, *Il singolo e la legge universale*, in *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, 1997, pp. 75-99; Id., *Diritti dell'uomo e Legge fondamentale*, Torino, 1998; Id., *State Tasks and Human Rights*, in *Ratio Juris*, 1999, 1, pp. 1-10.

[37] Zagrebelsky, *Il diritto mite*, cit., p. 10.

[38] Günther, 1992. Universalistische Normbegründung und Normanwendung in Recht und Moral, in *Generalisierung und Individualisierung im Rechtsdenken*, Stuttgart, 1992, pp. 36-76.

interpreted in different ways[39], but a social accepted cognitive paradigm does not exist anymore. For this reason, frequently it is not possible to give an interpretation of the constitutive situation of the kind that the sides would accept it. So, the problem becomes severe about the «relation between the correct identification of the rule to apply and the decision of the case based on the justice». Therefore, considering the recreation of the circumstances significant for the resolution of the case, Günther suggests «to look for procedures that are used by the participants on the debate of rules application to agree on a *common interpretation* of the situation» in order to reach an «appropriate»[40] verdict.

On another side, the international – private doctrine has developed the «theory of the two stage» that allows to «find a compromise between conflicting values» in order to «recognize a right of the person to protect his cultural identity». Through this technique the judge states, in first instance, the pertinence of the national law and he interprets it, later, considering the foreign law: this can lead «to a sort of *personalization* of the respective rules to solve law conflicts»[41].

Even if they are diversified, these leanings of jurists who work in different fields seem to come together on the attempt of reshaping the role of the authoritative decision by the judge[42]. The turning to the case solutions through not completely decisional procedures is returning, common and sometimes committed, as it is evident in the role of the *plea bargaining* in the U.S. criminal code[43]. Anyway, in the multicultural society it becomes possible to assume an out-and-out change – at least partial – in the paradigm of the judicial decision of the law, especially on the civil law field: other than its classical form of a compulsory decision, the verdict could adopt the role of a shared judicial negotiation. So, in the debates where rights and claims are in the running against the negotiation practice, that will take place in front of the judge, will not be directed only to a zero-sum decision, but

[39] As Günther obviously takes its cue from Habermas's conception of communicative action, it seems to us that he separates from it because of the fact that he does not take for granted that norms and values are socially shared.

[40] In the public law field seems oriented in a similar way Gustavo Zagrebelsky, when he says that "the interpretation of the law is to find the correct rule as to what is the case as well as what is the regulation": Zagrebelsky, *Il diritto mite*, cit, pp.182, 186, 189.

[41] Jayme, Diritto di famiglia, cit., pp. 301-304.

[42] In this direction it seems to me also oriented the proposal of a "greater use of lay judges", and in particular the justice of the peace, capable of producing a "coexistential" kind of justice. See, Cappelletti, *Il giudice di pace nella prospettiva del movimento per l'accesso alla giustizia*, in AA. VV., *L'accesso alla giustizia e il giudice di pace negli ordinamenti europei*. Milano, 1993, pp. 25-44, particularly pp. 36-41.

[43] On the distortions of plea bargaining practices in the Anglo-American and their correction according to the principles of professional ethics. See McConville, *Plea Bargaining: Ethics and Politics*, in *Journal of Law and Society*, 1998, 4, pp. 562-87.

based on a pragmatic behavior, of negotiation, careful about the specificity of the real case and about the protection of rights and claims – if possible – *of both* parts involved.

Besides, this negotiation and *not decisional* conception of law production could be bought back to a remarkable tradition: Hans Kelsen conceived already the law of democratic state as a «compromise» between majority and minority. Moreover, he added that «the more the minority is strong, the more the democratic politic becomes a compromise politic»[44]. This concept can be true even more so for a pluralist society formed by several minorities and no stable majority. So, against the current problems: «The law […] is inclined to structure itself as a *rule of suitability* between cultures and values instead of a definitive *rule of prevalence* and imposition of only one faction»[45].

Considering the conditions of the multicultural society written above, it is about – probably – the generalization of the negotiation point of view and its extension to the constitutional practice. It seems that we are already moving along this direction. We named Zagrebelsky before, but the proposal by Ulrich K. Preuß[46] is interesting as well; considering the risk society, he suggests the «constitutionalisation of responsibility» of citizens towards the social questions that have now a worldwide dimension. Indeed, we have no universal principles about these issues, because even the human rights lose their prescriptive obviousness when the moral ambivalence of progress appears[47]. Depending on the reflective constitutionalism from a moral point of view, it is necessary to achieve the paradox of political unity in the disagreement[48], through procedural forms that encourage compromise solutions and agreement[49]. In a complex society, permeated by uncertainty and necessity to sustain the risks, Preuß advocates a constitution that is not limited to the power regulation, but that could promote the moral and cognitive learning. This kind of constitution would not be any more expression of a willingness powerfully set as uniform, but a treaty («*conjuratio*») concluded on the mutual identity. Adopting the proposal and applying it to the international law, considering the principle of reciprocity, it is gathered that States actions are estimable only because of this last one, as well as, in the European law, there should matter the principle of mutual identity.

---

[44] Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in In *La democrazia*, Bologna, 1981, pp. 98, 142.

[45] Rodotà, *Repertorio di fine secolo*. Roma-Bari, 1992, p. 161.

[46] Preuss, *Zu einem neuen Verfassungsverständnis*, in *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Frankfurt, 1994, pp. 107-122.

[47] *Ibidem*, pp. 117 and 119.

[48] *bidem*, p. 118.

[49] *Ibidem*, pp. 119-120.

In the political philosophy, the principle of negotiation has been applied to the constitutional procedure of identification of cultural differences by James Tully[50]. Bearing in mind the complex Canadian situation, he starts from multicultural concepts and reject an idealistic vision – and simplistic at the same time- of culture. Instead of thinking about them as solid and without any shades, he highlights three main features: they partially *overlie*, they *interact* and so they are interdependent as product of inner and external *negotiations*[51]. It follows that the identity of each single culture loses its essentialist aspect and it achieve a perspective meaning. Even more so, the cultural diversity becomes definite as a complicate labyrinth of cultural differences *and* affinities that intertwine.

On this basis, Tully realizes a deep re-definition of the concept of constitution; a right model of constitution has to start with a full and mutual identification of the different cultures of its citizens. So, the constitution becomes the act that ratifies the recognition of cultural pluralism and that records the cultures that establish themselves: the constitution is a form of compromise of the cultural diversity. Rather than a contract that finds its origins in the past, or – as said nowadays – than an ideal conversational situation, or than a mythical community union, the constitution should be more like an infinite sequence of contracts and agreements, reached through a recurring intercultural dialogue.

Starting from the concept of culture, Tully defines the popular sovereignty as identification and realization of the claim of home rule by the community. At first, this formula seems compatible with the traditional concept of community self-determination that follows the principle: one culture, one nation, one Country. But – Tully affirms – when the ideas of culture, nation and community are considered as one and uniform socio-political entities, the existing constitutional models reject and oppress the popular sovereignty. So, rather than talking about unity, in our societies the popular sovereignty refers to a dense complex of cultural voices that take part in the political-constitutional debate, speaking their own language.

For Tully it is about moving to a popular sovereignty really intercultural, in which everyone listen to the others voices that express them selves in their own terms[52]. Otherwise, the popular sovereignty mentioned in our constitutions does not help the establishing of a State as a political constitutional form, but it is of service of concealing the real sovereignty of the current constitution[53] against the community practice the sovereign power.

---

[50] Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge, 1995.
[51] *Ibidem*, pp. 9-11; 13-15.
[52] Tully, op. cit., pp. 24 e 29.
[53] *Ibidem*, p. 27.

All of this requires a *full* positivity of the constitution, and the resulting loss of the characteristic sacred aura of inviolability. The *orthodox* constitutional theory deals with the problem of the constitutional change as less as a taboo[54]. On the opposite, Tully sustains that the sovereign community – a motley «pre-constituted» unity, with its internal differences that characterize its identity[55] - need the possibility to change the constitution periodically with the process of the «*groping towards*», through attempts and mistakes.

**6. . Global *nomos* vs. international *nomos*. The globalization and the de-territorialisation process.**

As well as in other juridical systems, the international one is based on one or more informative principles that do reveal its deep meaning, such to qualify the very spirit.

The amalgam of these principles, that get a constitutional function, has been called *Nomos* by Carl Schmitt; the word is used as it was established in the Ancient Greece as «original, constitutive and regulating act with a spatial sense», that means as «a legitimate act that gives meaning to the mere law legality by »[56]. We do not think there could be any doubt about the fact that the *nomos* is *the state (national) sovereignty* that rules and justifies the international system in the modern and in the most part of the contemporary ages. So, this is the principle on which the structure of international juridical relations is carried, even though considering that it is not the only element that characterizes the international juridical system.

Since the subjects of the international law are not the people, generally speaking, but the States, as the only actors allowed to act on the international scene, the main question is about what qualifies a juridical system as a State. So, the jurists have found the more appropriate answer to this question in the *principle of effectiveness.* When there really is an authority that uses its sovereignty on a territory and on the people settled there, we come across a State that, as such, is also subject of international law. It follows that the international personality relies on the presence of a political authority that could stand out as supreme, which means that the law arises from the case (*ex facto oritur ius*): it is a rule that, followed

[54] Without referring to the Italian debate on the issue, which is largely marked by political concerns, from a purely theoretical point of view, see the positions of authors such as Waldron, *A Right-Based Critique of Constitutional Rights*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1993, 13, pp. 18-51 who criticizes the constitutionalism of Dworkin. For his reply, see Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge, 1996, pp. 15-29.

[55] *Ibidem*, p. 178.

[56] Schmitt, *Il Nómos della terra*, Milano, 1991, p. 54 ss.

in the international law, makes the State as a juridical subject in the face of the other Countries and of the other international law organizations (international organizations). Therefore, the sovereignty is an element that makes a State as a subject o international law and that can be verified as a mere event; but it can not be processed by legitimate standards set by the international system. So, a state enters the international community only because it is sovereign. Even more: the State sovereignty can be affirmed as *nomos*, the law principle, of the international system, which means that the element used by the international system turns up as a leveled organization, that makes the international community a non-organic community[57]**.** The expression suggests that the international system is devoid of authority, and it can not be different, which can express itself in the name and on behalf of the international community; this means that the international community reveals that kind of institutionalization that is understood in the state system. After all, the States remain sovereign even after they have entered the international community, whose existence is guaranteed by the presence of as States sovereign subjects. In fact, if a worldwide government or a superior international authority could be established, the States would not have been sovereign anymore and so they would neither be States. And even when an international authority arises, for example the International Criminal Court, it would not forget that the States legally give it rise because of their accession to the establishing Treaty; those are States that, at the same time, are free to be under that authority or to wriggle out of it breaking the Treaty that created it. From this we can gather that the international system can be described as "non-organic", because, otherwise, it could contradict the fundament on which it is based that is the sovereignty of the States that are part of it.

The state sovereignty, the effectiveness principle, the impermeability of the national systems and the non-unionized principles on which these are based on, the level character and the non-organic nature of the international system: these are structural elements that characterized the juridical system in which the international order consists, as well as it turned up before the phenomenon of globalization. However, the development of the latter has consumed the justifying fundaments of the international juridical system, at least in part, creating problems, pursuant to academics of several disciplines, to the state sovereignty, that means the pillar that supports the international juridical system. We do not think so and we believe that a lot of these precipitous conclusions come from a misunderstanding of the principle of state sovereignty. In fact, the state sovereignty, that is the

[57] The term was used by Quadri, and is preferable to use rather than the other "anarchist" or of "anarchist" order, since the term in question is an oxymoron, as conflicting it is with the very idea of law.

regulating and normative principle in the spatial sense of international relations, has been always adapted to precise territory and community that contribute to qualify and define it.

The territory and the community are elements of the sovereignty because of two reasons: on one side, it supports the coexistence of different sovereignties, even against their juridical trait that would like them to be absolute. On the other side, the *condicio sine qua non* about the State acceptance as subject of international system, interpreted as a community of sovereign States. The State, following the common juridical meaning, is the sovereign local authority, therefore the territory and the community are considered constituent elements.

Furthermore, there are a lot of theses, even eminent, that want to redeem the State from the essentiality of the relation with territory and community. So, it is sufficient to go back to the pure law doctrine by Kelsen[58], who asserts that the State should be a mere juridical system (it is prescriptive in his structure) and the sovereignty should denote the only nature of that system. Still, even in the prescriptive thesis, the territory and citizenship appear according to the determination of the validity field of the state system and, so, they are expressed as fundamental elements for the spatial definition of efficiency and validity of the law and the power of the State-system[59].

The history shows an impenetrable twine of territory, on one side, and of political and juridical power – that is the State – on the other side.[60]. «The transition from *orbis* (word, infinite) to *urbis* (finite, delimited) turns up the importance of the concept of 'limit' and of '- what it is own and what it is alien, of what is friendly and what it is an enemy – and it originates the idea of 'law', that means of bond, prescriptive obligation, and so of politics too»[61].

For Schmitt, «the law is *Einheit von Ordnung und Ortung*, it is communion of the system and place determination»: in this communion of juridical order and place definition, or of territory, the idea of law (and the State one) takes place as we know it.

It is only through the development of the State that is highlighted the relation between territory and community, on one side, and law, State and sovereignty, on the other side: this bond is based on the spatial trait of law and politics.

Hobbes affirms: «The State feeds on the purpose that there would be both the *profusion* and the *distribution* of what life needs. Law and propriety

[58] Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, p. 319 ss. Kelsen's doctrine is a theory based on A-priori, not yet a theory on empirical and particular legal systems. Last, cfr. Irti, *Norme e luoghi*, Roma-Bari, 2001, p. 49 ss.

[59] *Ibidem*.

[60] Schmitt, *Il Nomos della terra*, Milano, 1991, p. 119 ss.

[61] Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, pp. 55-56.

are results of this distribution»[62]. In brief, this means that the wealth distribution is the material fundament of the State, considering that, on one side, it influences the state economic and financial self-sufficiency, and, on the other side, it is the existential presupposition of sovereignty. Moreover: we can say that the very sovereignty is established for its achievement, so that, because of this, it represents the functional justification of the State sovereign power. Indeed, this power consists of the juridical discipline of economic relations and, so, of the market, with all the consequences of goods distribution, incomes redistribution, equity and social justice. This is a functional material aspect of the state sovereignty that becomes integrated in its spatial field at the same time. It has been accurately examined that: «The power of discipline and juridical structure of the market, at least in the modern age, has always obeyed a deep parallelism between the spatial extension of the State sovereign power and the territorial dimensions of the market. Starting from the rise of the *lex mercatoria* during late Middle Ages, to the birth and the development of the modern national States, the *parallelism between State and market*, or generally between *State and civil society*, represented the main impulse to territorial annexations and unifications, that brought us the contemporary national States»[63].

Therefore, the *markets development* needs a system of uniform juridical rules and of politics decisions integrated with relation to a specific territory; this necessity is well proved by latest and not events like the political and juridical unification of Italy and of Germany in nineteenth century, or the integration of Europe, that was economical at first and political then. If it is true that the modalities of the necessity of integration are different, it is relevant that in this kind of process the economical integration precedes the juridical and political ones, as it happened in Germany and Europe, or the very opposite, as in Italy. The matter is relevant, because Europe, modeled on the German system, is facing the consequences of that choice, and especially in Italy, where the political vocation and aspect are chastised by the predominance of social-economical balances, which expect to substitute the political dimension of the integration process. This means that the economy leads the politics, and so it identifies itself with it, creating an explosive mix characterized by the predominance of particular interests to the collective ones, if it does not come to their equivalence. The *globalization* has contributed a lot to that, bearing needs of integration that are different from the ones of national States not only because of the changed market extension, but most of all because of the quality alteration of the standards on which the mentioned integration experiences were based. The globalization is an event opposite to the state sovereignty, to

[62] Hobbes, Leviatano, Roma-Bari, 2000[6],II, cap. XXIV, p. 205 ss.
[63] Baldassarre, *op. cit.*, p. 58.

the international system because it is based on the de-territorialization of economical and social relations in consequence of the World Wide Web.

In the international system, the territory is the element that sets the sovereignty of the State and it supports the development of an organized coexistence of the different national sovereignty in the world. It follows that the state sovereignty context is rigorously local; this is a point of view that gets in to a crisis because of the WEB and of the globalized socio-economical relations, even though these relations have always been unconcerned about the spatial determination and, so, to any territorial confinement. What has changed is the vehicle, the coming of technological and IT tools that have accelerated the forming of economical relations between subjects of different local contexts in the world.

**7. The *multiculturalism* as an effect of a global tendency of the international community.**

However, the analysis shows large difficulties to find or even to speculate the existence of a global *demos*, with severe consequences on the destiny of the modern democracies. What has been asserted above is the best evidence: the fragmentation of individuality and the annihilation of the universality of the person[64] due to the absolutization of the economical dimension of human being.

The first transition from the centrality of the social rights to the human rights one has occurred through the *Bills of rights* followed by the «secularisation of the Natural Law»[65] begun during the eighteenth century in Great Britain and America. Beside the *nationalization* of the juridical fundament of these rights, a universalization of the very one juridical base comes up, overlaps it , overtop it. This circumstance is verified by the people and the States that, on a global level, relate their legitimacy to principles and rights of the Universal declaration of the United Nations.

Leaving out the problem about the effectiveness of the identification of a universal law that has risen following the emerging of prescriptive principles with a juridical trait coming from organizations with a universal nature (ONU), the appearance if the Bill of rights, besides making a juridical

[64] From the Nuremberg trials, the single constitutional systems have been characterized by the split between ideal/ universal content and legal/ national form: a contradiction, a tension of a legal nature and not merely ideal or ideological. In fact, the constitutional courts have extrapolated the category of human rights, from the category of rights of the human person, juxtaposing it to the rights of the citizen. If this last indicates that the person has rights as a citizen of a state (political freedoms, such as voting rights, participation, etc., or social rights), the Human Rights indicates those rights (personal freedom, communication, opinion, association and, in some cases economic freedoms) that a person has as a human being, whatever their nationality, or belonging to one or another state.

[65] Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 29 ss.

binding to universal social values which are anchored in the religion of individual freedom and western constitutionalism[66], transforms the basic condition of the human being, that means that the individual, owner of fundamental rights, is not only a citizen but first of all he is a cosmopolite. We can deduce that the political and juridical title for the control and the possession of fundamental liberties and universal human rights is not anymore, or not only, the citizenship, that is to belong legally to a country or a group of countries, but it is the *cosmopolitanism*, that is to be citizen of the world or, in a different way, to be a human being.

So, it is confirmed the stoic idea, that Plutarch attributes to Zeno of Elea and that Kant states as «the destiny of the mankind», that sees «life» and «world» «as a cohesive flock, raised by a common law»[67].

It remains the question on what could make plausible, in the modern age, the ONU *Universal declaration*, considering that it has been considered, for a long time, an objective far to be pursued and a generic political guideline, whose realization was delegated to the will of local rulers. An affirmative answer finds its reason in the changed context where the universal Bills of rights are placed, and that are followed by the Declaration (in Europe, Africa, Latin America). Indeed, those would be documents with frail range still today because of the success of a cosmopolitan law, or specifically universal, if the globalization had not been exploded in the meantime.

The transition from the citizen to the cosmopolite is not a perfect objective anymore but it is real, and it becomes actual thanks to the universal law and to the economical and social globalization: this transition marks the end of the opposition between who belongs to a country and who does not, that is the foreigner. The human rights, recognized universally, are attributed to everybody, both citizens and foreigners.

There a lot of obstacles to the full expansion of cosmopolitanism, and the main one affects the core of human rights, but, on rights level, it is important to recognize the *recognition* from the *guarantees*. The first one is about the *declaration of rights*, that is the conceptual prediction that allocates them to one or another subject. The second, otherwise, is about the vehicles, the ways and the institutional behaviors prepared so that the declarations or the pronunciations of rights would be translated in to reality. So, if the recognition requires that some kind of expectations would be considered legally valid and effective, on the contrary the guarantees consist in the vehicles prepared by a precise juridical system so that the liberties would be made effective.

From what written above, it is clear that if the recognition of rights is not supported by appropriate guarantees it will be nothing more than a mere

[66] Friedrich, *Giustizia e trascendenza*, Roma, 1998, p. 107 ss.
[67] Plutarco, *De Alexandri fortuna aut virtute*, I, 6, 329.

statement of a principle, just because the recognition is the theory of rights – that Marx called the empyrean of liberties – whereas the guarantee is the reality of those same rights, that Marx called the land of liberties.

About the Universal declaration and the Bills of rights that followed, here there is a division between recognition, definitely universal, and the field of guarantees, that is put in the hands of the single national States law. During the division, between the two fields the cosmopolitism gets stuck in: this is an important limit, because it seems like the theory of human rights has a universal fundament, whereas the reality of the very ones is national, local.

**8. The effects of the *multiculturalism* on the democratization process of national society: multicultural democracy or community democracy?**

The result of the sum of globalization factors is the opposite of the real *demos*. On one side, the globalization – generating discrepancies, creating a system where each subject has an assets of unequal fundamental rights – founds the premises for a citizenship only for men of wealth and property owners: that is a citizenship that can not develop a democracy, if anything it is able to outline the lines of what Jefferson called *money aristocracy*. On the other side, the anomie, that is the results of the fall of values, and the reduction of the social behaviors to rules of a play imposed from outside, determine that the subjects, depending on a false sense of rationality, feel the need of an inevitable compliance.

It is important to point out that the difficulty about the identification of fundamental presuppositions for the rise of a global *demos* has more than an unlikely delineation of an hypothetical global democracy as consequence, because the processes explained above effect the current democracies, if the repercussions in the single States are considered. Moreover, we can not deny that each single process has different effects on each single democratic case, both because each State has a different role in the global context, and because the processes activated by the globalization have different development levels in each single case and place[68], as well as the development levels of the sectors that constitute the globalization. So, the field of financial globalization and the hyper-inflation of information can be considered spread on a global level, whereas the diffusion of the *information technology* has a varied trend, here and there.

The most severe problem is that there global processes are not isolated, that means that they do not run out on a global level only, but,

[68] It is no secret that while the Western countries are moving in a widely globalized world, Africa, however, is totally immersed in the pre-industrial era.

considering the connection between this level and national/local one, they effect even that level, modifying the mechanism of the pluralist democracies working on that level.

In the front of global processes with a large erosion potential of the social conditions of democracy, we hope that the democratic systems remain still, as if the globalization and its consequences would not affect them such they would be inevitable. It is likely, or desirable, that they would implement defensive strategies for the medium to long period, with the aim of hindering the growing erosion of the social fundaments of the pluralist democracy[69].

We think that what is more likely is that each State tries to modify its democracy model in order to adapt it to the logics activated by the globalization. The first defensive strategy used by States *uti singuli* (meant together) shows them involved in the development of their social coexistence to structures of *multiculturalism* or *poly-culturalism*, therefore the pluralist democracies, characterized by an elaborate and varied *demos*, will have to turned to the rule of a larger tolerance to values and lifestyles that are embedded in different cultures.[70].

The debate is full of analysis even conflicting that create a lot of misunderstandings. Therefore, some talk about the *multiculturalism* as an elementary variation of *pluralism*, whereas others give an opposing concept of that. Lets start from a clarification to overcome this problem.

The word pluralism, related to the current democracies, refers to a social trait of the same democracies and that discerns right inside a variety of individual believes and a diversity of group cultures, that create anyway an intercultural exchange able to generate common and shared fundamental values for a large majority of people. Such commonly shared fundamental values – that acquire the trait of *supreme principles of the Constitution* – are values of freedom, able to allow a tolerance, more or less wide, of different opinions and cultural behaviors; however, it is a tolerance that is limited to those who accept the democratic principles and the method of freedom, according to Popper's open society[71].

In brief, the pluralism involves both a multiplicity of different believes and cultures; and the guarantee of a free intercultural exchange between the different elements of society, that is the free market of ideas; and the free formation of common values whose horizons mark the limits

[69] Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianza*, Roma-Bari, 2000, p. 18.

[70] Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999; Taylor, *Politics of Rcognition*, in Gutmann (edited by), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994, p. 25 ss.; Galeotti, *La Tolleranza: una proposta pluralista*, Napoli, 1994; Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble?*, Paris, 1997, p. 263 ss.; Walzer, *Sulla tolleranza*, Roma-Bari, 2000, p. 120 ss.; Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*, Milano, 2000.

[71] Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, 2 voll., Roma, 1981.

of tolerance. However, the pluralism meets an integration that involves subjects with a cultural homogeneity or between those who are inclined to adapt to the most shared fundamental values[72].

Nevertheless, commonly speaking, the word multiculturalism is used to outline hypothesis that are not unlike, but extreme, those explained above, and even so ascribable to the idea of pluralism developed in the current western democracies[73].

Instead, the *communitarian* language uses the word to specify a different reality and a system of coexistence that is opposite to the pluralist one; so, there is someone who suggests calling it *multiculturalism*[74], to avoid any misunderstandings. Unlike the multiculturalism, the communitarian model does not create a system of social integration based on intercultural exchange; therefore, we can say that it does not produce common values of reference point and orientation for the society, but it consolidates the existing separations between different communities that coexist side by side generating a model of social juxtaposing instead of coexistence.

So, we think that, right in the current democracies, the integration of communities, that are agents of cultures extremely different from the western one, will take place on the pluralist model. In the long term, however, that integration model risks to become complicated because of the activity both of the globalization, on one side, and, on the other, of the particular traits of the current migration phenomenon.

In brief, the gradual loss of identity, even the political one, of the national communities will contrast with becoming conscious of the very cultural identity by communities of emigration; they will become more combative and aggressive because of the firm belief, it is not important if it is true or false, of feeling in an hostile environment, far away from their own culture. In these circumstances, if they would arise, it is plausible that the democracy could try to defend itself backing down to more neutral positions compared with the pluralist model's ones, that assumes to prevail on some values (personal liberties, social respect).

---

[72] Almond, Verba, *The Civic Culture*, Princeton, 1963; Sartori, *Pluralismo*, cit., p. 57 ss. An example may perhaps clarify the hypothesis discussed here. The pluralist model requires, in fact, that the coexistence of Muslim communities in the democratic societies of the West passes through the full acceptance by the first of the principles and values that form the basis of pluralist democracy. This means that the respect of these principles constitute a waiver by the Islamic to beliefs and cultural practices contrary to those principles, compliance with which determines, in the pluralist model, the limit or boundary of the tolerance.

[73] The legal texts indicate Canada as an example of multicultural state. A closer look, however, it is the classic pluralist -democratic model, as the two main cultures - Anglophone and Francophone - meet the homogeneity given by Western civilization, and the Native culture (Indians, Huron etc,) Is treated constitutionally within the classical schemes the protection of minorities.

[74] Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble?*, cit., p. 272.

Bypassing the clear inconsistencies of the *multiculturalism*, it is important to highlight that the assumed multi- community democracy, pragmatically analyzed, does not represent an effective conflict to the consequences of globalization. Indeed, it seems to support those results, because, on one side, it contributes to damage the social cohesiveness and integration together with the global dynamics, and, on the other side, it marginalizes the role of politics in tight limits about the control of side effects of the very globalization, particularly about the community aggregations. As it has been accurately and cleverly observed, it seems that «…we are facing a sub-result, not even refined, of the wider «global thinking»»[75].

## MEĐUNARODNA ZAŠTITA MANJINA KAO FAKTOR MULTIKULTURALIZMA

**Rezime:** *Ovaj rad detaljno izlaže središna pojmovna pitanja u vezi sa zaštitom manjina i predstavlja različite teorije međunarodnog prava raspoložive da objasne postojanje, razvoj, sadržaj i učinkovitost međunarodnih režima za zaštitu manjina. Ovi pojmovni i teorijski uvidi se zatim primenjuju na studijama slučaja koje se bave zaštitom manjina, s posebnim osvrtom na zaštitu manjina kao ključni faktor razvoja standarda ljudskih prava i kao osnovni faktor povećanja i poboljšanja multikulturalnog okruženja. Rad ima za cilj i da ukaže na neke izazove, pojmovne probleme i kritične tačke u vezi s ideološkim pristupom takvim pitanjima.*

**Ključne reči:** *manjine, međunarodno javno pravo, ljudska prava*

[75] Baldassarre, *op. cit.*, p. 235.

**Mr Darko Marković**[1]
**MUP R. Srbije - UGP**

# ODGOVORNOST ZA JAVNO IZGOVORENU REČ U NACIONALNOM I MEĐUNARODNOM KRIVIČNOM PRAVU

**Rezime:** *Nivo demokratičnosti savremenog društva meri se prvenstveno implementacijom međunarodnih sporazuma čijim odredbama se utvrđuju individualna i kolektivna prava nezavisno od rase, pola, jezika, vere, nacionalog porekla, socijalnog statusa i drugih okolnosti, uključujući i političko ili drugo mišljenje. Sloboda izražavanja je jedno od temeljnih prava utvrđenih Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a opasnost po multikulturalnost jednog društva ne predstavlja samo ograničenje tog prava, već i njegova zloupotreba u krajnjim granicama tzv. govoru mržnje. Cilj ovog rada je da ukaže na najizraženije, a samim tim po multikulturalnost i bezbezdnost jednog društva najopasnije oblike ispoljavanja prekoračenja slobode izražavanja i krivičnopravne izazove sa kojima se na tom polju susreće srpsko društvo. Shodno tome, autor rada daje prikaz mehanizama krivičnopravne zaštite od zloupotrebe ovog prava kako u nacionalnim okvirima (kroz Krivični zakonik R. Srbije), tako i u međunarodnim okvirima - kroz statute i praksu međunarodnih krivičnih tribunala.*

**Ključne reči:** *sloboda izražavanja, govor mržnje, mediji, Krivični zakonik, Međunarodni sud pravde u Hagu.*

## 1. Sloboda izražavanja u međunarodnom i unutrašnjem pravu

Anegdota kaže kako je knez Miloš Obrenović jednom prilikom upitao svoje službenike: „Šta radi raja?", a oni su mu odgovorili: „Žali se, kuka, galami!". Knez je na to rekao: „Priteži!". Drugom prilikom knez je postavio isto pitanje svojim službenicima, a oni su mu odgovorili: „Raja ćuti". Knez je tada izdao naredbu: „Popuštaj!".

Prvenstvena namera ove anegdote jeste da se istakne mudrost i vladarska umešnost kneza Miloša Obrenovića, ali s druge strane ona govori o njegovoj autokratskoj vladavini i nemogućnosti naroda da svoje probleme iznese pred vladara kroz neki institucionalni oblik već da zbog

[1] deinym19@gmail.com

istih međusobno razmenjuju žalopojke ili pak da u svojoj muci ćute. Na kraju, govori nam i o potrebi vlasti da zna šta narod o njoj misli, jer samo na taj način može imati uvid u sve efekte svoje vlasti. Ipak, u autokratskim društvima vlast je sprečavala javno iskazivanje mišljenja kako zbog nezainteresovanosti za probleme naroda, tako i zbog želje da se na takav način predupredi šire organizovanje narodnih masa u revolucionarne pokrete. Međutim, na određenoj kritičnoj tački istorijskog razvoja društva dogodile su se društvene promene koje danas u svom krajnjem ishodu imaju pluralističke oblike vlasti u najvećem broju međunarodno priznatih država. To podrazumeva vladavinu demokratije, odnosno aktivno učešće građana u kreiranju vlasti, koristeći se tom prilikom kompleksom prava i sloboda među kojima je i sloboda izražavanja.

Sloboda izražavanja i mišljenja je i jedan od temeljnih principa Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koju je 1948. godine usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija[2], a finalnim aktom međunarodne konferencije Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima iz 1968. godine ova deklaracija je proglašena kao obavezujuća za sve članice međunarodne zajednice.[3] Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je dobila legislativni karakter kroz sedam osnovnih međunarodnopravnih instrumenata, od kojih je za problem koji ovde razmatramo najbitniji Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima kojim su utvrđena individualna i kolektivna prava, te određene mere za nadzor nad njihovim poštovanjem i osnovan Komitet za ljudska prava sa zadatkom da obezbedi pridržavanje preuzetih obaveza od strane ugovornica istog. Ovaj pakt je usvojen rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 A(XXI) od 16. decembra 1966, a stupio je na snagu 23. marta 1976. godine, a potpisivanjem istog (SFRJ je to učinila 1971. godine) države članice su preuzele obavezu njegove primene kako od strane upravnih, tako i od strane sudskih organa. U setu prava garantovanih ovim paktom nalaze se i: pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti (čl. 18), sloboda izražavanja (čl. 19), zabrana propagande rata i pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju (čl. 20) i pravo na slobodu mirnog okupljanja (čl. 21).

Savet Evrope je 4. novembra 1950. godine u Rimu usvojio Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) kojom se, takođe, regulišu sloboda misli, savesti i veroispovesti (čl. 9), kao i sloboda izražavanja (čl. 10).

---

[2] *General Assembly resolution* 217 A (III) (01.11.2012). **Preuzeto sa:** http://daccess-dds-ny.un.org/doc/
RESOLUTION/ GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement

[3] *Final Act of the International Conference on Human Rights* (A/CONF.32/41), Ch. XXV, Teheran, 22 April to 13 May 1968. (01.11.2012). Preuzeto sa:
http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf

Ugovorom o Evropskoj uniji poštovanje ljudskih prava i sloboda tretiraju se kao temeljni principi ove organizacije. Radi kodifikacije svih osnovnih prava i sloboda koji se primenjuju i poštuju u članicama Evropske unije, u Nici je 7. decembra 2000. godine zvanično usvojena Povelja EU o osnovnim pravima.[4] Time je izražena saglasnost sa svim odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda iz 1950. godine. Planirano je da ova povelja postane integralni deo Ustava EU, nakon čega bi njene odredbe dobile i pravnu obaveznost koju u sadašnjim okolnostima nemaju.

Republika Srbija je standarde ljudskih prava i sloboda, dostignute u okvirima međunarodne zajednice, u skladu sa navedenim međunarodnim deklaracijama i konvencijama, uzdigla na nivo ustavnih načela kao najviši stepen garancije poštovanja istih, a njihova primena se štiti zakonom.

## 2. Kultura javne reči

Sloboda posedovanja mišljenja je po svojoj suštini temelj svih ostalih sloboda. Ona uključuje i pravo da se prema slobodnoj volji takvo mišljenje javno izrazi ili ne izrazi, što podrazumeva i pravo da se nečije mišljenje ne pretpostavi po osnovu prethodno izraženih mišljenja. Neizostavni pokazatelj demokratičnosti celokupnog društva je i odgovornost svakog njegovog činioca za javno iskazano mišljenje, odnosno javno saopštenu informaciju i ideju. Imajući u vidu moć uticaja društvene funkcije, za demokratske društvene procese samim tim i za očuvanje vrednosti multikulturalnosti, najznačniji izvori saopštavanja ideja i informacija su: političari, mediji i kulturni i naučni stvaraoci. Javno izgovorena reč ovih aktera društvenog života ima najveći uticaj na stvaranje javnog mnjenja, a sve zajedno na stvaranje političkog i kulturnog ambijenta u kojem se pojedincu ili grupi ne nameće osećaj nelagodnosti ili ugroženosti kako zbog (ne)pripadnosti određenoj rasi, naciji, konfesiji, političkoj ili socijalnoj kategoriji, tako ni zbog ispoljavanja nekih ličnih socijalnih, kulturnih ili političkih opredeljenja.

### 2.1. Javna reč na političkoj sceni

Država nema pravo diskriminacije po osnovu različitog mišljenja, pa samim tim nema ni pravo primoravanja na javno iznošenje ličnih stavova. U skladu sa tim, zagarantovana je i tajnost glasanja na izborima za političke predstavnike u organima vlasti. Biračko mesto je kutak političke scene u kojem se u tišini slobodno mišljenje izražava glasanjem

[4] Ilić-Gasmi, G. (2004). *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Beograd, IGP Prometej, str. 273-277

za onu političku opciju u kojoj smo pronašli sebe. Do te tačke odluke nas vodi predizborna retorika kojom nam se nudi određena politička opcija. Nažalost, još uvek pod senkom ratnih zbivanja na prostorima bivše Jugoslavije, retorika nekih političkih stranaka ne samo u predizbornoj već i u fazi nakon izbora ima u sebi veliku dozu neodmerenosti, pa i ispoljene verbalne agresivnosti prema drugim političkim opcijama. Umesto da se u obraćanju biračima nude i obrazlažu ekonomski i socijalni programi, koji bi vodili ka unapređenju života u zemlji, prednost se daje negativnoj kampanji u kojoj se politički protivnici nazivaju „izdajnicima", „prodanim dušama", „bitangama", „stranim plaćenicima", „verski zaostalim", „alkoholičarima", „narkomanima" i drugim uvredljivim epitetima. Tzv. govor mržnje danas se može prepoznati u nastupima kako onih stranaka koje politički suparnici kvalifikuju kao nazadne, nedemokratske, pa čak i nacionalističke, tako i onih koje same sebe kvalifikuju kao demokratske sa „proevropskom" orijentacijom. U javnim nastupima i jednih i drugih često se napada moralni integritet suparnika, a bili smo svedoci i izjava koje se mogu protumačiti i kao pretnje po telesni i životni integritet ne samo na političkim skupovima i u izjavama u medijima, već i pred poslanicima narodne skupštine i to pred širokim TV gledalištem. I u pogledu iznošenja ocena i upućivanja javnih poruka određenim socijalnim, nacionalnim i verskim kategorijama društva, kultura javne reči na srpskoj političkoj sceni je povremeno na veoma niskom nivou, pa čak i nedozvoljenom do te mere da se iste osećaju diskriminisano i od strane države u kojoj žive što je i razumljivo imajući u vidu da su u raznim segmentima državne vlasti u proteklih dvadeset godina učestvovale sve političke partije čiji predstavnici danas čine poslaničko telo u Skupštini.

### 2.2. Uticaj kulturnog i naučnog stvaralaštva na kreiranje javnog mnjenja

Sa raspadom SFRJ, na njenim prostorima kako onim koje su zahvatili oružani sukobi, tako i onim na čije su se društvene procese isti reflektovali, došlo je i do raspada skupa vrednosti iz sfere društvene nadgradnje na kojima se ta država temeljila. Politički ekstremizam je za svoje potrebe stvorio prostor kulturnog populizma. S razvojem tehnologije različiti kulturni sadržaji postali su dostupni različitim socijalnim slojevima, a to ih je učinilo pogodnim sredstvom političkih činilaca za uticaj na javno mnjenje širokih masa. Tako su tokom devedestih godina u sukobljenim republikama, ali i Srbiji, kulturni sadržaji upodobljeni za plasiranje militarizma, a sve pod plaštom razvijanja vrednosti rodoljublja i očuvanja nacionalnog kulturnog identiteta. Vrednosti koje u svojoj osnovi imaju pozitivan predznak su za dnevnopolitičke potrebe dobile novu dimenziju preplavljenu šundom i

porukama sumnjivih moralnih vrednosti. Oni kulturni „stvaraoci" koji nisu radili po diktatu vlasti, činili su to po diktatu profita koji je u propadanju moralnih vrednosti srpskog društva našao plodno tlo. Nove generacije su odrastale uz tzv. turbo-folk, filmove pune nasilja, čak i one namenjene dečjem uzrastu i brojne televizijske sadržaje kojima se promoviše egoizam. Kulturni prostor je ostao uskraćen za neprofitabilne sadržaje kao što su: obrazovne emisije, klasična muzika, slikarske retrospektive i tome slično. Kultura gledanja je potisnula kulturu čitanja, spoljašnji sjaj je nadvladao unutrašnji. Poput ekranizovanih sadržaja i u one književne se pod velom slobode umetničkog izražavanja uvukao kič. Pod uticajem umetničkog i političkog ekstremizma i kultura govornog izražavanja običnih građana obojila se netrpeljivošću prema svemu što je drugačije. Masovni skupovi su postali potencijalno bure baruta za eksploziju nasilja. Sportski poligoni su postali poligoni huliganizma. Sa tribina stadiona i sportskih tribina dolaze poruke nacionalističke i verske mržnje. Navijačke grupe su postale najveći generator govora mržnje i fizičkog nasilja ne samo na sportskim manifestacijama, već i u okviru drugih društvenih događaja. Danas u Srbiji nije samo opasno otići na stadion, već i šetati ulicom drugačiji od ostalih, nezavisno od toga da li se ta različitost ogleda u klupskim obeležjima, političkoj pripadnosti, seksualnom opredeljenju ili, jednostavno, u različitom načinu odevanja. Čini se da je država suviše troma i neodlučna u nameri da preseče to nasilje, možda i zbog toga što su navijačke grupe pogodne za manipulaciju za potrebe političkih činilaca.

Politički ambijent u proteklih dvadeset godina pogodovao je i degradiranju naučnog stvaralaštva u oblasti društvenih nauka. Protivno svojoj osnovnoj svrsi, nauka se često stavlja u službu dnevne politikež pa se, shodno tome, i rezultati naučnih istraživanja već unapred mogu predvideti. Neko ko je posvećen nauci morao bi biti posvećen istini ma kako ona bila neodgovarajuća ličnim osećanjima ili državnim potrebama. Odstupanjem od istine, takvi intelektualni autoriteti ovog društva daju potporu negativnim procesima u društvu, a zbog intelektualne težine koju im daju kreatori istih, doprinose i razvoju ambijenta sa negativnim nabojem.

### *2.3. Sloboda medija*

Za razvoj demokratije i multikulturalnost unutar jedne zemlje, pa i šire međunarodne zajednice od posebnog značaja je sloboda saopštavanja informacija i ideja. Svako ima pravo na „slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svake vrste bez obzira na granice bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru".[5] Mediji nisu bez razloga nazvani „sedmom silom", a značaj

[5] *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* "Službeni list SFRJ" broj. 7/1976, čl.

slobode štampe za održavanje slobodnog i demokratskog društva je još 1787. godine uvideo i tadašnji predsednik SAD, Thomas Jefferson rekavši da kada bi morao da bira da li da ima vladu ili novine ne bi oklevao da izabere ovo drugo.[6] Dvesta godina kasnije, tokom revolucionarnog prevrata u Rumuniji svet je video da onaj koji drži medije pod kontrolom drži sve. Toga su bili svesni i glavni akteri raspada SFRJ, pa se u građanski rat integrisao, ili bolje reći potpomogao ga, i medijski rat. Mediji su se prosto utrkivali u promovisanju zločina pravdajući ih kao akte samoodbrane ili prećutkujući i minimizirajući one koje bi činili pripadnici naroda kojem pripadaju, ističući i uveličavajući zločine drugih. Zloupotreba slobode izražavanja i slobode medija se projektovala kroz nimalo bezazlen govor mržnje. Dok se sopstvena strana apostrofirala kao civilizovana, suprotna je dobijala epitete: varvari, povampireni fašisti, teroristi, ustaše, četnici. Cilj upotrebe ovakve terminologije bio je dizanje morala sopstvene strane, ali su se istovremeno na drugoj strani proizvodili ogorčenost i mržnja. Pesnik Branko Miljković je napisao - „Ubi me prejaka reč", epitaf koji bi mogao stajati na mnogim grobovima žrtava besmislenog građanskog rata, koji je iza nas. Reč je opasnija od metka jer ubija više puta, a upravo zbog toga bi trebalo da bude veća odgovornost onoga ko je izgovara ili prenosi. Nažalost, prejaka reč je i dalje prisutna u medijima; danas sa nekim novim ciljevima pod diktatom ili uticajem nekih novih političkih činilaca. Govor mržnje nije tako otvoren kao u vreme oružanih sukoba, ali je latentno prisutan u brojnim medijima koji svojim tiražom, odnosno slušanoću i gledanošću značajno kreiraju javno mnjenje. Sama ideja slobode medija ne podrazumeva slobodu da se javno izrazi mišljenje po svaku cenu, već da se bez ograničenja građanima učini dostupnim odgovorno mišljenje nezavisno od bilo kog centra moći. Podrazumeva se mišljenje koje će odisati tolerancijom i razumevanjem različitosti, očuvanjem ličnog i dostojanstva drugih - na podjednak način onih koji su predmet sadržaja informacije, kao i onih kojima je takva informacija namenjena.

### *2.4. Moralna i pravna ograničenja*

Može se reći da je u globalu jedno od osnovnih moralnih načela ljudske zajednice načelo da je sloboda jednog čoveka ograničena slobodom drugih ljudi. U ravni slobode izražavanja to znači da je sloboda javnog ispoljavanja mišljenja ograničena slobodom i pravom drugih pripadnika društvene zajednice na različito mišljenje i stil života. Svako bi u sebi trebalo da nosi moralnu odgovornost za posledice koje izaziva bilo kojom svojom

19. st. 1

[6] Conference Proceedings: WMU. *Newspapers in Crisis*. (March 27, 2010). Kalamazoo, Michigan, Haworth College of Business Center for Sustainable Business Practices, p. 15

aktivnošću, pa tako i javnim izražavanjem. Ispoljavanjem samoograničenja po osnovu takve moralne odgovornosti ispoljava se poštovanje druge ličnosti, a samim time i prihvatanje različitosti. Nedostatak takve moralne odgovornosti se predupređuje i nadopunjuje pravom u vidu zakonskih ograničenja.

Mogućnost zakonskih ograničenja slobode izražavanja propisuje i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i to radi:[7]

(a) poštovanja prava ili ugleda drugih lica;

(b) zaštite državne sigurnosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala.

U skladu sa tim, Ustavom zajemčene ljudske slobode i prava mogu se zakonom ograničiti u okvirima i u svrhe koje dopušta Ustav, u onom obimu kojim se ustavna svrha ograničenja u demokratskom društvu ispunjava bez zadiranja u suštinu zajemčene slobode, odnosno prava.[8] Ograničenje slobode izražavanja je moguće i neophodno u cilju zaštite prava na ugled svakog čoveka, očuvanja integriteta suda, zaštite javnog zdravlja, morala društvene zajednice i nacionalne bezbednosti.[9] U onoj meri u kojoj je javno izgovorena reč u medijima rezultat nečije zloupotrebe, u toj meri je ugrožena i sama sloboda medija. Iako je zagarantovana sloboda medija kako u pogledu osnivanja, tako i u pogledu plasiranja informacija bez cenzure, odlukom nadležnog suda se može sprečiti širenje sadržaja informacija kojima se podstiču nacionalna, verska ili druga neravnopravnost, mržnja i netrpeljivost, nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, ili se vrši propagiranje rata.[10]

## 3. Krivičnopravna zaštita od zloupotrebe prava na slobodu izražavanja

### *3.1. Pravna regulativa i praksa u Republici Srbiji*

Imajući u vidu izazove sa kojima se suočava, nema sumnje da je govor mržnje najopasniji oblik ispoljavanja prekoračenja slobode izražavanja po multikulturalnost i bezbednost srpskog društva u procesu izgradnje demokratije, te je u skladu sa tim najadekvatniji odgovor države puna pravna zaštita. Od 1. januara 2010. godine na snazi je Zakon o zabrani diskriminacije, a isti je među oblike diskriminaccije svrstao i govor mržnje.[11] U cilju ujednačavanja standarda u oblasti krivičnopravne zaštite sa

[7] *Ibid*, čl. 19. st. 3.
[8] *Ustav R. Srbije* ''Službeni glasnik RS" broj 98/06, čl. 20.
[9] *Ibid*, čl. 46. st. 2.
[10] *Ibid*, čl. 49. i 50. st. 3.
[11] *Zakon o zabrani diskriminacije* "Službeni glasnik RS" broj 22/20009

postojećim rešenjima unutar Evropske unije, izvršene su izmene Krivičnog zakonika Republike Srbije[12] u pravcu proširenja i unapređenja zaštite od različitih oblika diskriminacije, a pre svih zločina mržnje. Generalno, u odnosu na zaštitni objekat osnovni oblici diskriminacije su kao krivična dela inkriminisani u tri glave Krivičnog zakonika: glava XIV – Krivična dela protiv sloboda i prava; glava XV – Krivična dela protiv izbornih prava; glava XVII – Krivična dela protiv časti i ugleda, te krivično delo iz člana 387 – Rasna i druga diskriminacija, koje pripada glavi XXXIV - Krivična dela protiv čovečnosti i dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

Govor mržnje je inkriminisan kroz:

- krivična dela protiv časti i ugleda, kao uvreda (čl. 170), kleveta (čl. 171), te povreda ugleda: Srbije (čl. 173), zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti (čl. 174) i strane države ili međunarodne organizacije (čl. 175) – pripadaju glavi XVII – Krivična dela protiv časti i ugleda;
- krivično delo iz člana 344a – Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi koje pripada glavi XXXI – Krivična dela protiv javnog reda i mira;
- krivično delo člana 387 – Rasna i druga diskriminacija, glava XXXIV - Krivična dela protiv čovečnosti i dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

### *3.1.1. Krivična dela protiv časti i ugleda*

Uvreda i kleveta su osnovna krivična dela protiv časti i ugleda tako da njihove karakteristike predstavljaju i opšti okvir za ostala krivična dela iz ove grupe, koja zapravo predstavljaju posebne slučajeve uvrede ili klevete.[13]

Uvreda nema posebna, zakonom definisana obeležja već se njeno određenje vrši u svakom konkretnom slučaju kroz sudsku praksu uz oslanjanje na pravnu teoriju. Uvredom se smatra svaka izjava ili ponašanje kojim se omalovažava ili ponižava čast, ugled i dostojanstvo nekog drugog lica.[14] Takvo omalovažavanje ili ponižavanje može ući u obeležja bića drugih krivičnih dela protiv ugleda i časti, kao i drugih krivičnih dela (protiv života i tela, protiv polne slobode ili protiv sloboda i prava građana, ali sa njima ne može biti u sticaju ako je obuhvaćena njihovom radnjom izvršenja, ili je pak isključena inkluzijom kao što je slučaj kod silovanja), niti njihov kvalifikatorni sadržaj (nasilničko ponašanje, sprečavanje lica u vršenju

[12] *Krivični zakonik R. Srbije*, "Službeni glasnik RS", broj 85/05, 88/05, 107/05, 72/2009 i 111/09

[13] Lazarević, Lj. (2006). *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, Savremena administracija, str. 493.

[14] *Ibid*., str. 487.

službene dužnosti).[15] Ne računajući psovke koje su svojstvene mnogima i najčešće su rezultat nekog trenutnog revolta ili besa, uvrede su uglavnom rezultat mržnje i netrpeljivosti prema nekome ili nečemu drugačijem od shvatanja onog koji ih izriče. Uvreda se najčešće izriče sa namerom omalovažavanja (*animus iniurandi*), ali ne i obavezno tako da su mogući i direktan i eventualni umišljaj. Problem koji se javlja u sudskoj praksi, a na koji se sve više ukazuje kao značajnu manjkavost jeste činjenica da mržnja kao motiv za izvršenje krivičnog dela nije propisana kao otežavajuća okolnost. Zbog toga se mnoga krivična dela nasilničkog ponašanja procesuiraju kao najobičniji delikti javnog reda i mira, bez isticanja stvarne težine kao osnova za odmeravanje kazne, a time se vrši svojevrsno zatvaranje očiju pred pojavom koja je daleko opasnija po bezbednost društva, nego što bi to bilo puko fizičko nasilje. Teži oblik uvrede postoji kada je ona izrečena putem medija ili na javnom skupu, a protivpravnost je isključena ukoliko se radi o izlaganju u obliku kritike u naučnom, književnom ili umetničkom delu, vršenju službene dužnosti, novinarskog poziva, političke dužnosti, u odbrani nekog prava ili zaštiti opravdanih interesa, pod uslovom da se iz načina izražavanja ili drugih okolnosti vidi da to nije učinjeno s namerom omalovažavanja.[16]

Kleveta konsumira uvredu, a njena radnja izvršenja je iznošenje nekog neistinitog sadržaja i na taj način nanošenjem štete nečijem ugledu i časti. S obzirom na nužnost i složenost vrednovanja istinitosti takvih sadržaja, te zadiranja u slobodu izražavanja i medijskog izveštavanja, u javnoj raspravi je odlučeno da se kleveta dekriminalizuje, a oni koji se budu smatrali oklevetanim u medijima imaju mogućnost da svoje pravo ostvare tužbenim zahtevom za naknadu štete u parničnom postupku.

### *3.1.2. Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi*

Već smo istakli koliko je po multikulturalnost društva u Srbiji opasno sve izraženije verbalno i fizičko nasilje na stadionima i u sportskim halama. Ovaj problem je odavno markiran kao gorući i u tom cilju je prilikom izmena Krivičnog zakonika R. Srbije u septembru i decembru 2009. godine, u isti ugrađeno krivično delo *nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi* (čl. 344a). Na taj način, ovo krivično delo prestalo je da važi u Zakonu o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (čl. 20), a u KZ R. Srbije je njegovo dejstvo prošireno i na one koji „svojim ponašanjem ili parolama na sportskoj priredbi ili javnom skupu izazivaju nacionalnu, rasnu, versku ili drugu mržnju ili netrpeljivost zasnovanu na nekom diskriminatornom osnovu usled čega dođe do nasilja ili fizičkog

[15] *Ibid*., str. 492.
[16] *Krivični zakonik R. Srbije*, *op.cit*. (fusnota 15), čl. 170. st. 2. i 4.

obračuna sa učesnicima.[17] Predviđena je kazna zatvora od šest meseci do pet godina i novčana kazna, kao i mera bezbednosti zabrane prisustvovanja na određenim sportskim prirebama. Za izvršenje ovog krivičnog dela u grupi, kao i za kolovođe istog, propisane su strože kazne. Međutim, u praksi se javlja problem kako po ovom članu KZ-a procesuirati govore mržnje kakvi se mogu čuti na tribinama fudbalskih stadiona, pogotovo one koji su usmereni na isticanje nacionalnih i verskh razlika u okolnostima kada nije došlo do fizičkog nasilja, a težina tzv. skandiranja je takva da postoji velika opasnost od eskalacije međunacionalne netrpeljivosti u društvu u celini. U tom slučaju, tužilaštvo se može osloniti na neko od krivičnih dela protiv časti i ugleda, pre svega na krivično delo *povreda ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti* iz čl. 174, za koje je propisana daleko blaža kazna - novčana, ili zatvor do jedne godine. Postoji mogućnost i pripisivanja krivice po osnovu člana 317. *izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti*, gde je propisana kazna zatvora od šest meseci do pet godina, ali se ovde javlja problem u neophodnosti dokazivanja da je kod izvršilaca postojala svest o tome da vrše raspirivanje netrpeljivosti ili mržnje po osnovu nacionalne, verske ili rasne netrpeljivosti.

### *3.1.3. Rasna i druga diskriminacija*

O značaju krivičnog dela *rasna ili druga diskriminacija* iz čl. 387. dovoljno govori okolnost da se nalazi u grupi krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom. Stavom 3. ovog člana inkriminiše se isticanje superiornosti jedne rase nad drugom i propagiranje rasne mržnje, dok je širenje mržnje na javnoj sceni u najvećoj meri obuhvaćeno stavom 4, koji je dodat u okviru izmena i dopuna zakona iz 2009. godine kao činjenje „javno dostupnim tekstova, slika ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv bilo kog lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu".[18] Iskazana namera države da krivičnopravnu zaštitu ovih vrednosti približi standardima EU nije dovoljna budući da se u praksi javljaju problemi na koje smo ukazali govoreći o uvredi - neprepoznavanje ovog krivičnog dela u nekim drugim, učestalijim krivičnim delima kao što su ona protiv života i tela, a koja su motivisana upravo rasnom mržnjom. Na taj način, ovo krivično delo ostaje nekažnjeno, odnosno učinilac dobija daleko blažu kaznu od one koju bi dobio u slučaju kada bi to krivično delo bilo kvalifikovano motivom rasne netrpeljivosti i mržnje.

[17] *Ibid*., čl. 344a. st. 2. i 4.
[18] *Ibid*., čl. 387. st. 4.

### *3.1.4. Govor mržnje u sredstvima javnog informisanja*

Pravo na slobodu izražavanja mišljenja kroz proces javnog informisanja, kao i prava i obaveze učesnika u tom procesu posebno su regulisani Zakonom o javnom informisanju, a krivičnopravna zaštita je obezbeđena odredbama Krivičnog zakonika Republike Srbije**.** S obzirom na potencijalno veliku moć medija u kreiranju javnog mnjenja i odvijanja određenih društvenih procesa, krivičnopravnim regulisanjem odgovornosti za krivična dela učinjena putem štampe i drugih sredstava javnog informisanja trebalo je zadovoljiti dve strane jednog istog problema. To je, s jedne strane, očuvanje i zaštita ustavnog prava građana da putem ovih sredstava ne samo budu informisani, već i da izražavaju svoja uverenja. S druge strane, treba da se spreči zloupotreba tih prava s obzirom na to da se putem ovih sredstava mogu vršiti i krivična dela ne samo na štetu pojedinca, već i ustavnog uređenja i bezbednosti države. U procesu plasiranja informacija putem medija učestvuje veći broj lica što usložava raspodelu odgovornosti istih, jer nije ista pojedinačna uloga svakog od njih, a u slučaju KZ R. Srbije zakonodavac je primenio sistem kaskadne (stepenaste) odgovornosti kojim se krug izvršilaca sužava na one čija je uloga bila najznačajnija. Tako su osim odgovornosti autora, koja se ogleda u direktnom izvršenju krivičnih dela kojima se povređuju ugled i čast, zadire u ravnopravnost ili pak ugrožava ustavno uređenje i bezbednost zemlje, za ono što se objavljuje ovim zakonom regulisani i odgovornost urednika (čl. 38), kao i izdavača, štampara i proizvođača (čl. 39).[19] Oko ovakvog oblika odgovornosti postoje neslaganja među teoretičarima krivičnog prava, s obzirom na neizbežnu objektivizaciju krivične odgovornosti, ali to bi mogao biti predmet neke druge rasprave. Prethodni krivični zakon koji je bio na snazi do donošenja trenutno važećeg Krivičnog zakonika R. Srbije, nije se posebno bavio raspodelom odgovornosti za sadržaje objavljene putem medija što ne može biti opravdanje za nereagovanje pravosudnih organa na veliki broj članaka i TV priloga objavljenih u srpskim medijima tokom ratnih zbivanja, koji su kreirani u duhu a možda i sa ciljem raspirivanja međunacionalne i verske netrpeljivosti. Iako se zbog načela zakonitosti mogu primeniti samo odredbe Krivičnog zakona SFRJ, odnosno SRJ koji nije obuhvatao i zločine protiv čovečnosti, prostor za pozivanje na krivičnu odgovornost novinara i njihovih urednika je moguća zahvaljujući činjenici da je u taj zakon integrisana ne samo zabrana poziva na vršenje genocida, već i na vršenje ratnog zločina. U slučajevima u kojima se određeni medijski sadržaji ne mogu dovesti u direktnu vezu sa izvršenim zločinima, postoji mogućnost optuživanja po osnovu saučesničkih radnji, pre svega podstrekavanja. Dakle, i devedesetih godina je to pravno bilo moguće

[19] Lazarević, Lj., *op. cit.* (fusnota 12), str. 148-151.

ali ne i politički realno izvodljivo s obzirom na ideološki patronat nad informativnim poljem, poltronstvo i profiterstvo koje nije zaobišlo ni ovu profesiju. Danas bi se temeljnom krivičnopravnom analizom mogla izložiti geneza mržnje kroz informativne sadržaje tog vremena koja bi u svom finalnom obliku mogla biti predstavljena i kao geneza medijskih zločina. Za poboljšanje nivoa multikulturalnosti i razvoja demokratije takva analiza se nameće kao nužna, jer dovoljno je pročitati bilo koje novine da bi se shvatilo kako u njima još uvek stanuje govor mržnje. Zbog toga raduje najava Tužilaštva za ratne zločine da će se i takvi slučajevi po osnovu prikupljenih dokaza sudski procesuirati.

Bilo bi pogrešno ne dotaći se informativnog procesa putem interneta. I dok za zvanične informativne kuće postoji zakonski okvir kako delovanja, tako i odgovornosti za posledice koje to delovanje proizvodi, internet prostor je još uvek pravno neuređen. Danas postoje brojne stranice na kojima se sasvim slobodno i bez ikakve kontrole i pravnih ograničenja plasiraju sadržaji kojima se podstiče mržnja prema određenim narodima, konfesijama, socijalnim grupama i javnim ličnostima. Internet prostor se po karakteru plasiranja informacija može smatrati za svojevrstan zbir javnih skupova, pa se sasvim logično nameće pitanje šta je to što koči razvijanje pravne regulative u ovoj oblasti. Internet prostor čine informacije dostupne neograničenom broju korisnika u veoma kratkom vremenskom intervalu i danas gotovo da nema medijske kuće koja osim štampanog izdanja nema i elektronsko. Zbog toga to više nije virtuelni svet, veoma je realan i veoma moćan, samim tim i vrlo pogodan za zloupotrebu slobode izražavanja, te je suvišno i govoriti o neophodnosti pravnog uređenja uslova korišćenja tog prostora.

### *3.2. Praksa međunarodnih krivičnih tribunala*

Tokom Nirnberških procesa nacističkim vođama nemačkog Rajha pred Međunarodnim vojnim tribunalom, pokazalo se da je taj veliki zločinački projekat pratila i snažna propagandna mašinerija. U međunarodnim okvirima najpoznatije slučajeve utvrđivanja krivične odgovornosti za govor mržnje predstavaljaju procesi poznatom nemačkom radio-voditelju Hansu Fritzschu, službeniku Goebbelsovog Ministarstva propagande, kao i Juliusu Streicheru, vlasniku i uredniku lista „Jurišnik" (Der Stürmer), koji je imao antisemitski karakter. Fritzsche je optužen da je iznošenjem falsifikovanih vesti i učešćem u planiranju i osmišljavanju propagandnih kampanja vršio podstrekavanje na vršenje zločina, progona i istrebljenja Jevreja. Međutim, presuda je bila oslobađajuća uz obrazloženje da kod istog nije postojala namera da se navedeni zločini dogode, te da on nije ni znao da su se ti zločini zaista i događali. Praktično, tribunal je

smatrao da se u njegovim radnjama nije ostvarila *mens rea* krivičnog dela progona, te da mu se u tom smislu isto ni ne može pripisati. Streicher je optužen za podstrekavanje na ubistvo i istrebljenje koje je činio tako što je u svom časopisu objavljivao vrlo potpaljive i mržnjom obojene autorske antisemitske tekstove, te držao iste takve govore. U procesu suđenja, članci i govori u kojima je direktno pozivao na istrebljenje Jevreja uzeti su kao ključni dokazi na kojima se može doneti presuda. Oni su nedvosmisleno ukazivali na lični doprinos optuženog izvršenim zločinima o čijem dokazivanju se takođe vodilo računa.

Iskustva sa ovih suđenja nisu beznačajna. Danas u svetu postoje dva suprotstavljena pogleda na odgovornost medija za plasiranje informacija kojima se u manjoj ili većoj meri podgreva ratna atmosfera. Na jednom polu se nalazi stanovište SAD o slobodi govora bez ograničenja, argumentujući ovakav stav tvrdnjom da reči ne ubijaju. Na drugom polu se nalazi stav koji dolazi iz Evrope, a koji je i ugrađen u Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda - nema velikog zločinačkog projekta bez propagandne kampanje u kojoj se promoviše mržnja što je osnov za ograničavanje slobode izražavanja i pozivanje na odgovornost onih koji tu slobodu zloupotrebljavaju u navedenu svrhu. Imali smo više puta priliku da se uverimo kako vojnim akcijama NATO snaga prethodi snažna medijska kampanja u kojoj se budući cilj prikazuje u najmračnijem svetlu, a sve u cilju zadobijanja podrške javnog mnjenja za predstojeću oružanu kampanju. Iako su se u većem broju slučajeva takve „informacije" pokazale kao apsolutno netačne, ni u jednom slučaju nije pokrenuto pitanje čak ni moralne odgovornosti onih koji su ih plasirali u javnost. To je samo potvrda moći politike nad pravom. U članu 7. Statuta Međunarodnog krivičnog suda kao radnja krivičnog dela *zločin protiv čovečnosti* podrazumeva se i progon bilo koje prepoznatljive grupe ili zajednice na političkoj, rasnoj, nacionalnoj, etničkoj, kulturnoj, polnoj ili nekoj drugoj osnovi protivno međunarodnom pravu. Međutim, u stavu dva ovog člana progon se definiše prilično usko, kao namerno i ozbiljno lišavanje osnovnih prava, suprotno međunarodnom pravu, a iz razloga pripadanja grupi ili zajednici. Dakle, ne postoji konkretan nagoveštaj da se pod tim može podrazumevati i govor mržnje. Međutim, shodno tome da međunarodni tribunali praktikuju anglosaksonski koncept prava treba očekivati da se po osnovu ranijih sudskih presuda govor mržnje i pred ovim sudom tretira kao zločin progona.

Presude Međunarodnog krivičnog tribunala za Ruandu (MKTR) zasnovane su na pozivima za vršenje genocida koji je u toj zemlji bez ikakve sumnje i izvršen. Shodno svojoj poziciji i pristupu javnosti, zbog raspirivanja nacionalne mržnje i podstrekavanja na ubistva pripadnika naroda Tutsi, osuđeni su pripadnici plemena Hutu: bivši premijer Ruande - Kambanda, zatim gradonačelnik grada Taba - Akayesu, pevač Bikindi,

vlasnici radija RTML – Barayagwiza i Nahimana, vlasnik i urednik novina Kangura - Ngeze, direktor jedne fabrike – Musema. Premijer Kambanda je u jednom javnom nastupu poručio svojim sunarodnicima: „Odbijete li da date krv za svoju zemlju, popiće je psi!". O kakvoj se ubilačkoj histeriji radilo najbolje govori primer novinara ruandske radio-stanice RTML, Ruggiu, koji je tokom emitovanja tog radija u kontinuitetu poručivao svojim sunarodinicima: „Na posao!", što je bio signal da treba krenuti sa ubijanjem Tutsija.

Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) je mimo Statuta kroz praksu promovisao novi oblik krivične odgovornosti - zajednički zločinački poduhvat (ZZP) koji daje široke mogućnosti za kvalifikaciju nekog ponašanja kao krivičnog dela. U tom smislu se i govor mržnje se može podvesti pod ovaj oblik krivične odgovornosti, s tim da je neophodno stvarne zločine na terenu dovesti u vezu sa takvom vrstom podstrekavanja na iste. Tako, na primer, bivši predsednik Kriznog štaba i Ratnog predsedništva Autonomne regije Krajina (ARK), Radoslav Brđanin je građane muslimanske veroispovesti nazivao pogrdnim imenima, pozivao na njihovo ubijanje, a po neljudskosti je čuvena njegova izjava da decu iz mešovitih brakova treba bacati u reku Vrbas, pa koje ispliva na površinu znaće se da je srpsko jer je genetski jače. Svakako najpoznatiji predmet ovog tribunala, u kojem se sudi za zajednički zločinački poduhvat po osnovu govora mržnje jeste proces protiv Vojislava Šešelja. Njemu se u jednom delu optužnice stavlja na teret da je u periodu od 1991. do 1993. godine svojim političkim govorima u kojima se veliča srpski narod izvršio zastrašivanje pripadnika drugih etničkih grupa i tako na iste izvršio pritisak da napuste teritoriju Srbije (Hrtkovci). Za razliku od navedenog slučaja Brđanin, ovde je teško reći da je ovaj deo optužnice utemeljen na čvrstim dokazima kojima bi se zločini na terenu mogli van razumne sumnje povezati sa retorikom optuženog. U najboljem slučaju moglo bi se raditi o krivičnom delu raspirivanja nacionalne i verske mržnje koje je sankcionisano nacionalnim krivičnim zakonodavstvom. U drugostepenoj presudi tog istog tribunala u predmetu „Tužilac protiv Darija Kordića i Marija Čerkeza", žalbeno veće je zauzelo stav da govor mržnje nije dostigao status krivičnog dela u međunarodnom običajnom pravu, ali različita tumačenja jednog istog pitanja od strane sudskih veća MKTJ nisu se u praksi dogodila samo jednom, tako da se ne može prejudicirati stav sudskog veća po pitanju govora mržnje u predmetu Šešelj. Značajno je zapaziti da, iako je ovaj tribunal pod značajnim uticajem SAD i uprkos poznatom stavu po pitanju slobode govora, pitanje govora mržnje nije zanemareno, a nekom dubljom analizom mogli bi se izvući pouzadniji zaključci o tome da li je to rezultat parcijalnog interesa ili istinske želje za kažnjavanjem stvarnih zločinaca.

## Umesto zaključka

Ukoliko država ne preduzme pravovremene zakonske mere na suzbijanju govora mržnje može se suočiti sa daleko većim problemima jer je agresivna retorika potencijalni okidač fizičkog nasilja, a pozadina iste može ukazati na žarište problema u jednom društvu. Zbog toga je uvek bolje baviti se prevencijom nego represijom, ali kad se situacija otme kontroli, na scenu stupa krivično pravo. Odgovarajućim izmenama Krivičnog zakonika u Srbiji su preduzeti određeni koraci ka približavanju pravnim standardima Evropske unije. U praksi se i dalje pokazuje nedorečenost, ali i nespremnost srpskog pravosuđa da stvari nazove pravim imenom, dozvoljavajući da diskriminatorno ponašanje ostane nevidljivo, sakriveno iza drugih krivičnih dela, pa bismo mogli reći da u Srbiji postoji tamna brojka diskriminacije. I dok se govor mržnje pojavljuje u medijima u softiciranom obliku, manje je softiciran u politici, a na sportskim tribinama doživljava kulminaciju izlivom nacionalističkih strasti, preteći da se pretvori u opasnu rušilačku snagu. Najnovije odbijanje Ustavnog suda da zabrani najekstremnije navijačke grupe deluje obeshrabrujuće, pa je za očuvanje multikulturalnosti i drugih demokratskih vrednosti društva neophodna veća spremnost pravosudnih organa da postojeće krivičnopravne odredbe primene u punoj meri i to u ubrzanim postupcima, uz maksimalnu primenu bezbednosnih mera. U tom pogledu, posebna pažnja se mora posvetiti medijima kako bi se kultura javne reči podigla na viši nivo, uz očuvanje svih vrednosti slobode govora.

**Literatura:**

1. Conference Proceedings: WMU. *Newspapers in Crisis.* (March 27, 2010). Kalamazoo, Michigan, Haworth College of Business Center for Sustainable Business Practices

2. Final Act of the International Conference on Human Rights (A/CONF.32/41), Ch. XXV, Teheran, 22 April to 13 May 1968. (01.11.2012). Preuzeto sa: http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf

3. General Assembly resolution 217 A (III) (01.11.2012). Preuzeto sa: http://daccess- dds-ny.un.org/doc/ RESOLUTION/ GEN/NR0/043/88/IMG/ NR004388.pdf? OpenElement

4. Ilić-Gasmi, G. (2004). *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Beograd, IGP Prometej.

5. Krivični zakonik R. Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 85/05, 88/05, 107/05, 72/2009 i 111/09.

6. Lazarević, Lj. (2006). *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, Savremena administracija.

7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, „Službeni list SFRJ" broj 7/1976.

8. Ustav Republike Srbije, ''Službeni glasnik RS" broj 98/06.

9. Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik RS" broj 22/20009.

# RESPONSIBILITY FOR PUBLICLY SPOKEN WORD IN NATIONAL AND INTERNATIONAL CRIMINAL LAW

**Summary:** *Democracy level of modern society is firstly measured with implementation of international agreements, whose regulations establish individual and collective rights, independently of race, gender, language, religion, national origin, social status and other circumstances, including political and other opinions. Freedom of speech is one of the basic rights established by International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and European Convention on Human Rights (ECHR), and danger for multiculturalism of a society is not only restriction of this right, but its abuse in uttermost boundaries – so-called hate speech. Purpose of this paper is to point out the most expressed, and by that, the most dangerous forms of manifesting exceed of freedom of speech for multiculturalism and safety of a society and challenges before criminal law that Serbian society is confronting in that field. In accordance with that, the author of this paper gives a display of the mechanism of criminal law protection from abuse of this right in national – through Criminal Code of the Republic of Serbia, as well as in international limits – through Statutes and international criminal tribunal's practice.*

**Key words:** *freedom of speech, hate speech, media, criminal code, the Hague Tribunal*

**Gergely Deli, LL.M (NYU)**[1]

# TOWARDS AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE ANTECEDENT BENEFIT DOCTRINE

**Summary:** *This paper is about the culture of promises. It makes clear why not all promises should be legally enforceable, despite the fact that it is desirable to have a contradictory social norm suggesting that "all promises should be kept." It also demonstrates where and how the antecedent benefit doctrine works better than restitution arguing that in certain cases where restitutionary remedies are unavailable or would remain neutral the antecedent benefit doctrine promotes social welfare. It argues that the real function of the antecedent benefit rule is not the legal approbation of moral consideration but rather the quantitative refinement of boundedly rational promises. It has the potential to make non-bargained-for transactions more efficient.*

**Keywords***: antecedent benefit, restitution, rational choice theory, morality, welfare economics*

## 1. Introduction

The antecedent benefit doctrine is a highly contested and peculiar institution in the culture US contract law. Despite this fact, it has found its way into the Restatement (Second) of Contracts in the following form:

*§ 86 Promise for Benefit Received*

*(1) A promise made in recognition of a benefit previously received by the promisor from the promisee is binding to the extent necessary to prevent injustice.*

*(2) A promise is not binding under Subsection (1)*

*(a) if the promisee conferred the benefit as a gift or for other reasons the promisor has not been unjustly enriched; or*

*(b) to the extent that its value is disproportionate to the benefit.*

The formulation of the norm consciously abandons the formerly widespread term "moral obligation" and displays the attempt to find a purely legalistic definition with the help of the officially sounding notions of "recognition" and "benefit".

[1] Associate Professor, University of Győr, Department of Legal History, Hungary. E-mail: gd654@nyu.edu

According to the usual explanation the received material benefit is regarded as unjust enrichment, while the subsequent promise is a sort of proof for the subjective value of that benefit and the rule's main function is restitution.

In opposition, my understanding is that the received benefit has caused a "hot state"[2] where moral (in some sense irrational) forces were at work. Even though the promise might have been made suboptimally the rule mitigates the possible adverse consequences and advances a socially efficient outcome.

The norm is Janus-faced to the legal and the moral sides. What it wins by the positivistic denomination and by the emphasis of the material benefit it loses by the incorporation of the open-ended term of injustice. It constrains, namely, the binding force of the promise "to the extent necessary to prevent injustice." What is the reason behind this spectacular intertexture of legal and moral elements? What does injustice mean? In this paper I will answer these questions.

To better understand their interdependent effects on the doctrine I sharply contrast the legal and the moral sides of the doctrine by applying rational choice theory. In this analysis I carve out the egoistically rational considerations and confront them with the coordinative social or moral aspects. I use the term "rational" in the entire paper in a narrow, strict sense to depict selfish, value-maximizing actors with stable preferences. It is clear to me that this meaning of "rationality" is the conventional and, in some regard, outdated understanding of the word. Its rigidity, however, serves my purposes very well. The selfish model of the traditional *homo oeconomicus*[3] offers meaningful insights into the very nature of the doctrine exactly when it reaches its own limitations due to its unrealistic assumptions.

Morality means an independent social system of punishing and awarding human behavior. Its outlines are less sharp, its sanctions are less sophisticated, but it seems to influence behavior more instinctively or deeply in certain cases than legal norms. A moral act can be a rational act at the same time. If somebody wants to gain social recognition, needs good deeds to her own mental equilibrium, or simply likes to help others, an altruistic act might be fully rational. In antecedent benefit cases, however, morality and rationality are frequently opposing each other. More accurately, two different rationalities are in conflict here the material (or strictly rational) and the immaterial (or moral) rationality. In many cases the moral impulse proves to be weaker than the strict "rational" calculation in the long run.

[2] Colin Camerer, *Symposium: Preferences and Rational Choice: new Perspectives and Legal Implications: Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetric Paternalism,"* 151 U. Pa. L. Rev. 1211, 1238 (2003).

[3] Gebhard Kirchgässner, *Homo Oeconomicus: The Economic Model of Behaviour and Its Application in Economics and Other Social Sciences* 62 (2008).

The promisor promised something on moral grounds but later selfishly broke her parole. These cases are in the foreground of this paper and that is why I use the terms "rational" or "rationality" in their narrower, self-interested sense. From this terminological basis the terms "morality" and "irrationality" are interchangeable in certain cases.[4]

In many antecedent benefit cases, neither a benevolent action nor a promise can be explained on grounds of the conventional rational basis. In a totally asocial world, we would not frequently experience good deeds and promises because the actors have no strong reason to perform these actions. People in need would suffer significant losses without benevolent actions and benefactors would incur considerable uncompensated expenses without promises. Cooperative moral forces are necessary to understand what we experience in reality.

The antecedent benefit doctrine, besides taking into account our selfishness, relies on and acknowledges our moral motives as well. The rule only works if morality works. Morality provides a framework for fragmented benevolent actions and promises and translates them into a system of mutual benefits.[5] It solves a collective action problem caused by the time and person dissipation of good actions.[6] Without the motivating and attenuating effects of morality, people would act less willingly and would promise less hastily. With its presence, everybody has more impulses for both.

The incentives of the R2K rule, surprisingly, do not overlap with moral forces but rather control them. Indeed, legal motives deviate significantly from moral forces when they do not encourage benevolent actions and promises. The doctrine requires material benefit instead of pure morally good intent, acknowledges subjective evaluation instead of objectively good values, denies adjustment of too small and morally offensive promises, and is only applicable if the parties explicitly opt for legal intervention leaving the realm of morality behind.

The antecedent benefit doctrine, although it has clear moral aims, is shaped in a way to minimize interference with morality. Its function is

[4] "Irrational" action is an emotionally driven act by Bar-Gill and Ben-Shahar. *See* Oren Bar-Gill and Omri Ben-Shahar, *Threatening an "Irrational" Breach of Contract*, 11 S. Ct. Econ. Rev. 143, 169 (2004). Posner draws a stricter distinction between „irrationality" and „emotions". *See* Richard A. Posner, *Rational Choice, Behavioral Economics, and the Law*, 50 Stan. L. Rev. 1551, 1554 (1998). His view is reconcilable with my usage if we admit that "rationality" can mean both material and immaterial (or moral) rationality.

[5] Christine Jolls et al., *A Behavioral Approach to Law and Economics*, 50 Stan. L. Rev. 1471, 1541 (1998).

[6] Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* 47, 118 (1984); Robert Axelrod, *The Complexity of Cooperation. Agent-Based Models of Competition and Collaboration* 40-42 (1997).

to ensure social efficiency of certain promises evoked by moral motives. This apprehension is the key for the proper evaluation of antecedent benefit cases.

## 2. The Rational Choice Analysis

I break up the rational choice analysis of the doctrine into smaller parts and investigate separately and successively the nature of benevolent action, promise, and the latter's breach. It does not mean, however, that the paper proceeds in chronological order. The examination of the separate elements is done from the perspective of the whole process in its entirety as a court normally proceeds. It means, first, that all relevant events (the benevolent action, the promise, and its breach) have already happened therefore the question why the two actors did what they did only matters because it might legitimize forensic correction when the promisor hot-headedly promised too much, for instance. Second, the welfare considerations compare the states before and after the whole encounter, that is before the benevolent action and after the promisee brought the issue to court.[7] In this aspect, the real question lying before the court is whether the full or partial enforcement of the promise will be efficient that is welfare enhancing.

### 2.1. The Rational Analysis of the Benevolent Action

The rational choice theory uses rationality as a tool of balancing costs against benefits in order to maximize advantage. If we use the narrow, self-interested concept of rationality we cannot account for the benevolent action and the promise. There is no ex ante contract between the benefactor (let us call her X) and the promisor (Y) and therefore X cannot be sure that Y will promise her anything in exchange ex post.

This is the case even where the benefit for Y is greater than X's cost, where a bargain between the parties would be efficient. They could share this surplus according to their bargaining power, to the available information, and other factors. Such a bargain would also be a socially desirable transaction because it increases the parties' well-being. This positive shift is, however, very unlikely to happen, if Y is an entirely rational actor knowing that she is not obliged to promise anything. At the end, X has no rational incentives to act, because she cannot recover anything from her cost in many cases.

[7] For a much more elaborated cost-benefit analysis *see* Péter Cserne and Ákos Szalai, *On the Necessity of Necessity: An Economic Analysis of Contracts Concluded in a Situation of Need* (2009), at http://ssrn.com/abstract=1414142.

Legal rules are part of a rational actor's consideration. The relevant norms are here the law of restitution (unjust enrichment) and section 86 of the Restatement (Second) of Contracts. I now analyze how this legal environment might affect the parties' decision-making and their behavior.

There are some qualifications for the general rule that a rational X does not act in the given legal regime. In some cases, where restitutionary remedy is thinkable X has some pecuniary interest to take the first step. The relevant categories under the newest version of Restatement of Restitution are protection of another's life and health, protection of property, and mistaken improvements.

The most important category is the rescue. From a legal aspect, we should distinguish between professional and non-professional rescuer. Professional rescuers are routinely given an enforceable claim to compensation[8] and they receive the market value of their efforts, which is around their costs in a competitive market. X, who offers her services to the public for a living has a very strong incentive to help the victim of a traffic incident. If the unconscious Y did not ask for help and after her recovery still rejects to promise payment X does not really care. She gets what she wanted under restitution, and will perform her professional duties in the future without any hesitation. A rescue performed by a nonprofessional is, however, assumed to be a gratuitous act under the law of restitution and thus remedy is usually not permissible.[9] A nonprofessional X who saved another's life has no claim in restitution, and Y would not promise anything here rationally. X can leave with empty hands.[10]

In protection of property cases the claims are usually enforceable and the damages are either the loss avoided by the protected or a reasonable charge for the protector's services, whichever is less. Accordingly, a rational X first determines whether this reasonable charge (which is around her costs) will be less than the loss he is about to prevent. She will act only if the losses are larger than her costs, otherwise she might not fully recover her expenses. When a mistaken improvement happened the basis for restitution is the value of the improvement which is, though not necessarily, will be close to the cost of the improver.

The main concern of the law of restitution is unjust enrichment. By enabling the recovery of the aggrandizement the aim of the rule is to detract the unjust surplus from the defendant. Additionally, it seeks to ensure that

[8] Ross, *supra* at 98. *See* also Restatement of Restitution § 114 comment c, § 116 comment a (1937); Restatement (Second) of Restitution § 1 comment h, illustration 10 (Tent. Draft No. 1, 1983).

[9] John W. Wade, *Restitution for Benefits Conferred without Request*, 19 Vand. L. Rev. 1183, 1184 (1966).

[10] It is not necessarily a bad result. *See* John P. Dawson, *Rewards for the Rescue of Human Life?, in* The Good Samaritan and the Law 63, 88 (James M. Ratcliffe ed., 1966).

the redistribution does not cause a larger injustice than the original transfer. Normally the enrichment (the benefit) and the loss (the cost) are the same or close to each other but it is not always the case and the deduction does not necessarily reestablish the status quo ante.

Generally, when costs are greater than the benefit, only the benefit can be recovered.[11] X leaves the courtroom worse off at the end. If there is no benefit, market value, subject to marginal cost pricing, is the basis of the calculation. Y will pay for something she did not ask for but what she had to pay anyway if the deterioration had occurred without X's intervention. Thus, although subject to some important qualifications in certain cases, restitution means restitution. Roughly said, it prevents negative Pareto distribution but does not care of a positive one.

All these above confirm that a rational X has no serious incentives to act. Although in certain limited cases X can expect market value or reimbursement for her cost, it gives her only a fragile motivation and the expectations of a burdensome trial. In addition, a truly rational X should think of Y's reactions. This is another point where the law of restitution becomes relevant to our contractual inquiry. A rational Y, *scilicet*, will act strategically. She likes to pay as less as she can under the given regulatory regime. If restitution is a real danger for her, she will try to undercut the expected sum of restitution with her promise. Her tactic might work effectively, especially in cases where it is difficult to determine the exact value of the benefit or where neither the avoided loss nor the benevolent action has well-established market value. Y's expected rational answer gives a further reason for our rational X not to undergo the risky benefaction.[12]

Furthermore, a rational X will know that if she gets any compensation it will be approximately set at her cost according to the R2K rules. If the benefit is a liquidated sum no enforcement beyond this amount is possible.

[11] Restitution & Unjust Enrichment § 1 (Tentative Draft No.2, 2002).

[12] We can come up, however, with two other plausible rational explanations for X's action. First, she might understand, based on her experience and insight into human character that Y, with very high probability, is an irrational actor. It means that facing the accidental benefit she just received Y will warmheartedly promise a considerable amount to X. X's chances increase if the benefit she provided saves Y from a rationally not foreseeable prompt loss. The shock of being saved or enriched unexpectedly might deliver Y to her emotions. It is, however, quite absurd to wait for such an opportunity and there is no reason why Xs were more rational than Ys. This assumption, therefore, significantly loses its convincing force. The second reason might be lack of information. X, although she is rational, can misperceive the cost associated with her benevolent action or underestimate the benefit flowing from it. These erroneous assumptions can be coupled with the insufficient knowledge of law. Having a rational Y, it does not really count whether X had an informational shortage because the full reimbursement is first subject to Y's free will on promising and quantitative mismatches can be addressed only in the second step. Imperfect information on both sides can lead to a promise, but a rational X, knowing that the information available to her might be deficient, might not wish to run the risk of a foregone compensation.

If the benefit is not a liquidated sum, a promise of such a sum is only binding to the extent that is not disproportionate to the benefit.[13] That means that the surplus will be cut off by the court and the enforced part will close to X's cost. If the promise contains a commitment for the payment of the value received, it is binding. A rational, selfish Y, knowing that she creates the benchmark for the calculation of the value with her promise, would never make such a promise. It pushes our X further to non-action.

Before leaving the rational X we should mention another aspect of the antecedent benefit doctrine. The R2K § 86 requires X not to confer the benefit as a gift if she wants successful enforcement. In other words, X should expect reimbursement for her action. It is a paradox regarded from a pure rational viewpoint. X should expect reimbursement to make her promise enforceable although she does not have reason to do so. The expectation prescribed by the rule and the realities are in conflict.[14]

The final conclusion of the rational analysis of the legal rules concerning benevolent action is the repetition of our basic statement: it is difficult to explain X's action on a strictly rational basis. Xs who are willing to incur some costs will be worse off. Additionally, their benevolent action causes a negative Pareto distribution within the society. This problem is only partly mitigated by the law of restitution. It allows Xs to collect payment at the maximum of the market value of their cost in a rather limited number of cases. Usually Xs have to bear the adverse consequences of their moral (irrational) behavior. We should look after other possible explanations why we experience altruistic or heroic deeds in the real world. The third chapter will offer a potential solution to this problem.

### 2.2. The Rational Analysis of the Promise

Y is not legally obliged to promise. She will not promise rationally. Her reluctance is a harsh consequence of her selfishness. It has already been shown that in some cases, Y might also make the promise on rational basis if X could sue Y under restitution. Here, it might be rational for Y to promise something less than X could recover under a restitutionary claim. X might be satisfied with that sum or the court might see Y's promise as the monetary basis of calculating the remedy. In both cases, Y will be better

[13] Restatement (Second) of Contracts § 86 (2)(b) (1981).

[14] One might also interpret this clause as it only precludes enforcement in situations where gift-giving is expected, like within a family or among friends. Here, the stronger mutual moral bonds increase the probability of reiteration and legal intrusion is more inadequate. Logically, however, kinship or an amicable tie does not tell anything the donor actual mental intent. It is extremely difficult to prove or to challenge the true intention. We can understand this condition as a kind of presumption that in certain situation the motives were gratuitous and legal enforcement is not desirable.

off if she makes the tricky promise. It is true that the mere presence of a promise or its adequacy or inadequacy does not matter in deciding whether a restitutionary claim is permissible,[15] thus Y's chances are rather weak. However, making a promise is free of cost and it is worth a try.

We should not forget that making a promise and ascertaining its value are two different things. Theoretically, Y might have made her promise morally, but, gaining ground again, she might define an amount cool-headedly. Since Y one-sidedly creates the contract with her promise she is in a quasi-monopolistic position. The promisee usually does not have the chance to engage in a bargaining process with the promisor.[16] Y can promise basically anything.

Although Y might have been moved morally to make the promise, later she will not rationally promise the value of her whole benefit, only a significantly lesser sum. McGowin, for instance, was not legally bound to promise anything to Webb, his promise was a moral act. He, however, calculated the sum of his promise quite in a rational manner and Webb was paid the amount he could normally earn, that is the "cost" of his disablement. McGowin was only willing to pay close to Webb's costs not a significantly larger sum up to the incomparably higher value of his own life.

The lack of a legal duty on Y's side to pay anything explains why non-professional rescuers, like Webb, are satisfied with promises which only cover their costs without any additional gain. Xs cannot expect anything and if they are offered something there is not too much room for further negotiations. They know if they insist Y might shortcut negotiation and forget about promising.

The promise is the central feature of the rule. There are indeed good reasons why we only see a few redistributions without promise (basically the exceptions are the above mentioned specific cases of restitution) and they make understandable why the doctrine turns on the occurrence of a promise.

First, values such as bodily health and life are not proper objects of material measurement. It is true that whole industries run with the assumptions that these goods have determinable price. This is, however, only statistically true. If the accident has personal impacts the evaluation might look totally different. Would you let your right hand cut off for $50,000? From a personal point of view some things are simply priceless. In Nagelian terms you usually have firm agent-relative reasons[17] not to sell your physical

[15] 1 George E. Palmer, *The Law of Restitution* 33 (1995). It is rightly so, otherwise Y could anticipate an otherwise just restitution even with a ridiculously low value promise.

[16] By contrast McGowin seems to have agreed with Webb about the payment although we do not know the exact details and how much influence Webb had in the outcome. *See Webb v. McGowin*, 27 Ala. App. at 84.

[17] *See* Thomas Nagel, *A View From Nowhere* 175 (1986).

integrity or life.[18] If somebody is put in the situation personally she decides more hesitantly as from an agent-neutral, extrinsic viewpoint.[19]

Second, as Eisenberg argues,[20] the promise is the firmest indicator for how much Y values X's action. If it is true, it should be also true that Y is the most competent person to determine this value. If she does not do so by promising, this burden would lie on the court. It can easily misestimate (both over and under) the benefit occasioning a socially undesirable outcome. Additionally, the required forensic inquiry for ascertaining the true subjective value of the benefit might entail inadmissible transgression of human integrity, a cost we would not like to pay. If there is a promise the court does not have to focus on the value of the benefit it only needs to consider the value of the promise as we see in Webb v. McGowin.[21]

The main problem with promise is that it can have adverse welfare consequences. From the court's efficiency viewpoint Y should normatively promise only if she values the benefit more than the cost generating it. The affected parties here would have a surplus to share, if the promise was efficient, and the whole transaction would create Pareto improvement. If this condition is not fulfilled, society might experience an ineffective change.

### 2.3. The Rational Analysis of the Breach and the Remedy

In many antecedent benefit cases the breach repudiates an earlier moral commitment. Breaching a rationally made promise in cases where X could turn to restitution, would be inconsistent and I do not deal with it here. I only focus on situations where the promise has been instinctive or moral but selfish considerations calmed down blurred emotions after a cooling-off period and the promisor coldly breached her previous commitment. What she promised under the very vivid expression of gratitude yesterday, she regrets today. Generally, the time is a good tranquillizer of overheated morality. An egoistic, calculating breach of an otherwise morally good promise is therefore a possible option.

We now address the situation when the promise has been made on moral grounds. Interestingly, a breach of a moral promise is not always rational given the existing legal regime. It is only rational for Y if she expects to pay less by breaching her promise than by keeping it. Y's breach might also have certain efficiency implications. The following questions are then adequate. When should Y breach her promise? Furthermore, when will Y

[18] For similar reasons, it is also forbidden by law. *See 42 U.S.C. 274e* (1991).
[19] Nagel, *supra* at 165.
[20] Melvin A. Eisenberg, *The Principles of Consideration*, 67 Cornell L. Rev. 640, 663 (1982).
[21] Webb v. McGowin 27 Ala.App. 82, 168 So. 196.

breach her promise? We expect that the answers for these two questions will be different.

Normatively, from a societal aspect, Y should breach when her promise is larger than her benefit; otherwise she would be worse off. The interest of the society and that of Y are here in perfect harmony, both we and Y want a breach. If Y keeps her word and pays, X will readily and rationally accept the windfall and the society as a whole suffers a negative Pareto shift. The law, accordingly, gives a chance to a hot-headed Y to regret her hastiness. It encourages breaches in this case with the rule on cutting off the disproportionate part of the promise. Y is going to be better off, and X is still fine although receives a more moderate compensation. The law fine-tunes morality.

Without section 86, if Y's promise is between her value and X's cost she still would not have incentives to keep her words although the transaction would be socially advantageous. The legal rule, if the courts do their job well, makes her commitment enforceable and renders a breach useless. It is true that Y did not have pecuniary reason to promise anything but she did promise otherwise we would not have an antecedent benefit case. Her moral motive for promising has been momentarily stronger than the adverse effect of the legal rule.

The strength of this yet unexplored moral incentive is good because Y's promise might make a Pareto-efficient social move possible but it is dangerous on the other hand because Y might promise too much. The real aim of section 86 is to enforce promises, which are socially desirable and to render too large promises efficient without undue infringement of the domain of moral forces.

Y will breach, positively, if the value of her promise is larger than the cost of her breach. This statement does not really depend on the existing legal rule on damages because Y one-sidedly created the contract and has been in a quasi-monopolistic position to set the expectation damages too. In many cases Y promises only reimbursement of X's cost therefore the court cannot substantively distinguish between expectation and restitution. Accordingly, expectation and restitutionary damages would be around the same amount. People rarely make such statements: because you saved my life I pay you your cost and if I do not keep this promise I pay you twice as much. The main forensic question with regard to the remedy remains that to what extent should the court enforce, if at all, the promise made in a "hot" situation and weather it should only care about the reimbursement of the promisee. I will address this conundrum later.

The case law suggests[22] that Y is neither strictly rational nor purely

[22] *See* for instance In re Greene, 45 F.2d 428 (S.D.N.Y. 1930), Volkwein v. Volkwein, 146 Pa. Super. Ct. 265, 22 A.2d 81 (1941).

moral. Y might promise morally but might set her promise rationally, close to the other party's costs. This fact foreshadows the necessity of a more realistic model of her behavior.

### 2.4. Interim Summary of the Rational Analysis

On ground of the rational choice theory, it is hard not to draw a rapid conclusion: the law discourages good deeds. It does not incite Xs to take the first move and perform the benevolent action nor push Ys to promise. Xs cannot be sure of reimbursement while Ys know that if they promise it might be enforced. If law does not promote something it surely disapproves it.[23] Society should know how lucky it is because neither X nor Y is a purely rational actor.

According to the strict rational analysis we would not experience good deeds and promises because the actors have no material reason to perform these actions. In a totally rational world, Ys, without benevolent actions would suffer significant losses and Xs, without promises, would incur considerable uncompensated expenses. With a member being worse off, the society as such would be worse off. A world dominated by rational actors was a sad and terrible place to live in.

Situations where outside help is desirable to protect life, health, or property and when prior bargain is impossible or hard to carry out happen frequently enough and we see, in reality, that despite of our rational expectations, people do help others and do make remunerating promises. They do so without institutionalized coercion. There should be something which explains this seemingly irrational behavior.

## 3. The Reality: Morality Works

Morality provides a framework for fragmented benevolent actions and translates one-sided gains into common and interpersonally balanced benefits. Morality thus solves the problem of the time and person dissipation of good actions. Without its motivating and attenuating effect, Xs would less willingly act and Ys would less hastily promise. With its presence, Xs help Ys in need because they know they can be in desperate need tomorrow.

Morality is an endogenous and complex social system. Its main strength is that it has the potential to become quasi instinctive or, at least, it has already reached a relatively high level of internalization. It is, therefore, costless and the channels for its transmission (education, parents-children relationship, literature, etc.) are sophisticated and well-established. Its

[23] Antony M. Honoré, *Law, Morals and Rescue, in* The Good Samaritan and the Law 225, 232 (James M. Ratcliffe ed., 1966).

continuation is not a logical necessity nevertheless it would need enormous effort, energy and perseverance to substitute it with something else.

Sometimes it is more efficient, as we will see in the case of the antecedent benefit doctrine, to accept morality as given and rely on its very rough but solid foundation. Moral norms are rude, general, and adapt slowly to changing environment. As historical experience has showed law cannot do too much about it. We will learn, however, how law is capable to fine-tune the dissonant tones of morality in the sake of a socially more desirable result.

### 3.1. The Moral Basis of the Benefaction

The most palpable way to explain why X might have acted is to ground her behavior on morality. X helped Y, because she is a good person, she knew that she can expect similar assistance when she will be in need, and she expected moral rewards from society. We should not forget that X could also be in a "hot" state when she spontaneously acted with no time to deliberate in a suddenly emerged emergency case, for instance.

X's moral motivation seems to be a clear case. The imbroglio emerges when we consider the non-gratuity requirement of the Restatement in relation to our newly found moral explanation of X's action. Is that possible, we might ask, to act on moral considerations and expect pecuniary reimbursement at the same time?

Why does the rule link enforcement to non-gratuity? The Comments tell us that in the case of a gift there is no element of unjust enrichment therefore the rule is not applicable. It means, *a contrario*, that a promise is binding only if the promisor has been unjustly enriched. According to this unjust enrichment in itself is necessary but not sufficient condition for the enforcement of a promise. Thus, antecedent benefit doctrine might partly fill out the lacuna where restitution is not available but the promisor unjustly enriched and the promise is understood as a substitute for the non-fulfillment of the factual requirements of a specific, listed restitution case.[24]

This explanation is a doctrinal one and does not fully answer our original question about moral sentiments and pecuniary expectations. As we saw earlier, the promise has been frequently made on moral grounds in an excited state. The law requires pecuniary intent a bit unrealistically.

[24] The rule, in this view, mitigates the lack of continental idea of *negotiorum gestio* in the US. *See* Dawson, *supra* at 85; Reinhard Zimmermann, *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition* 435 (1996). The new revised version of Restatement of Restitution also shows a tendency toward a broader acceptance of restitutionary claims. *See* Hanoch Dagan, *The Law and Ethics of Restitution* 94 (2004).

A more general answer is that contract law does not want to interfere with non-commercial, not clearly pecuniary exchanges within society. Indeed contract law has good reasons to be reluctant here. First, it might mean an inadmissible intrusion to human integrity.[25] Which institutionalized power is allowed to tell us whether we should retaliate for non-bargained-for benefits? As Honoré brilliantly asks, *"is the refusal to »enforce« the moral obligation to help others itself a moral offense?"*[26] The decision should be left to our sacrosanct conscience.[27] A second, separate argument that the enforcement of all broken promises made in recognition of a benefit might be more costly than the social profit gained from enforcement.

The real manifestation of the promisee's non-gratuitous intent is the legal claim. Admittedly, it does not surely tell the court what her state of mind was at the time of the action. This original motive is almost impossible to figure out or to prove. Under section 86 the court has to ease the rigidity of the non-gratuitous condition for the sake of dogmatic consistency and for the idea of contractual freedom.

There is still place for morality if X acted with cold head and in the hope of reiteration. X had to be sure that Y will value her action and that she will be reimbursed. Otherwise, it is too risky for X to entirely rely on Y's caprice. The missing motivational element might be here the mutually shared morality which X exploited in a strategic manner.

We should not forget that it is two different things to act morally and to have moral expectations. If X acts, she might act morally and if she expects reimbursement she expects that morally. The rule does not oblige X to do the moral act but does require moral expectations from X when it prescribes that X should expect reimbursement from Y. Y, however, only promises if she is also moral. X moral expectations at the end might be confirmed just because Y is also a moral actor.[28] Let us now scrutinize Y's action in more detail!

---

[25] It is especially true in cases of saving human life and health. *See* John P. Dawson, *Negotiorum Gestio: The Altruistic Intermeddler,* 74 Harv. L. Rev. 1073, 1127 (1961).

[26] Honoré, *supra* at 226.

[27] Accordingly, law does not concern even socially desirable, i.e. welfare-enhancing gifts where the donee values the gift more than the donor did and thus the transfer of the gift means Kaldor-Hicks efficiency. An additional reason for non-enforcement of gift promises that courts want the parties to be specific about the details of their exchange and alleviate judicial burden of interpretation. *See* Eric A. Posner, *Law and Society & Law and Economics: Common Ground, Irreconcilable Differences, New Directions: Altruism, Status, and Trust in the Law of Gifts and Gratuitous Promises*, 77 Wis. L. Rev. 567, 605 (1997).

[28] As we saw, there is one possible, small qualification to this. X, once he irrationally acted, might sometimes rationally expect reimbursement from Y under restitution.

### 3.2. The Moral Basis of the Promise

I believe that irrational factors, like heated emotions, unbounded rationality, and especially morality satisfactorily explain why Ys make promises. It is a hard factual question to what extent these different elements contribute to the irrational behavior. It is also disputable how morality and instinctive reactions in "hot situations" are interdependent. In absence of the necessary empirical data we simply accept the common sense opinion that morality is the main motivational force behind free benevolent promises.

If Y promises irrationally, her promise will be either socially inefficient (if too small), efficient (if within the fictive bargaining range), or will be cut off (if too large). In many cases, if she promises the value, the promise is hardly transferable into money. Such a promise requires the court to re-examine the adequacy of Y's promise and to change the illiquid benefit into liquid money. It is a hard task for a court which ordinarily accepts the promisors' evaluations as a true expression of the value of the benefit. The law understands that Y's promise here cannot be based on rational grounds. When Y promises then she promises irrationally therefore there is no reason to accept her evaluation as truly mirroring her preferences.[29]

Y might promise irrationally too much which leads to unwelcome social consequences because Y should pay more than the real increase of her well-being. The court has to establish an "objective", rational value ensuring that the sum is within the socially desirable (here fictive) bargaining range. The most secure tactic is to define the enforceable amount close to X's costs in order to avoid the possibility of an inefficient judgment.

Interestingly, the everyday linguistic formulations allowing this shift from irrationality to rationality also ensure usually that the value of the promise will be around X's costs. We can think of expressions such as "I will pay you for this" or "I will give it back to you." These make only the costs enforceable. It can be regarded as a spontaneous self-imposed constrain on our irrational nature. The normal vocabulary of a person, who has just been saved from a danger which threatened her life, instinctively contains pre-packaged formulas which serve her best interest not to exaggerate her promise under the effect of shock.

### 3.3. The Moral Analysis of the Breach

In antecedent benefit cases breach makes a certain series of events a legally relevant issue. Without breach the whole issue could remain within the realm of morality. Somebody helps somebody else who than makes a

[29] One might argue that Y once promised anyway, thus she might report her true value as well but is not a really realistic assumption.

promise, which is a purely moral matter. If the promisor pays, the society has no point of intrusion regardless of the magnitude of the amount paid. However, if Y breaches, X will not necessarily sue even if her intention was non-gratuitous.

A phenomenon worth to be discussed here is that a breach has certain moral costs. The promisor who decided to breach incurs these independently from the possible efficiency and social desirability of her breach. Morality, which once helped us to do benevolent actions, to make promises, now encumbers this advantageous outcome when the promisor is prompted to breach because her promise is too large. In these cases, however, the moral costs can be outweighed by the large pecuniary gain from the breach.[30]

### 3.4. Interim Summary of the Analysis of Reality

The antecedent benefit rule relies on and acknowledges our irrationality. It only works if morality works. In many cases, neither X's action nor Y's promise can be rationally explained. Moral forces are necessary to understand what we experience in reality.

The legal regime requires benefactions only in certain limited cases.[31] Here morality increases the likelihood of such an action in more cases. The law does not ensure that all morally good deeds receive reiteration. Morality might help again by encouraging promises. Last, if the moral incentives were too strong, law tempers too large promises to the socially efficient level.

It is important, however, to see the limits of contract law in refining moral forces. Law can only intervene if the promisor regretted her promise, the promise is too large and the promisee is willing to channel the issue to the court. If promisor pays nobody cares. If she breaches but the promisee is not offended enough by the breach she will not sue her.[32] If the promise is too small the law enforces only this promised amount, the equalization of the imbalance between the value of the promise and the cost remains to morality. Strong dogmatic reasons (the lack of consideration, promise as an almost exclusive ground of liability[33]) explain why we do not see legal adjustment amounting to the real costs. If the promise within the fictive bargaining range the law is satisfied with the fact that the outcome will be

[30] Jolls, *supra* at 1495.

[31] US law has done their best to discourage Good Samaritans. *See* Dawson, *supra* at 63, According to Honoré the legal duty to rescue should be expanded subject to certain restrictions. *See* Honoré, *supra* at 233-34.

[32] The prevalence of the emotional factor in contractual setting is convincingly demonstrated in Bar-Gill, *supra* at 167.

[33] Dawson, *supra* at 86.

socially desirable and does not care which party is better off since both will be better off somewhat. By doing so, it remains loyal to the freedom of the parties, to the basic tenet of contract law. The outcome, although socially desirable, might be significantly unfavorable to generously promising Ys. If the promise is too large, law helps only if the parties want its help.

The rule's social function and its effect on incentives are separate issues. Section 86 does not want to heavily interfere with moral forces. Morality still bears the burden to hasten Xs to act and Ys to promise. The doctrine only ensures a socially more desirable result without deeply altering the actors' innate motivations. It makes no substantive difference to X's incentive to act but mutually acknowledged moral rules enhance X's chances for a reimbursing promise at the end. Y might also be negatively affected as her promise might be enforced, but this harsh consequence is mitigated by the fact that the disproportional part will be cut off by the court and that her small promise remains unaltered. Y does not loose more than she wins. This is the sophisticated way how the rule works in a non-aggressive manner combining moral and legal norms.

## 4. Some Difficulties of the Doctrine

### 4.1. The Meaning of Injustice

As we have seen, Y might not promise anything or her promise might be too small (below X's costs), socially optimal (between X's costs and her value) and too large (above her value). The R2K rule cannot cure the lack of the promise, does enforce too small and optimal promises and filters out the really big ones. In other words, those morally good Ys[34] (disregard now the strategic Ys) who promised effectively will be worse off than their morally bad fellows who did not promise or only promised a smaller sum. Good people making good promises pay more. The rule clearly punishes good behavior and penalizes morality. Can this lead to distorted distribution?

The strange interaction we uncovered between the rule and moral forces would only have distributional effects if Xs and Ys were belonging to clearly distinct income groups. If every X were poor, the regime which lets them worse off by non-enforcing their claims for reimbursement would cause greater inequality. The same would be true if good Ys were all poor and all the bad Ys were rich. Naturally, it is a totally unrealistic assumption.

[34] In the rather unique case of antecedent benefit it is easy to grasp the essence of goodness even in terms of rationality. Being good equals the willingness to make a Pareto efficient move even at the partial sacrifice of the own gain.

There is an everyday experience, however, that morality does concern about the relation between the capability to give and the amount of the given. Morality encourages more capable people to act or to promise more if they want receive the same amount of moral honor. We praise an average person better if she saves another from drowning than a professional lifeguard. *Vice versa*, the moral condemnation in the case of the latter is more severe than in the former if they fail to act. If somebody has 100 and promises 10 she will receive greater applause than the person who has 1000 and promises the same amount. If the second promises 100, which is proportionally the same amount with regard to her means, in response to the stronger moral incentives the difference between the two persons' wealth will decrease from 900 to 810. The different strengths of the moral incentives for rich and a poor Xs push toward a more equal distribution of wealth.

On the other hand, Ys, if they promise, might end up paying the same amount regardless to their wealth. This same amount of money, however, does not mean the same for a rich and a poor Y. Additionally, we have the problem of limited resources. Let us assume that the poor and the rich Y both promised to pay back the cost of a rescue. These costs can be enormous, far above the financial means of the rescued. The same is even more relevant if Y promised around her value. If the poor Y later breaches or only partly fulfills her commitment and the paid sum is proportional to her means, morality will not sanction her as much as the rich Y doing the same.

Does this moral wisdom glint in the legal rule? We can argue it does at a certain extent. The rule says that a promise is binding only *"to the extent necessary to prevent injustice."* Here clearly not the disproportionateness of the promise is addressed otherwise subsection (2)(b) would be tautological.

This clause could help the court to take into consideration the wealth of the promisor and to mitigate an unjustly burdensome promise. There is no value to do justice to the one party by enforcing a promise if it means a greater injustice to the other by forcing her into bankruptcy. The rule, well understood, not only combats irrationally made large promises by cutting off the disproportionate part, it also has, at least possibly, a huge potential to incorporate considerations of a more equal distribution of social welfare by allowing judges to take into consideration the promisor's wealth.[35]

This possibility might conflict with the dominant efficiency criterion of the rule in extreme cases. Efficiency, as I use it in this paper, prescribes enforcement in any case where the value of the promise is more than X's cost and less than Y's value regardless of the promisor's financial situation.

[35] This solution is not unfamiliar in certain foreign jurisdictions in similar situations. *See* Dawson, *supra* at 86.

If the promisor is very poor a relentless execution might cause larger social costs (in the form of social benefits, etc.) than those flowing from the original, otherwise efficient transaction and this fact might constrain judicial enforcement. Efficiency still remains the main rationale within the doctrine though in some cases it should be elevated from the parties' bipolar level to a multilateral social dimension.

### 4.2. The Problem of the Non-Gratuitous Intent

In contract law, X's act should be non-gratuitous in order to make a claim enforceable. Since there is no external sign as to whether an act is gratuitous or not, the true answer remains hidden in X's mind which makes any prove and decision extremely difficult.

One might argue that the fact that X did not object when Y made the promise to her is an indicator of her non-gratuitous intentions. It is, one should admit, only an imprecise indicator. The R2K requires non-gratuitous intent at the time of the action. X might have changed her mind between the action and the promise.

There are more problems with that regulation. First, as we already learned, X, at least in some cases was in an irrational state when she acted therefore it is unlikely that she had any pecuniary intent in his mind. Especially in rescue cases, where prompt action is needed, it is likely that X acted irrationally in the rush of events and did not have any clearly formulated intent about her action's gratuitousness or non- gratuitousness. Second, this requirement does not fit into our common sense understanding about how intent emerges in the human mind.

In a normal bargaining case one party had promised something and received a promise or performance from the other party. The arousal process flows as usual in the everyday framework of exchange. Somebody wishes something and thus seeks for another person who is able and willing to satisfy her desire in exchange for something else that the first party is able and willing to give or perform.

In a disturbed antecedent case this arousal might be created at a later stage. X already gave something and now it is the other party's turn to be aroused or not. If Y values the benefit and promises a formerly disinterested X, she might be aroused by the possibility of monetary reimbursement. To understand this better, let us analyze the promise as a normal arousal process and then the distorted arousal in a rescue case.

In the normal proceeding of promising we expect that our promise will evoke a specific reaction from the promisee. Our intention is exactly that: induction of a certain action on the other side. This other person is, however, totally independent from us, her action does not depend on our

intention or on our promise.[36] We can only wish that our stimuli will meet the desired answer. When we are promising, we are conveying a double message. First, we communicate our desire and second, we broadcast our desire to be understood as it was intended. If the reaction is positive, the desired effect will be awaken in the other party, in the promisee. The effect is created not because we wished that but because the other party wished so. She wanted to be aroused by our stimuli for two reasons. First, the object of our intention is advantageous for her. Second, she also wants to signalize that our intention to be understood as it was intended has been in fact understood as it was intended.[37] Thus promising becomes a cyclical interpersonal arousal process or "reflexive mutual recognition" as Nagel called a similar phenomena.[38]

In an antecedent benefit case, however, the rescuer might have no clear intent at the time of her action. Her arousal, when she confronts the non-expected promise, might be totally endogenous meaning that the function of Y's promise is not only to serve as a recognition of the value received but might create the necessary non-gratuitous intent in X's mind. Usually, Y is that who makes the first move in the arousal process.

It is clear that the pure recognition of the value, what the commentators usually emphasize, is in itself insufficient. One might recognize even a value of a gift for instance. One might say, "this gift is precious for me" meaning not only emotional, but also pecuniary value. This recognition does not mean, however, that Y was willing to pay for this gift. In the cases relevant to us, Y had to broadcast a double message. She had to acknowledge the value of the benefit to her and her willingness to pay for it at the same time.

---

[36] If we promise something we might act according to our desires (meaning that the cause of our promise is entirely inherent) or according to our reason (meaning that we want to achieve something and we already figured out that our promise can generate the desired answer), that is, our promise can be both the first stimulating factor or already an interim element in the process of arousal.

[37] In a different but similar context Fried wrote: "And in order to accomplish this [scil. a future exchange] all we need is a conventional device which we both invoke, which you know I am invoking when I invoke it, which I know that you know I am invoking, and so on." *See* Charles Fried, *Contract as Promise: A Theory of Contractual Obligation* 14 (1981).

[38] Thomas Nagel, *Sexual Perversion, in* Mortal Questions 47 (1979). To understand better the reflective mutuality of promising we can turn to what Nagel said about the very familiar arousal process of sex. Sex, namely, has the same structure: "It involves a desire that one's partner be aroused by the recognition of one's desire that he or she be aroused." Nagel, *supra* at 47. If we are in the company of a secretly loved person we wish she be aroused perceiving our desire about her being aroused. Similarly, when we make a promise, our promise is perceived, this perception is perceived and this perception is in turn perceived and this process might lead to mutually recognized moral and, in a latter step subject to the presence of other factors, legal obligations. The immaterial, 'epistemological' aim of our promise is that the promisee be acceptive by the recognition of our intention that she be acceptive.

To sum up, the R2K requirement from X that she should have a non-gratuitous intent at the time of the action is not too realistic given that X is frequently in an irrational state and its intention probably shaped at a later time aroused by Y's reaction. As we already saw, the rigidity of this condition is also mitigated by dogmatic and ideological (freedom of contracting) reasons.

### 4.3. Mismatches between Morality and the Law

The R2K rule correctly avoids the term "moral obligation." Its main aim is not to make moral obligations enforceable as the historical experiences with this interpretation proved to be cul-*de-sac*. The doctrine is not simply a moral intrusion in the edifice of law as it was understood earlier although it is linked to morality in several ways.

The doctrine presupposes morality for its efficient operation but also puts severe constrains on how morality can shape legal outcomes. At a closer look, almost every turn of the rule means a limitation on morality.

First, pure moral intentions merit no legal awards. The benevolent action should be successful because benefit is a necessary precondition.[39] Legal intervention is only thinkable where measurable material benefit has been created. This restriction serves a practical aim for the determination of the value will be easier. It is already a strict reduction but the rule goes much further.

Second, to be considered as a benefit the gain should be recognized as such by the other party. The benefit should not be "good" from an agent-neutral, objective viewpoint. There is no objective criteria on whose basis the consequences of the benefit could be evaluated. Such judgments are up to the promisor who articulates them with her promise. Only by her recognition does a benefit become a benefit. The rule thus avoids costly and difficult inquiries, alleviates concerns on the court's omniscience, and eludes the complex problem of moral luck.

Third, the benefit is not always a result of a morally good action. If an undertaker paints another house by mistake than he was contracted for he gains reimbursement.[40] Second, the benefit can be unintended or consequence of a malevolent action. Think about the following example. A sees his fellow worker, B, shaking his leg while one of his hands touches a cement-mixer. A wants B hurt and knocks down B's hand with a nearby spade. B's arm breaks. A pretends that he thought the mixer has short-circuited and B was shaken by electricity. B now has to go the hospital

[39] On this point *see* Dawson, *supra* at 84.
[40] Drake v. Bell, 26 Misc. 237, 55 N.Y.S. 945.

instead of performing a very lucrative job in the 'Windows on the World' restaurant located at the 106th floor of the North Tower. B is really angry of A, but not for long. The whole story happened on September 11 in 2001. If A does not break his arm B goes to the WTC and dies. By afternoon B is already extremely thankful to A and promises him to pay $ 5,000 because A "saved" his life.

Fourth, lawyers usually tend to see the promise the most important element of the doctrine. A promise is also a moral commitment. If the benefited person does not promise, or does not breach it the whole issue remains in a moral level. It is neither prohibited anywhere to compensate the benevolent person without promise grounded purely on a sense of gratitude nor is it prohibited to just go on and keep our promises. There is nothing legal here. The law only intervenes if the parties wanted to leave the realm of pure morality to seek legal justice. Additionally, the rule does not care too much about the moral nature of the promise. It only makes sure that the quantity of the promise does not overpass the socially desirable level.

Fifth, the notion of injustice, as we have seen, is best understood as a tool of social welfare. Its role to impede enforcement far above the promisor's financial means. In this regard, it is an egalitarian barrier on a moral duty as it bars justice to be rendered at the expense of a greater injustice.

Sixth, if somebody acts with monetary expectations we do not really think that she is morally good. The unenforceability of the disproportionate part of the promise limits morality because eliminates the possibility that moral award will be given in form of pecuniary gain.

Seventh, the rule only concerns disproportionally large promises. Morality would be concerned with too small promises as well. It is a problem because they could be socially as inefficient as their extremely large counterparts. What if, for instance, Y receives an illiquid sum valued at 100 and only promises 10 and X's costs are 50? There is no other legal remedy at hand and X will be worse off by 40. If the promise is too small (I am not speaking here of those strategically made small promises) and does not cover X's costs, the law, by large, remains mute.

Eight, the rule suggests a rather negative picture of X. In its understanding X is either a limitedly moral or a fully immoral actor. If X is morally good, she should be such with limitations as she had to act with the intention to collect reimbursement. Xs are neither saints nor good Samaritans. Morality motivated them to act when they did not have legal duty to do so but it does not mean that their action was gratuitous. They do not expect reward but might require reimbursement. They had to be only limitedly moral. On the other hand, if they tried to exploit Y's moral inclination toward promising they were totally immoral.

Section 86 advocates both this limited morality and egoism making them a condition for enforceability. Only avaricious or semi-moral Xs will be given legal enforcement. They will be given, however, if the court does a good job, a socially desirable outcome. The rule amazingly translates individual greediness into social efficiency. It is important to note here that not the moral element inherent in the legal rule does the laudable work but the coolness of the law.

Ninth, the rule neither supports the general moral sentence "all promises should be kept,"[41] nor does it offer a general explanation of the binding force of promises,[42] and furthermore, it denies individual autonomy and trust as possible moral bases for an obligation.[43] According to Fried, "an individual is morally bound to keep his promises because he has intentionally invoked a convention whose function it is to give grounds – moral grounds – for another to expect the promised performance."[44] However, § 86 simply relies on this general force and, if you like, abuses it in the name of social utility.

The R2K rule does not care whether the motives were good or bad. The enforcement does not depend on moral evaluations It depends on X's and Y's intent and subject to efficiency. First, as we saw X's intent can be bad if he tries to exploit Y's moral duty to promise. Second, Y's intent can also be bad if she tries to strategically undercut restitutionary damages with her promise.

Factors, like mistake, the objective goodness of the benefit, or moral luck should not count in the antecedent benefit rule. It does not matter that the promise was aroused by an enrichment made by mistake. Forced acknowledgement of objective values would mean an inadmissible intrusion into human integrity. How could we know that McGowin did not want to commit suicide? Last, to follow up the knots on the chain of causation makes our judgment more and more uncertain and we do not know where to stop. A seemingly bad action might be judged as good and later bad again. We do not have the capacity to digest the infinite complexity of life.

We can conclude that the antecedent benefit doctrine tries to minimize interference with moral forces. Its function is not to transform moral obligations into legal ones but to ensure that promises evoked either by selfish or partly moral motives will be enforced in a socially effective manner.

[41] For a contradicting view that a promise is not *per se* morally binding *see* Patrick S. Atiyah, *Promises, Morals, and Law* 3-4 (1981). We must agree with statement because of the possibility of grossly immoral promises. A more exact formulation could be that there is no *per se* moral reason to enforce promises legally.

[42] "To have force in a particular case promises must be assumed to have force generally." *See* Fried, *supra* at12.

[43] Don Locke, *The Object of Morality and the Obligation to Keep a Promise*, 2 Canadian J. of Philosophy 135 (1972), Harold Arthur Prichard, *What is the Basis of Moral Obligation in* Moral Writings 1-6 (Jim MacAdam ed., 2002).

[44] Fried, *supra* at 16.

### 4.4. The objection of separate transactions

Here we should pay attention to a possible objection to our theory. One may argue that at the time Y promises, X has already conveyed the benefit to Y. The enforceability of Y's promise has no effect on the likelihood of the benefit being conveyed. There is, in fact, no transaction, rather just a promise of a gift. There is no Pareto improvement because the enforcement of any promise Y makes will leave her worse off.

Beside the practical fact that the parties (at least at the moment when thy already became parties) and judges look at and refer to the benevolent action and the promise as a whole we have also good theoretical reasons opposing this view of separation.

First, the two actions are bound by § 86 itself. According to the rule the promisee could not intend his benevolent action as a gift. This norm is clearly forward looking. Additionally, the promisor should not have been unjustly enriched. This one is a backward looking prescription. The forward and backward looking elements indicate a same common point *in lieu* of the missing bargain and bind the two actions together.

Second, the problem addressed by the doctrine is not the breach of the rule that all promises should be kept or the breach of the promisor's self-imposed promise of a gift but the breach of the duty that good deeds deserve remuneration. The enforcement of the promise is a sanction here. The 'if clause' goes not 'if you do not keep your promise a certain sanction will follow' but 'if you do not fulfill your moral duty your promise will be enforced'.

Third, the linking force between the benevolent action and the promise is not the likelihood of the enforcement but the presence of a mutually recognized, objective, and common terrain of duties that is morality. The *quid pro quo* is here that morality which was generally advantageous for everybody (including the parties) in the past will work in the future as well reinforced by their subjective and mutual recognition. To be clear, I do not claim or deny that morality is necessarily advantageous due its alleged or real inherent absolute value, it can be, and that is enough for me here, favorable just because it exists and guides human behaviour.

### 4.5. Interim Summary

The R2K rule has the potential to incorporate considerations of a more equal distribution of goods by allowing judges to take into consideration the promisor's wealth under the notion of injustice. It also combats irrationally made large promises by cutting off the disproportionate

part. In this sense the rule is asymmetrically paternalistic.[45] It does not charge rational actors who did not promise or promise efficiently but helps boundedly rational or overly moral actors who might promise too much. These are undoubtedly moral aims.

The incentives of the rule, however, do not overlap rather control moral forces. They do not encourage benevolent actions and promises. Additionally, the doctrine requires material benefit, acknowledges subjective evaluation, denies adjustment of too small promises, and is only applicable if the parties explicitly opt for legal intervention. For the sake of dogmatic consistency it runs into unrealistic assumption about the promisee's intent. The demand that X should have non-gratuitous motivation at the time of the action is not too realistic for X is frequently in an irrational state and its intention probably shaped at a later time aroused by Y's reaction.

The conclusion is that the antecedent benefit doctrine, although it has clear moral aims, is shaped in a way to minimize interference with morality. Its function is to ensure social efficiency of certain promises evoked either by selfish or partly moral motives which do not fit into the classical consideration doctrine. This apprehension is the key for the proper evaluation of antecedent benefit cases.

## 5. Two Famous Cases

Among several American moral obligation cases two, Mills v. Wyman and Webb v. McGowin, excel. After a short summary of these two cases I add some new aspects to the usual interpretations based on the insights developed in this paper.

In *Mills v. Wyman* the plaintiff sued for expenses he had incurred by voluntarily nursing the defendant's sick son. The son was already twenty-five years old and financially independent from his father. The father had promised in writing to pay for these costs despite the fact that the nursing proved unsuccessful and his son died, but later he determined to breach this promise.[46]

Judge Parker denied enforcement of the promise. According to his reasoning "there must have been some preexisting obligation […] to

[45] Camerer, *supra* at 1212. This phenomenon is sometimes called „cautious paternalism". *See* Ted O'Donoghue and Matthew Rabin, *Procrastination in Preparing for Retirement, in* Behavioral Dimensions of Retirement Economics 125, 150 (Henry J. Aaron ed., 1999).

[46] Geoffrey Watson offers an entirely different account of the facts of the case relying on historical evidences such as genealogical data, probate records, census reports, and similar documents. In his view the older Wyman never made the alleged promise on which the whole case stays or falls and his son did not die but recovered and lived for many years. *See* Geoffrey R. Watson, *In the Tribunal of Conscience: Mills v. Wyman Reconsidered*, 71 Tul. L. Rev. 1749, 1751 (1997).

form a basis for an effective promise."[47] In the decision the judge took a straightforward doctrinal approach and subjected enforceability to a preceding, now barred legal obligation (i.e. a past consideration).

In *Webb v. McGowin*, Webb was clearing up the upper floor of a mill by dropping pine blocks (about 75 pounds in weight) to the ground. It was the part of his usual, everyday activity. On a certain day, however, he saw McGowin standing on the ground exactly on the spot where the next block he just had turned was going to fall. To prevent this from occurring Webb felt with the block to divert it. It was the only possible way to rescue the person below. He saved McGowin from heavy bodily injuries but handicapped himself. The rescued committed himself to pay a certain sum regularly and the payments only ceased when McGowin died eight years later.

The presiding judge, Mr. Bricken, argued that "benefit to the promisor or injury to the promisee is a sufficient legal consideration for the promisor's agreement to pay,"[48] and enforced payments for Webb. This decision was a clear deviation from the presumed gratuitousness in non-professional rescue cases. The argumentation evoked the social standard of the honest man and his "upright mind," and revolved around the old maxim: promises should be kept.

How can we reconcile these two cases? The usual argument for explaining the difference is that Wyman was not enriched because he did not have legal duty to take care of his son as it was only a pure moral obligation. If there was no enrichment on his side there is no ground to make him pay. The situation is entirely different in McGowin's case where he was clearly materially benefited. This distinction explains the opposing legal outcomes according to the mainstream explanations.

In my view the explanation of the different results of the two cases lies in the clash between introspective and other-regarding evaluations and in the limited potential of the aptly understood antecedent benefit doctrine. The first concern leads us to the shaky ground of moral luck, moral hazard, and personal integrity. The second constraint is the inability of the antecedent benefit doctrine to offer substantive evaluations on one's behavior. The *differentia specifica* is not merely a dogmatic nuance and should be analyzed in a larger context.

Why should the court allow the father to decide about what is good for his adult son? The older McGowin could only formulate how much he cares to have a healthy son or what is the value for him of showing up as a good father? He might not have too much idea about his full aged son's own preferences. His estimation is not necessarily identical with his father's judgment. Furthermore, even if the son repeatedly confirmed Mill's

[47] Mills v. Wyman 20 Mass. (3 Pick.) 207.
[48] Webb v. McGowin 27 Ala.App. 82, 168 So. 196.

Samaritan nursing why should the court allow somebody to gain advantages exploiting another person's moral feelings?

If the court took into account every other regarding preferences it would often encounter a subtle moral hazard. There would be no obstacle for Mill and Wyman's son to collaborate and then share the sum cheated out. Such a situation is unthinkable in the McGowin case. At most, McGowin's selfish ego can overcome his moral superego but it is the question of his own personal integrity.[49] Naturally, smaller moral sacrifices, oppressions, and blackmails between relatives and strangers are happening every day. One might see this as a problem but my concern is not that sentimental here, I just think that the large majority of such moral trickeries should not be a contract law issue.

To push the whole issue to the extreme, how could we know what is good for another person at all? A momentarily positive benevolent act might cause larger disaster and *vice versa*. One can never entirely foresee the consequences of her act. It might happen, for instance, that exactly her well-intended act chases a friend in the arms of the murderer by an unfortunate twist of the events.[50] The existence of moral luck makes final moral judgments theoretically impossible.

Courts, however, do rely on or make use of moral assumptions. There is nothing wrong with that. Our modest point is that in contract law, which is essentially based on the free will of the parties, judges should deploy social or "objective" moral measures (including other-regarding duties) more carefully than in other fields of law.[51] Judge Parker clearly saw the danger when he put the rhetorical question in Mills v. Wyman: "Is there not moral obligation upon every son who has become affluent by means of the education and advantages bestowed upon him by his father, to relieve that father from pecuniary embarrassment, to promote his comfort and happiness, and even share with him his riches, if thereby he will be made happy?"[52] The judge correctly denied the plaintiff's claim stating that "what a man ought to do, generally he ought to be made to do, whether he promises or refuses. But the law of society has left most of such obligations to the interior forum, as the tribunal of conscience has been aptly called."[53]

[49] Elster is speaking a priority of the „I" above all others. *See* Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality* 71 (1979). I add the possibility of hierarchy between different selfs.

[50] That is why Kant famously argued that lying is not permissible under any circumstances. *See* Immanuel Kant, *On a Supposed Right to Lie* 65 (James W. Ellington trans., Hackett Publishing Co., 3rd ed. 1993).

[51] There are indeed strong reasons for rendering aid a criminal duty. *See* Liam B. Murphy, *Beneficence, Law and Liberty: The Case of Required Rescue*, 89 Geo. L. J. 663 (2001).

[52] Mill v. Wyman, 20 Mass. at 210.

[53] Mills v. Wyman 20 Mass. at 207.

More generally, some legal scholars also believe that there is no room for other-regarding preferences in deciding about certain ordinary, everyday policies.[54] As Kornhauser formulated, unlike to the creation of basic institutional structures in such cases we want people to regard only their individual well-being. He, on a different ground, reaffirms Dworkin's earlier statement that from internal and external preferences only the former are worth taking into account in making social judgments.[55]

As to the second concern, the antecedent benefit rule is limited in the sense that its real function is to refine rough moral forces at work if they would otherwise produce undesirable results without too heavy intrusion into the moral domain and not the legal acknowledgement of an existing moral obligation. In Mills v. Wyman the question was a substantive one about the legal effects of an other-regarding promise induced by moral obligation, in Webb v. McGowin the issue at stake was only quantitative, the continuance or non-continuance of a periodic performance. Wyman did not have to fulfill his promise because it would have meant the legal confirmation of an other-regarding moral duty and as such it would have been a substantive not a quantitative decision. On the other hand, the executors of Webb's estate had to pay because here the main question has been the efficient amount of the promised.

To conclude, we have gained two important insights. First, it is not advisable for section 86 to interfere when moral or other-regarding preferences are at stake. Second, according to the preceding inquiries, the real function of the R2K rule is to refine rough moral forces at work.

The decision taken by Judge Parker clearly follows the first axiom. The moral obligation, which is a father's other regarding preference in this case should not be considered legally. Mill might have intended reimbursement but to enforce such payments would have meant not a quantitative refinement of an irrationally made promise rather than the legal confirmation of an other-regarding moral duty. This is a cardinal difference which is, I argued, outside the scope of the antecedent benefit doctrine.

The decision in Webb v. McGowin justifies the second axiom. The legal question has been whether the estate is still liable for ongoing payment if the deceased paid the agreed installments voluntarily for a long time. The concern is not the existence of a moral duty as it has been already acknowledged by late McGowin. The difficulty is only a quantitative one: For how long should Webb receive the benefit? Difficulties of this kind are exactly the proper domain of the antecedent benefit rule. It has to ensure, namely, that the bargain falls within the socially desirable range between the

[54] Lewis Kornhauser, *Chapter 11: Welfarism*, (unpublished, 22 January 2010).
[55] Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* 235-36 (1977).

costs of Webb and the benefits of McGowin. The benefit was McGowin's life and the court evaluated it as follows: "This was a material benefit to him of infinitely more value than any financial aid he could have received."[56] Webb's cost from the accident was his lost salary, the compensation has been set at $15 every two weeks for the remainder of his life. If the payment ceases before Webb dies the whole transaction is below the efficient spectrum. The only right decision was to let payments continue otherwise the paid sum would have been less than the incurred costs and thus inefficient.

## 6. Conclusion

Our analysis proceeded from strict rationality through morality in order to achieve an efficient outcome. Its starting point was the law understood as a regulatory system in the sense of rational choice theory. This theory reached its own defects when it confronted the actors' irrational behavior. Nobody rationally performs a benevolent action without any reimbursement and nobody promises such a prestation rationally. In antecedent benefit cases, there is no material reason to promise which effectively restrains a rational agent from doing so. The agent, therefore, should have a non-rational ground to act.

After all, why do people rescue others by risking their own health? Why do they promise where they do not have selfish reasons to do so? These questions cannot be satisfactorily answered within the rational choice model, the underlying actions are irrational. We needed another explanation to explain this seemingly foolish behavior.

The explanation I emphasized among more possible solutions was morality understood as a system of positive and negative social evaluations about one's behavior.[57] The actors, the promisee and the promisor expect and receive social recognition for their deeds, and these might move them to act. It is irrational within the boundaries of rational choice theory but understandable once we have a broader understanding of human nature. At the end, we saw that the rule also credits some morally made promises. Section 86 understands that people are sometimes moral and tries to make use of this characteristic. Law is a free-rider on morality in order to achieve a more efficient outcome.

At the personal level, the inquiry claimed that human beings have a dual character. We are both rational and moral creatures at the same

[56] *See Webb v. McGowin*, 27 Ala. App. at 85.

[57] This interpretation of morality is distinct but necessarily incompatible with Kant's categorical imperative according which reason has primacy over all subjective motives and the act flows a priori from the will. Immanuel Kant, *Foundation of the Metaphysics of Morals, in* Critique of Practical Reason and Other Writings in Moral Philosophy 50, 79 (Lewis White Back trans. and ed., 1949).

time without being perfectly the one or the other. The term "rational" was used in the paper to depict a selfish, value-maximizing actor with stable preferences. I explored this "rational" self with the tools of rational choice theory. However, not only pure reason moves us to make a promise. We have other, more instinctive forces which might come to light in unexpected situations, under unusual circumstances, or under shock. These simple behavioral insights were based on our everyday experiences. It has been shown, how rationality and morality together help actors to reach a higher level of well-being.[58]

At the social level, we also found an interesting interaction between law and morality as distinct but interdependent social norms guiding human behavior. According to Shavell there are domains "where morality alone would appear to be best to control behaviour, [...] where morality and the law would likely be advantageous to employ jointly, and [...] where solely the law would seem to be desirable to utilize."[59] My aim was to demonstrate that in the antecedent benefit doctrine morality and law work together to achieve efficiency.

If it is true, the rule should be especially apt to shed light into their relation. Law is a rationally cognoscible, reasonable human product. The rational choice theory offered meaningful insights into the very nature of the doctrine exactly when it reached its own self-imposed limitations, caused contradictions or created paradox situations. It could not explain why benevolent actions and noble promises occur. It led to inconsistency that the benevolent action should not be gratuitous because a rational promisee would not normally expect reimbursement from a rational promisor. The paradox was how rational actors end up in a mutually more efficient situation when the individual actions necessary for this move mean clear personal sacrifices.

We should be careful with generalizing these findings. The observed interaction between law and morality within the antecedent benefit doctrine does not tell any indefeasible truth about the relation between "law" and "morality" in general. Whether morality is a part of law? It is an extremely difficult question we struggle with for centuries. Is morality a part of the law of the antecedent benefit doctrine? It is also contestable but we tend now to answer this question by negating that statement. Arguably, we could regard

[58] This contractarian view which holds that *„uncoordinated actions constitutes only an amoral state of nature, motivated by self-interest and prudence"* is reversed by Robins who thinks that there should be another foundation for he sense of obligation. *See* Michael H. Robins, *Promising, Intending, and Moral Autonomy* 16 (1984). His "*position does not allow any social act to create a binding sense of obligation unless the possibility of obligation is embedded in non-social intentional action.*"

[59] Steven Shavell, *Law versus Morality as Regulators of Conduct*, 4 American Law and Economics Review 227, 227 (2002).

something as part of some other thing if the former presupposes the latter not dissimilar to the two sides of a binary opposition. But the R2K rule not only presupposes but counteracts morality when it discourages morally good actions and promises in certain situations. It is a very schizophrenic moralistic law which oppresses the moral in itself.

There is also another strong evidence for the independence of law and morality within § 86. If rational and moral forces were approximately equally strong, people would learn that is not good for them to promise or to promise close to their benefit. If this assumption was right, one might think we will end up with lesser good promise over time. In reality, without any empirical data, we might suppose that the proportion of good and bad promises is not significantly changed throughout history or, at least, the trend is not clearly decreasing. It might be that morality has larger impact on human behavior or, via socialization and education, does a more effective job, and, with its rewards and sanction mechanisms, is able to counterbalance the negative effect of rationality. X helps and Y promises because they value the moral acknowledgement more than the material loss in certain situations.

It is a useful *gedankenexperiment* to imagine how the rule should be amended without morality if we like to push our inquiry further into the enigmatic relation between law and morality. The absence of morality from the antecedent benefit doctrine would mean that the unrealistic assumptions of the rational choice theory are valid. In the sake of social wealth, the law should prescribe that people must help each other even without being asked for, or obliged themselves in any cases if the expected gain from doing so outweighs the possible cost of help. In fact, in criminal law, we see in some narrowly defined cases a duty to help those who are in need. The problem would be, as always, drawing a line. How could we decide how much sacrifice is still enforceable? Or, how could we avoid a vast number of law suits based only on the defendant being standby[60] and able to intervene or to contract?

It would be totally absurd in some cases. Could the popsicle-seller force anyone to buy ice-cream any time she goes by knowing that the passer-by values that amazing vanilla hokey-pokey more than its price? Such a regime, in a long run would lead a total distortion of the reported preferences. Without morality the law alone should ensure that people do welfare enhancing action both in forms of the benefaction and the promise.

In reality, we can hardly discern the rational and moral incentives in the parties' behavior. How much did the fact count in Mr. Mill's nursing activity that the Wyman father was rich? This kind of guessing is not part

[60] In Portugal, there has been a specific claim against any person present for help in repelling a violent attack. *See* art. 2368 of the Portuguese Civil Code from 1867. For further discussion *see* Aleksander W. Rudzinski, *The Duty to Rescue: A Comparative Analysis in* The Good Samaritan and the Law 91, 111-119 (James M. Ratcliffe ed., 1966).

of the courts' ordinary, everyday routine. Additionally, the crucial decision occurs sometimes only within a small parcel of a second. We are inclined to think there is no time for rational considerations under such circumstances. The rescuer acted almost instinctively which is desirable otherwise she could have missed the opportunity.

If we experience bounded rationality in a contractual setting legal correction might be necessary. For the antecedent benefit cases, however, limits on rational behavior are downright desirable. Two different kinds of misperceptions can also offset each other and peak into an efficient result, as we see in bundling of printers and ink cartridges where the effects of underestimated value and price are quenching each other.[61] In the antecedent benefit doctrine the cognitive shortcomings are not opposing rather than strengthening each other in order to reach an efficient and socially desirable outcome. In these cases, a Pareto improvement is only thinkable if both actors are boundedly rational and the function of the law is to keep these unbounded rationalities within certain well-defined boundaries.

Whatever we might think of the effect of rationality in shaping our behavior we simply do not know yet exactly as to what extent it is determined by our nature and whether "learning" rationality is a phylogenetic possibility.

It is a also questionable whether empirical experiences about different interpretations of a certain rule might lead to a more efficient solution over time. Is there any evolution in the history of the antecedent benefit doctrine, evolution meaning ensuring a socially more desirable outcome? A "right", welfare enhancing path might be reinforced and maintained unconsciously.[62]

This paper did not fully explore the evolutionary chances of efficiency but indicated certain questions another research might address. Until we come up with convincing evidence in this matter[63] we are going to wonder whether Mr. Webb would have sprung after the falling block if not the wealthy Mr. McGowin had stood below.

**References**

Albert, Ross A., *Restitutionary Recovery for Rescuers of Human Life*, 74 Calif. L. Rev. 85 (1986)

Atiyah, Patrick S., *Promises, Morals, and Law* (1981)

Axelrod, Robert, *The Complexity of Cooperation. Agent-Based Models of Competition and Collaboration* (1997)

Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation* (1984)

[61] Oren Bar-Gill, *Bundling and Consumer Misperception*, 73 U. Chi. L. Rev. 33 (2006).

[62] Similarly, a "rational choice need not be conscious choice." *See* Posner, *supra* at 1551.

[63] To ascertain the effect of moral forces within a given society more field work would be necessary. We should not forget, however, that community values, shared, and individual morality might differ from morality as an ideal phenomenon. Honoré, *supra* at 227-228.

Bar-Gill, Oren, *Bundling and Consumer Misperception*, 73 U. Chi. L. Rev. 33 (2006)

Bar-Gill, Oren and Ben-Shahar, Omri, *Threatening an "Irrational" Breach of Contract*, 11 S. Ct. Econ. Rev. 143 (2004)

Camerer, Colin, *Symposium: Preferences and Rational Choice: new Perspectives and Legal Implications: Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Assymetric Paternalism"*, 151 U. Pa. L. Rev. 1211 (2003)

Cserne, Péter and Szalai, Ákos, *On the Necessity of Necessity: An Econmic Analysis of Contracts Concluded in a Situation of Need* (2009)

Dagan, Hanoch, *The Law and Ethics of Restitution* (2004)

Dawson, John P., *Negotiorum Gestio: The Altruistic Intermeddler,* 74 Harv. L. Rev. 1073 (1961)

Dawson, John P., *Rewards for the Rescue of Human Life?, in* The Good Samaritan and the Law 63 (James M. Ratcliffe ed., 1966)

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously* (1977)

Eisenberg, Melvin A., *The Principles of Consideration*, 67 Cornell L. Rev. 640 (1982)

Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality* (1979)

Fifoot, Cecil Herbert Stuart, *Lord Mansfield* (1936)

Fried, Charles, *Contract as Promise: A Theory of Contractual Obligation* (1981)

Hart, Herbert Lionel Adolphus, *The Concept of Law* (1961)

Holdsworth, William S., *A History of English Law* (1925)

Honoré, Antony M., *Law, Morals and Rescue, in* The Good Samaritan and the Law 225-242 (James M. Ratcliffe ed., 1966)

Jolls, Christine et al., *A Behavioral Approach to Law and Economics*, 50 Stan. L. Rev. 1471 (1998)

Kant, Immanuel, *Foundation of the Metaphysics of Morals, in* Critique of Practical Reason and Other Writings in Moral Philosophy 50 (Lewis White Back trans. and ed., 1949)

Kant, Immanuel, *On a Supposed Right to Lie* (James W. Ellington trans., Hackett Publishing Co., 3rd ed. 1993)

Kirchgässner, Gebhard, *Homo Oeconomicus: The Economic Model of Behaviour and Its Application in Economics and Other Social Sciences* (2008)

Landes, William M. and Posner, Richard A., *Salvors, Finders, Good Samaritans, and Other Rescuers: An Economic Study of Law and Altruism, in* Law and Economics. A Collection of Essays and Cases 157 (Jenny B. Wahl ed., 1998)

Locke, Don, *The Object of Morality and the Obligation to Keep a Promise*, 2 Canadian J. of Philosophy 135 (1972)

Murphy, Liam B., *Beneficence, Law and Liberty: The Case of Required Rescue*, 89 Geo. L. J. (2001)

Nagel, Thomas, *Sexual Perversion, in* Mortal Questions (1979)

Nagel, Thomas, *A View From Nowhere* (1986)

O'Donoghue, Ted and Rabin, Matthew, *Procrastination in Preparing for Retirement, in* Behavioral Dimensions of Retirement Economics 125 (Henry J. Aaron ed., 1999)

Oldham, James *Reinterpretations of 18th-Century English Contract Theory: The View from Lord Mansfield's Trial Notes,* 76 Geo. L.J. 1949 (1988)

Palmer, George E., The Law of Restitution (1978, 1995, 2010)

Posner, Eric A., *Law and Society & Law and Economics: Common Ground, Irreconcilable Differences, new Directions: Altruism, Status, and Trust in the Law of Gifts and Gratuitous Promises*, 77 Wis. L. Rev. 567 (1997)

Posner, Richard A., *Rational Choice, Behavioral Economics, and the Law*, 50 Stan. L. Rev. 1551 (1998)

Powers, Jean Fleming, *Rethinking Moral Obligation as a Basis for Contract Recovery*, 54 Me. L. Rev. 1, 46 (2002)

Prichard, Harold Arthur, *What is the Basis of Moral Obligation? in* Moral Writings (Jim MacAdam ed., 2002).

Robins, Michael H., *Promising, Intending, and Moral Autonomy* (1984)

Rudzinski, Aleksander W., *The Duty to Rescue: A Comparative Analysis in* The Good Samaritan and the Law 91 (James M. Ratcliffe ed., 1966)

Shavell, Steven, *Law versus Morality as Regulators of Conduct*, 4 American Law and Economics Review 227 (2002)

Simpson, A. W. Brian, *A History of Common Law of Contract: The Rise of the Action of Assumption* (1975)

Teeven, Kevin M., *Origins and Scope of the American Moral Obligation Principle*, 46 Clev. St. L. Rev. 585 (1998)

Thel, Steve and Yorio, Edward, *The Promissory Basis of Past Consideration*, 78 Vand. L. Rev. 1045 (1992)

Wade, John W., *Restitution for Benefits Conferred without Request*, 19 Vand. L. Rev. 1183 (1966)

Watson, Geoffrey R., *In the Tribunal of Conscience: Mills v. Wyman Reconsidered*, 71 Tul. L. Rev. 1749 (1997)

Zimmermann, Reinhard, *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition* (1996)

## NORME PONAŠANJA U MULTIKULTURALNOM KONTEKSTU – SLUČAJ NEPREDVIĐENIH TROŠKOVA

**Rezime**: *Evropske pravne odredbe su se razvile u istinski multikulturalni kompleks tokom vekova, gde sistem svake države pokazuje svoje kulturne karakteristike. Uprkos značajnim razlikama, istorijski razvoj je ipak proizveo puno konzistencija. Jedna od ovih opšteprihvaćenih vrednosti je da advokati ne bi trebalo da su plaćeni po slučaju, u cilju održavanja sopstvene profesionalnosti i objektivnosti. Ova tradicija se pokazuje u Rimskom pravu, Engleskom opštem pravu, u francuskom i nemačkom pravu. U kodeksu ponašanja za pravnike u Evropskoj uniji po članu 3.3, pravnici ne smeju prihvatiti ugovore s nepredviđenim naknadama. Međutim, u poslednjih nekoliko godina pravila koja regulišu naknade za advokate su se promenila. Velika Britanija, Belgija, Češka Republika i Holandija dozvoljavaju neke oblike uslovnih naknada, a Ustavni sud Nemačke se takođe otvorio prema fleksibilnijim propisima. Mađarska je zabranjivala takve aranžmane samo u srednjem veku. Kako bi trebalo da adekvatno odgovorimo na ovu raznovrsnost u advokatskim honorarima?*

**Ključne reči:** *nepredviđeni honorari, dobri morali, kodeks ponašanja, pravna etika*

**Edis Demić**
**Vlada Republike Srbije**
**Kancelarija za ljudska i manjinska prava**[1]
**Rašit Pepić**
**Centar za razvojnu politiku i saradnju**[2]

# NEPOTIZAM KAO SOCIOKRIMINOLOŠKI PROBLEM

**Rezime:** *U poslednje vreme se na sve većem broju radnih mesta u državnom i privatnom sektoru zapošljava po rodbinskoj ili drugoj srodničkoj pripadnosti, ne poštujući tako karakteristike pojedinih kandidata. Tokom dužeg perioda, to može dovesti do ugrožavanja efikasnosti pojedinih državnih ili privatnih institucija i pada kvaliteta života građana. Ujedno, ovakva pojava dovodi i do odlaska obrazovanih i društveno visokoproduktivnih ljudi, odnosno dovodi do odliva mozgova.*

*Autori žele u ovom radu da predstave koliko je nepotizam opasan po društvo, kao i koji su to uzroci koji dovode do ove društvene pojave. Pored toga, ovaj rad ima za cilj i da opiše karakteristike ove društveno neprihvatljive pojave, koja sve više postaje „prihvatljivo" ponašanje u okviru društvenih kategorija lica zaduženih za odabir produktivnih kadrova. Problem sa kojim se mi danas susrećemo kasnije će poprimiti dalekosežnije razmere, a samim tim će imati i veće posledice po organizaciju i sposobnost instrumentalnog društvenog uređenja.*

**Ključne reči:** *nepotizam, društveni problem, srodnička pripadnost.*

## 1. Pojam nepotizma

Nepotizam potiče od latinske reči *nepos* – rođak, sinovac. To je sistem po kome su rimske pape delile unosne crkvene dužnosti, zvanja i novac svojim rođacima i nezakonitoj deci (do sredine XVI veka). U papskoj državi, formiranoj u XVIII veku, služio je pojedinim izabranim papama da učvrste svoju moć prema lokalnim feudalcima podrškom novouzdignutih članova sopstvene porodice, a naravno i za favorizovanje. Danas nepotizam obično predstavlja protekciju u korist rodbine.

Pojam nepotizma prema *Vujakliji* potiče od latinske reči *nepotem* što znači poznansvo, rodbina. U suštini, nepotizam znači da određeno lice, koje ima neki značajniji društveni, politički ili ekonomski položaj,

[1] demic.edis@gmail.com
[2] r.pepic@gmail.com

uključuje, aktivira ili unapređuje osobe koje su u istom sistemu u kome radi tzv. nepotem, bez ikakvih procena ili ocene radnika i njihovog rada, a na štetu lica koja vredno i uredno obavljaju poslove, unapređuje radnike po rodbinskoj liniji ili ih dovodi u radnu organizaciju i zasniva im radni odnos.

Nepotizam je po definiciji zloupotreba položaja i drugih oblika moći u korist svoje rodbine.[3]

Značenje pojma nepotizam može imati uže i šire određenje. Uže bi bilo u vezi sa njegovim bazičnim značenjem, onako kako se definiše u mnogim leksikonima. Tako možemo reći da, u užem smislu, nepotizam predstavlja stavljanje u povlašćeni položaj, prilikom prijema u radnu organizaciju ili tokom rada u njoj, najbližih srodnika po krvnoj liniji srodstva (braće, sestara, svojih neposrednih potomaka).

Nepotizam u širem smislu predstavlja stavljanje u povlašćeni položaj svih onih lica koja su uz pomoć određenih poznanstava ili veza (srodničkih, etničkih ili geografskih) stavljena u povlašćeni položaj koji im, po njihovim ličnim karakteristikama i svojstvima, ne bi mogao pripasti.

## 2.Faktori koji pogoduju nepotizmu

Faktori predstavljaju nesvesne činioce koji stvaraju podlogu za razvoj nekih pojava. U vezi sa objašnjenjem pojma *faktori,* valja navesti kao razjašnjenje da postoje klimatski, društveni i drugi faktori, a za naš rad su značajni oni koji pogoduju razvoju nepotizma. To su društveno-politički faktori koji uslovljavaju nastanak nepotizma, njegovo odobravanje i favorizovanje.[4]

Po pitanju faktora koji pogoduju razvoju nepotizma valja navesti sledeće:

• Političke prilke – politika je u poslednjih nekolika godina u našem društvu primila drugu dimenziju u odnosu na period monopartijskog političkog organizovanja. Stvarnim prelazom sa monopartijskog na višepartijski poltički sisitem trebalo bi uzeti period posle oktobarskog prevrata 2000. godine. Političke prilike, kao faktor koji utiče na razvoj nepotizma, igraju značajnu ulogu. U većini slučajeva partije su ustrojene po rodbinskioj liniji i zamenici, odnosno rukovodeći ljudi unutarpartijskih krugova, po nekoj pukoj slučajnosti, najčešće su do treće linije po krvnom srodstvu, a to nam nameće još jedan faktor koji bi bio značajan za naše razmatranje u okivru ovog rada.[5]

[3] Marković, I. (2007). *Osnovi kriminologije*, Banja Luka.
[4] Marković, I. (2007). *Osnovi kriminologije*, Banja Luka.
[5] Jelačić M., Stajić Lj., (2005), *Korupcija kao savremeni društveni problem*, Beograd

• Krvno srodstvo – jedan je od najznačajnijih faktora koji uslovljavaju nastanak nepotizma i u direktnoj je vezi sa njim.

• Regionalna pripadnost – pogoduje razvoju nepotizma. U vezi je sa poreklom onoga ko traži posao i onoga ko posao daje. U pravom svetlu je treba posmatrati kao faktor značajan prilikom prijema u radni odnos, budući da primat imaju ona lica koja su istog porekla, odnosno sa istog geografskog područija, kao lica koja, u nekoj organizaciji, imaju ovlašćenja da primaju kadrove.

• Verska i druga pripadnost – u istoriji je mnogo puta bila izražena, čak i u svom vrlo grubom obliku, prilikom primanja u radni odnos i napredovanja u oganizaciji. Primera radi, u Hitlerovoj Nemačkoj su tokom Drugog svetskog rata zapošljavana lica koja su bila strogo arijevske krvi, čistokrvni Nemci, dok su drugi proganjani.

• Ekonomske prilike – mogu se uzeti kao uslovni faktor koji postoji od slučaja do slučaja. Uglavnom dolazi do izražaja kada neko rodbinski blizak izgubi posao ili ostane bez osnovnih životnih primanja. Tada nepotem, bez prethodene provere podobnosti, prima takvo lice u radnu organizaciju u kojoj je on sam na jednom od rukovodećih mesta i time krši pravila koja se odnose na primanje u radni odnos. Ovaj faktor treba uzeti u razmatranje naročito u periodu ekonomskih kriza kada dolazi do velikog otpuštanja.

• Nemogućnost kvalitetne kontrole nad organizacijama od strane kontrolnih subjekata pri zapošljavanju.

Evidentno je da se svi faktori koji pogoduju nepotizmu ne mogu pobrojati, s obzirom na složenost ove pojave u društvu i njene uske povezanosti sa nekim drugim kažnjivim ponašanjem. Karakteristično je pak da nepotističko ponašanje, koje se takođe može podvesti pod delikventno, nije svoj opis dobilo u nekim od zakonskih propisa, već se elementi jednog takvog ponašanja mogu pronaći „razbacani" po različitim inkriminacijama primenljivih zakonskih propisa.

### 3. Odnos korupcije i nepotizma

Etimološki reč korupcija ima korene u latinskom jeziku (corrumpo = pokvarenost, izopačenost, ali i podmićivanje), a za određivanje njene sadržine, u okviru evropskog kontinentalnog kruga, odlučujuće je uticao Stari zavet.

U literaturi se može pronaći mnoštvo definicija korupcije, a jednu od najboljih je dao Carl Friedrich, koji je smatrao da je to devijantno ponašanje, povezano sa specifičnim motivom da se pribavi privatna dobit na osnovu javnog ovlašćenja.

Karakteristično je pak da se nepotizam i korupcija nalaze u uskoj vezi i da ih je nekada teško razlikovati, kao da se neke korumptivne radnje nekada mogu pripisati određenim nepotističkim vezama. Mada, savremeni društveni trendovi i transformacija međuljudskih odnosa u većini slučajeva opravadavaju bojazan da se ne radi o nepotizmu, već o korupciji.[6]

Korupcija i nepotizam predstavljaju hladan prst koji je na pragu da zaustavi krvotok državne ekonomije, u tom smislu posledice po društvo su vidljive na svakom koraku. Naime, građani Srbije, kao i svi drugi narodi na ovom svetu, nisu po svojoj prirodi ni manje niti više skloni korupciji, prevari ili nekoj trećoj društvenoj pošasti u odnosu na druge. Ono što čini razliku je isključivo i uvek, po pravilu, sistem u kojem pojedinac živi i stvara i koji na koncu determiniše uobičajeni način ponašanja.

Uzevši da je najbolje razlikovanje nepotizma od korupcije prikazati kroz sukob interesa, autori će u daljem radu odnos korupcije kao njihovu razliku prikazati kroz prizmu sukoba interesa.

Zabrana nepotizma ne podrazumeva potpuno isključenje rođaka, već podrazumeva zabranu zloupotrebe položaja državnih službenika u svrhu obezbeđenja posla za članove porodice. Cilj nije sprečiti članove porodice da rade zajedno, već sprečiti mogućnost da javni službenik bude pristrasan prema članovima porodice u primeni diskrecionih ovlašćenja u ime javnosti, u situacijama kada treba da angažuje kvalifikovane javne službenike.

Sukob interesa je postalo ključno pitanje u javnoj raspravi u svetu u poslednjih nekoliko godina, naročito kada je u pitanju javni sektor. Razbijanje barijera između javnog i privatnog sektora – kroz privatizaciju usluga, javnog / privatnog partnerstva i razmene osoblja – stvorilo je sive zone i mogućnosti za korupciju. Na primer, sukobi između pojedinačnih privatnih interesa javnih službenika i javne dužnosti množe se zbog sve zastupljenijeg ugovaranja iz države sa privatnim sektorom. Ako nisu identifikovane i uklonjene na odgovarajući način, sive zone mogu pružiti mogućnosti javnim zvaničnicima da iskoriste svoje javne pozicije radi lične koristi.

Opšte je prihvaćeno da slučajevi sukoba interesa, po kojima nije adekvatno postupljeno, mogu dovesti, i veoma često dovode, do korupcije. Ovo je veoma lako objasniti – ukoliko dozvolite pojedincima da ostvare dobit, a ukoliko se zna da neće trpeti nikakve posledice, većina ljudi će tu priliku i iskoristiti. [7]

Čak i sam potencijalni ili percipirani sukob interesa, bez obzira da li se donose ispravne odluke, može biti štetan za ugled organizacije i nagrizati poverenje javnosti, baš kao i postojeći sukob interesa.

U zavisnosti od zakona u razlicitim zemljama, ili kodeksa koji se primjenjuju u određenim institucijama, postojanje sukoba interesa ne mora

[6] Jelačić M., Stajić Lj., (2005), *Korupcija kao savremeni društveni problem*, Beograd.
[7] Jelačić M., Stajić Lj., (2005), *Korupcija kao savremeni društveni problem*, Beograd.

samo po sebi biti dokaz prestupa. Međutim, sukob interesa postaje pravno pitanje kada, na primer, pojedinac pokuša i/ili uspe radi vlastite koristi da utiče na ishod ili donošenje odluka.

Često dolazi do nesporazuma kad su u pitanju ove dve situacije. Neko ko je optužen za sukob interesa može poricati da sukob uopšte postoji, jer nije delovao na nedozovoljen način. Ipak, sukob interesa može postojati čak i kada nema nedozvoljenog delovanja koje bi bilo njegov rezultat.

Situacije sukoba interesa ne mogu se spreciti jednostavnom zabranom. Svi moraju preuzeti ličnu odgovornost za identifikovanje i uklanjanje sukoba interesa, a sa druge strane institucije moraju uspostaviti realistične propise i provodljive standarde, a još važnije, uspešne sisteme nadzora i utvrđivanja postojanja sukoba interesa, kako bi se osiguralo da se javni zvaničnici zaista i pridržavaju propisa.[8]

## 4. Suprotstavljanje nepotizmu

Suprotstavljanje društveno neprihvatljivom ponašanju nije samo pitanje suzbijanja jedne takve pojave, već i pitanje dugoročnog opstanka tog drušva, opstanka njegovih vitalnih vrednosti. Takođe, za suprotstavljanje društveno neprihvatljivom ponašanju, gde se nepotizam može svrstati u red takvih društveno neprihvatljivih ponašanja, potrebno je izgraditi dobru društvenu i instrumentalnu kontrolu, gde će se pratiti obim i dinamika razvoja nepotizma kao društveno neprihvatljive pojave.[9]

Nepotizam je, kao što se iz prethodnog izlaganja u ovom radu može videti, u poslednje vreme uzeo maha i kao pojava za koju postoji krajnja potreba zauzdavanja u društveno prihvatljivim okvirima. Shvatajući delikatnost suprotstavljanja nepotizmu ne govorimo o njegovom iskorenjivanju, već samo sprećavanju ili pak suzbijanju. U tom kontekstu iznosimo da je za kvalitetno suprotstavljanje ovoj društveno neprihvatljivoj pojavi, u prvu ruku, potrebno napraviti strategiju suprotstavljanja nepotizmu, njegovom suzbijanju i po mogućnosti iskorenjivanju.

Da bi se došlo do određenih promena, potrebno je preduzeti određene mere koje bi se mogle svrstati u nekoliko kategorija.[10]

### Normativno-pravne

Normativno-pravne mere bi se ogledale kroz:

1. Izgradnju strategije suprotsaljanja nepotizmu – odredili bi se ciljevi i okviri suprotstavljanja, činioci suprotstavljanja, kao i objekti prema

[8] Ignjatović, Đ, Kriminologija (2006) Beograd
[9] Jelačić M., Stajić Lj., (2005) Korupcija kao savremeni društveni problem, Beograd
[10] Konstantinović-Vilić S., Nikolić-Ristanović V., Kostić M. (2009,) *Kriminologija,* Niš.

kojima bi trebalo usmeriti radnje suprotstavljanja nepotizmu. Ipak, potrebno je primetiti da nepotizam u poslednje vreme poprima karakteristike organozovanosti, odnosno postaje dobra sprega kriminalinih organizacija i države, čime se ispunjava uslov za nastanak organizovanog kriminala. Ovim bismo želeli da ukažemo da postojeća strategija borbe protiv organizovanog kriminala ne donosi rešenja koja bi se ticala sprečavanja ili suzbijanja nepotizma. Takođe, ni Strategija za borbu protiv korupcije ne donosi rešenja koja bi se ticala sprečavanja ili suzbijanja nepotizma. Tako da je opravdano predlagati donošenje jedne ovakve strategije čime bi se omogućilo pravno pokriće pri preduzimanju određenih mera u cilju sprečavanja ili suzbijanja nepotizma.

2. Donošenje jedinstvene zakonske definicije nepotizma – zakonski odrediti subjekte borbe protiv nepotizma, kao i odgovornost za izvršioce nepotističkih radnji, odnosno preduzimanja radnji i mera za sprečavanje i suzbijanje nepotizma.[11]

**Institucijalne**

Pod institucijalnim merama podrazumevamo:

1. stvaranje, odnosno organizovanje, u okviru pojedinih državnih tela, organa ili organizacija zaduženih za sprečavanje i suzbijanje društveno neprihvatljivih pojava, te u okviru istih formiranje elemenata za sprečavanje i suzbijanje nepotizma;[12]

2. unapređivanje svih oblika saradnje kojima će se omogućiti što efikasnije sprečavanje i suzbijanje nepotizma, kroz postojeće oblike saradnje između postojećih i novoformiranih tela i elemanata za sprečavanje i suzbijanje nepotizma u skladu sa prethodno donesenim strategijama i zakonom.

**Edukacione - materijalne**

Preduzimanje mera koje su prethodno navedene zavisi u velikom obimu od edukaciono-materijalnih mera koje treba preduzeti radi kvalitetnog ostvarivanja prethodnih mera.

**Zaključak**

Prikazivanjem nepotizma u kontekstu kakav je prikazan u radu želeli smo da skrenemo pažnju na jednu društveno neprihvatljivu pojavu, kojoj se, u smislu njenog sprečavanja i suzbijanja, ne posvećuje dovoljno pažnje.

[11] Vuković S. (2003), *Korupcija i vladavina prava*, Beograd..

[12] Vujaklija M. (1980), *Leksikon starih reči i izraza*, Prosveta, Beograd

Čak smo slobodni da kažemo da ne postoji nikakva strategija, akcioni plan ili kakav god drugi zakon ili podzakonski akt u kome se spominje reč *nepotizam* ili se na neki drugi indirektni način objašnjava nepotističko ponašanje kao društveno neprihvatljivo, odnosno zabranjeno. Nepotizam kao društveni problem, odnosno kao bolest društva, u radu smo želeli da prikažemo kao rđavu kariku u lancu društvenih promena.

**Literatura**

Marković, I. (2007). *Osnovi kriminologije*, Banja Luka.

Konstantinović-Vilić S., Nikolić-Ristanović V., Kostić M. (2009). *Kriminologija,* Niš.

Ignjatović, Đ. (2006). *Kriminologija,* Beograd.

Vujaklija, M. (1980). *Leksikon starih reči i izraza*, Prosveta, Beograd.

Vuković, S. (2003). *Korupcija i vladavina prava*, Beograd.

Jelačić, M., Stajić, Lj. (2005). *Korupcija kao savremeni društveni problem,* Beograd.

## NEPOTISM AS A SOCIO-CRIMINOLOGICAL PROBLEM

**Summary:** *Nowadays more and more workplaces in both public and private sector are being occupied on the basis of kinship therefore disrespecting qualifications of some candidates. This practice can in the long run jeopardize efficiency of certain public or private institutions, as well as the quality of life. What is more, this can eventually lead to brain drain – emigration of a large group of individuals with technical skills or knowledge.*

*The aim of this paper is to show how dangerous nepotism is for the country's society, as well as to examine potential causes of this social phenomenon. The paper attempts to show what leads to nepotism and to describe the characteristics of this socially unacceptable phenomenon which is becoming more and more acceptable for those responsible for the selection of productive workforce. The problem we encounter today will eventually become more of a global phenomenon which will lead to larger consequences on organization and capability of instrumental social organization.*

**Key words:** *nepotism, social problem, kinship*

**Denis Gošev**[1]
**Fakultet za pravne studije, Evropski univerzitet, Skoplje**

# KOMISIJA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE U REPUBLICI MAKEDONIJI I ZAŠTITU LJUDSKIH SLOBODA I PRAVA – AKTUELNO STANJE I IZAZOVI

**Rezime**: *Komisija za zaštitu od diskriminacije je neovisno telo koje radi u skladu sa nadležnostima utvrđenim zakonom. Ovlašćena je da obrađuje žalbe, mišljenja i preporuke za konkretne slučajeve diskriminacije; da podiže postupke pred nadležnim organima za prekršaje, informiše javnost o slučajevima diskriminacije i preduzimanje aktivnosti za promovisanje ravnopravnosti, ljudskih prava i nediskriminacije; da sarađuje sa relevantnim nacionalnim većima drugih država kao i sa međunarodnim organizacijama u oblasti zaštite od diskriminacije, itd. Uprkos definisanim nadležnostima, u tranzicionim društvima poput makedonskog, postoji realna opasnost od politizacije i partizacije institucija, što predstavlja prečicu za sprovođenje tih nadležnosti.*

*Autor će pokušati da objasni trenutnu situaciju u funkcionisanju ove komisije, ističući moguća rešenja postojećih uslova.*

**Ključne reči**: *zaštita, diskriminacija, ljudske slobode i prava.*

## 1.Uvodni deo

Republika Makedonija je, sticanjem nezavisnosti, otpočela proces građenja otvorenog društva. Paradigmu novih tendencija u razvoju makedonskog društva, pored ostalih vrednosti, predstavljaju i osnovne ljudske slobode i prava. Takav pristup omogućava pojedincu da, u otvorenom društvu, bude odgovoran za lične odluke, vodeći računa i o ostalim članovima zajednice.

To je, u suštini, osnova liberalne koncepcije u Ustavu, koja je omogučila pojedincu da bude u centru koncepta ustavom zagarantovanih sloboda i prava, ali i ključnih ideja zajedničkih elemenata savremene koncepcije demokratskog društva:

- Model savremenog demokratskog društva podrazumeva da je to otvoreno društvo.

[1] Student drugog ciklusa studija

- Savremeno društvo deluje kao složeno, kompleksno društvo.

- Savremeno društvo klasne moderne ili poznog kapitalizma je rizično društvo.[2]

Minulih dvadesetak godina nezavisnosti bile su period testa osnovnih postulata demokratije i demokratskih vrednosti, pored ostalog i za poštovanje jednakosti građana u ostvarenju njihovih prava i osnovnih sloboda.

Zaštita od diskriminacije predstavlja važan segment kompleksa političkih sloboda i prava, zato što „pravo ravnopravnosti, pre svega, obuhvata političkopravnu jednakost građana i odnosi se na negiranje svake diskriminacije građanina prema zakonu i prema uživanju političkih prava. Najdoslednija potvrda ovog prava ogleda se u principu po kome su *svi jednaki pred zakonom*. Taj princip, koji je sadržan u gotovo svim ustavima u svetu, predstavlja, u suštini, potvrdu načela ljudske slobode lišene svake diskriminacije. To načelo, izričitom ustavnom zabranom i zakonima, posebno obavezuje zakonodavca da se ne unose odredbe kojima se pravi razlika među ljudima, a istovremeno je i obaveza za sve građane koji primenjuju zakon i druge propise da primenu vrše jednako prema svima, što znači da u istim slučajevima donose iste odluke, vodeći računa o posebnosti slučaja i njegovog individualizovanja u odnosu na karakter, a ne u odnosu na učesnike."[2] Naime, jednakost je načelo po kojem su svi ljudi ravnopravni, odnosno izjednačeni po obavezama i pravima. Jednakost podrazumeva različitost, odnosno podrazumeva postojanje neistovetnih osoba koje treba jednako tretirati.

Borba protiv svih oblika diskriminacije posebno je važna „u vreme opšte destrukcije pravnog poretka i u zemlji u kojoj ne postoji tradicija poštovanja, već, upravo, tradicija nepoštovanja ustavnosti i zakonitosti."[3]

**2.Pravne osnove za zaštitu od diskriminacije**

Donošenje Ustava R.Makedonije, kao najvišeg političkog i pravnog akta u hijerarhiji pravnih akata, omogućilo je da se zaokruži normativni okvir u procesu stvaranja i konstituisanja nove države sa svim prerogativima suverene, samostalne, socijalne države. Pored većine izmena i dopuna Ustava, koje su bile rezultat određenih političkih stanja na unutrašnjem i međunarodnom planu, i sa kojima se ustavni sistem dogradio, ipak je ostalo neizmenjeno opredeljenje za poštovanje dostojanstva ličnosti, integriteta pojedinca i njegovog jednakog položaja u društvu.

Kvantitativna analiza ustavnog teksta još u preambuli izražava odlučnost za uspostavljanje i utemeljenje vladavine prava, garantovanje ljudskih prava i građanske slobode, obezbeđenje mira i suživota, socijalnu pravdu i ekonomsko blagostanje, kao i napredak ličnog i zajedničkog života.

---

[2] V. Pavlović, *Civilno društvo*, „Službeni glasnik", Beograd, 2009, str. 85.

[3] A. Fira, *Ustavno pravo Republike Srbije*, I knjiga, USEE, Novi Sad, 2007, str. 241.

Ove nove temeljne vrednosti ustavnog poretka predstavljaju važnu ustavnu osnovu za garantovanje jednakosti građana u društvu. Članom 9 Ustava (ljudska i politička sloboda i prava) građanima se garantuju jednakost, sloboda i prava nezavisno od pola, rase, boje kože, nacionalnog i socijalnog porekla, političkog i verskog uverenja, imovinskog i društvenog položaja. Takođe, građani su jednaki pred Ustavom i zakonima. U propisivanju garancije osnovnih sloboda i prava, koncizno je opredeljeno da ograničavanje sloboda i prava ne mogu biti diskriminatorski u zavisnosti od pola, rase, boje kože, jezika, vere, nacionalnog i socijalnog porekla, imovinskog ili društvenog stanja. Ograničenje sloboda i prava ne može se odnositi na pravo na život, zabranu mučenja, neljudskog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja; na pravnu određenost kažnjivih dela i kazne, kao i na slobodu uverenja, savesti, misli, javnog izražavanja mišljenja i veroispovesti.

Pored ustavnog okvira, u R.Makedoniji se zaštita od diskriminacije garantuje i posebnim zakonom za ovu oblast – Zakonom za sprečavanje i zastitu od diskriminacije[3]. Ovim zakonom se konkretizuje ustavna intencija za obezbeđivanje jednakosti građana u R.Makedoniji, ali se, istovremeno, implementiraju standardi iz ratifikovanih međunarodnih ugovora.

Pored postojećeg normativnog okvira, za eliminisanje svih oblika diskriminacije važno je da se obezbedi profesionalno i etičko ponašanje državnog aparata. Utvrđivanje ustavnog položaja i ovlašćenja drugih ustavnih institucija, predstavlja, isto tako, pozitivni pravni okvir koji ograničava svojim delovanjem i aktivnostima. Bitno je da temeljni pristup u funkcionicanju ustavne institucije mora biti u okviru ustava i zakona. Delovanje samog pojedinca, u ovim okvirima, u funkciji je ostvarenja njegovog osnovnog položaja u sistemu, gde je on, pre svega, nosilac suvereniteta, slobode i prava.[4]

### 3. Sadržaj koncepta za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije

Koncept za sprečivanje i zaštitu od diskriminacije, koji je implementiran u našoj državi, kompleksan je, što je posledica kompleksnosti makedonskog demokratskog društva. Razlozi tome su:

1. Pre svega kvantitativna i kvalitativna dimenzija opredeljenja za garantovanje i zaštitu od diskriminacije;
2. Raskorak ili postojani konflikt između normativnog i faktičkog;
3. Partizacije države;
4. Usložnjavanje društvenog sistema i funkcije i drugo.

Imajući u obzir determinante za ostvarenje ovog koncepta, njegova priroda i sadržaj su rezultat normativnog pristupa po kome se zaštita

[4] V. Mukoska-Čingo, *Ustavno sudstvo (teorija i praktika)*, Pravni fakultet – Skoplje, 2002, str. 92.

i zabrana od diskriminacije odnose na sva fizička i pravna lica u procesu ostvarenja prava i slobode garantovanih Ustavom i zakonima R.Makedonije. Otuda se diskriminacija može definisati kao svako pravno neopravdano, neposredno ili posredno, pravljenje razlike, ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključenje, ograničenje ili davanje prvenstva) u odnosu na lica ili grupe. Ova definicija se zasniva na neosnovanom delovanju sa formalno – pravnog i materijalno – pravnog sadržaja pa kojem se pojedinci razlikuju u ostvarivanju svojih sloboda, prava i pravnih interesa. To, u suštini, pretpostavlja neravnopravnost u odnosu na druge pojednice ili grupe, sa implikacijom na ostvarenje odnosno neostvarenje opredeljenog prava ili interesa. Diskriminacija može imati aktivnu ili pasivnu formu svog finalnog proizvoda, koji uvek ima negativan karakter, odnosno posledicu, a može da se diskriminira:

**Direktno –** za cilj ima oduzimanje, narušavanje ili ograničenje jednakog priznavanja ili uživanja ljudskih prava i osnovne slobode, u poređenju sa tretmanom koji ima, ili bi moglo da ga ima, neko drugo lice u istim ili sličnim uslovima.

**Indirektno –** kada mene, ili neku drugu grupu kojoj pripadam, stave u nepovoljniji položaj u poređenju sa drugim licima, donošenjem očevidno neutralne odredbe, kriterijuma ili preuduzimanjem određene prakse.

Pored direktne i inderektne diskriminacije, zakonodavac je propisao i sledeće oblike diskriminacije:

- **Uznemiravanje:** Uznemiravanje i ponižavajuće postupanje predstavljaju povredu dostojanstva osobe ili grupe osoba, a proizlaze iz diskriminatorske osnove i imaju za cilj (ili rezultat) povredu dostojanstva određene osobe ili stvaranje preteće, neprijateljske, ponižavajuće ili zastrašujuće sredine, pristupa ili prakse.

- **Seksualno uznemiravanje** je neželjeno ponašanje koje se izražava fizički, verbalno ili na bilo koji drugi način, a ima za cilj (ili posledicu) povredu dostojanstva jednog lica, posebeno kada se stvara neprijateljska, preteća, degradirajuća ili ponižavajuća sredina.

- **Diskriminacija lica sa mentalnim i fizičkim invaliditetom:** podrazumeva namerno onemogućavanje ili otežavajući pristup do zdravstvene zaštite, odnosno uskraćenje prava na zdravstvenu zaštitu, redovni medicinski tretman i lekove, rehabilitaciona sredstva i mere u saglasnosti sa njihovim potrebama, uskraćenje prava na brak i stvaranje porodice, kao i druga prava iz oblasti braka i porodičnih odnosa, uskraćenje prava na obrazovanje i zasnivanje radnog odnosa. Diskriminacija lica sa mentalnim i fizičkim invaliditetom postoji i onda kada se ne preduzimaju mere za uklanjanje ograničenja, odnosno prilagođavanje infrastrukture i prostora, korišćenja javno dostupnih resursa ili učešća u javnom i društvenom životu.

- **Poziv i podsticanje na diskriminaciju:** diskriminacijom će se smatrati svaka aktivnost kojom neka osoba direkno ili indirekno poziva, ohrabruje, daje uputstva ili podstiče drugu osobu da izvrši diskriminaciju.

- **Viktimizacija:** predstavlja nepovoljno ponašanje prema jednoj osobi, trpljenje štetnih posledica zbog toga što su preduzete određene aktivnosti u cilju zaštite od diskriminacije (prijava diskriminacije, započet postupak protiv diskriminacije i svedočenje u toku postupka).

- **Diskriminacija u obezbeđenju dobra i usluga:** onemogučavanje ili ograničavanje korišćenja dobra i usluga licima ili grupama lica, po nekim od osnova navedenih u članu 5. stav 3. Zakona za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije, predstavlja diskriminaciju.

- **Teži oblici diskriminacije:** kao teži oblik diskriminacije, u smislu ovog zakona, smatraće se diskriminacija napravljena prema određenoj osobi po više diskriminatorskih osnova (višekratna diskriminacija), diskriminacija napravljena više puta (ponovljena diskriminacija), koja traje duže vreme (produžena diskriminacija) ili čije posledice posebno teško pogađaju diskriminirano lice.

Konkretno, diskriminacija se može izvršiti na osnovu pola, rase, boje kože, roda, pripadnosti marginalizovanoj grupi, etničke pripadnosti, jezika, državljanstva, socijalnog porekla, religije ili verskog uverenja, obrazovanja, političke pripadnosti, ličnog i društvenog statusa, mentalnog i fizičkog invaliditeta, porodičnog ili bračnog stanja, imovinskog statusa zdravstvenog stanja ili bilo koje druge osnove.

Diskriminacija kao negativna pojava može se javiti u sledećim oblastima, taksativno nabrojanim u članu 4. Zakona:

1. rad i radni odnosi,
2. obrazovanje, nauka i sport,
3. socijalna sigurnost, uključujući i područje socijalne zaštite, penziono i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu,
4. pravosuđe i uprava
5. stanovanje,
6. javno informisanje i mediji,
7. pristup dobru i uslugama,
8. članstvo i delovanje u sindikatima, političkim partijama, udruženjima građana i fondacijama ili drugim organizacijama zasnovanim na članstvu,
9. kultura i
10. druge oblasti određene zakonom.

## 4. Komisija za zaštitu od diskriminacije

Institucijalni dizajn predstavlja značajan elemenat koncepta zaštite i sprečavanja diskriminacije. U R.Makedoniji postoji Komisija za zaštitu od diskriminacije koja je samostalan i nezavisan organ, a radi u saglasnosti sa nadležnostima utvrđenim zakonom. Sastavljena je od sedam članova koje je imenovao Parlament R.Makedonije. Ima mandat od pet godina, sa pravom na jedan ponovni izbor, a nadležna je da:

1) Postupa po pretpostavkama, daje mišljenje i preporuke za konkretne slučajeve diskriminacije;

2) Podnosiocu pretpostavke daje informacije o njegovim pravima i moguoćnostima u pokretanju sudskih i drugih postupaka zaštite;

3 Pokreće inicijativu za iznošenje postupka pred nadležne organe zbog počinjene povrede ovog zakona;

4) Podnosi godišnji izveštaj Parlamentu R.Makedonije;

5) Informiše javnost o slučajevima diskriminacije i preuzima aktivnosti za promociju jednakosti, ljudskih prava i nediskriminacije i edukacije u vezi sa njima;

6) Sledi sprovođenje ovog zakona, inicira izmenu propisa zbog sprovođenja i unapređenja zaštite od diskriminacije;

7) Uspostavlja saradnju sa organima nadležnim za ostvarenje jednakosti i zaštitu ljudskih prava u lokalnoj samoupravi;

8) Daje preporuke državnim organima za preduzimanje mera za ostvarenje jednakosti;

9) Daje mišljenje o predlozima zakona značajnih za zaštitu od diskriminacije;

10) Prikuplja statističke i druge podatke, formira bazu podataka, sprovodi studije, istraživanja i obuke u vezi sa diskriminacijom;

11) Sarađuje sa adekvatnim nacionalnim telima drugih država, kao i sa međunarodnim organizacijama na polju zaštite od diskriminacije i

12) Donosi pravilnik za rad i druge aktivnosti za unutrašnju organizaciju posla.

Da bi se otpočeo postupak pred Komisijom, potrebno je da lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju podnese žalbu Komisiji, pismeno ili usmeno za zapisnik, bez obaveze plaćanja takse i drugih nadoknada. Pretpostavlja se da lice podnosi dokaze i činjenice na osnovu kojih se može utvrditi da je došlo do diskriminacije.

Komisija žalbu dostavlja licu protiv kojeg je podnesena, u roku od 15 dana od dana prijema. Prvo se utvrđuje faktičko stanje, uvidom u dokumenta i uzimanjem izjave od podnosioca žalbe, lica protiv kojeg je podnesena žalba, kao i drugih lica. Potom se daje mišljenje o navodnoj

diskriminaciji u roku od 90 dana od dana podnošenja žalbe. O tome se obaveštavaju podnosilac i lice protiv kojeg je žalba podnesena. Pismenim putem Komisija predlaže način regulisanja povrede prava. Ako lice protiv kojeg je podneta žalba, ne postupi po preporuci i ne otkloni povredu prava, Komisija može da pokrene inicijativu za sprovođenje postupka pred nadležnim organom u cilju utvrđivanja njegove odgovornosti.

Pored zaštite koju pruža Komisija, lice koje smatra da mu je diskriminacijom povređeno neko pravo, ovlašćeno je da podnese tužbu i nadležnom sudu. Ako stranka u sudskom postupku tvrdi, saglasno odredbama zakona, da joj je povređeno pravo na jednako postupanje, dužna je da iznese sve činjenice i dokaze koji opravdavaju njeno tvrđenje. Dokazivanje da nije bilo diskriminacije pada na teret protivne stranke.

Poseban oblik zaštite ostvaruje se preko **zajedničke tužbe za zaštitu od diskriminacije** podnesene od udruženja i fondacije, ustanove, neke druge organizacije ili građanskog društva, koji imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene grupe ili se u okviru svoje delatnosti bave zaštitom prava na jednakost postupanja. Oni mogu da podnesu tužbu i u postupku pred sudom nastupe kao suparnička strana osobi koja je povredila pravo na jednako postupanje. U takvom slučaju tuženi je, najverovatnije, povredio pravo na jednako postupanje prema većem broju lica.

## Zaključak

U R.Makedoniji uspostavljen je noramativni i institucionalni okvir za ostvarivanje zaštite i prevencije od diskriminacije. Donošenje Zakona za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije, i funkcionisanje Komisije nadležne za njegovu implementaciju, u osnovi znače ostvarivanje evropskih standarda ove oblasti. Aktuelni model zaštite od diskrimininacije predviđa sve oblike diskriminacije, ali i sudsku zaštitu od određenog pojavnog oblika diskriminacije. Međutim, celokupno poštovanje ustavnog načela za zaštitu od diskriminacije ili obezbeđenje jednakosti građana, nezavisno od njihovog pola, rase, vere, imovinskog ili društvenog stanja, mnogo zavise i od drugih okolnosti, kao što su: dosledna primena principa vladavine prava, demokratski razvoj društva i ekonomski prosperitet. Zato je potrebno maksimalno ozbiljno pristupiti ispitivanju pojedinačnih slučajeva, sa ciljem da se spreči njihovo povećanje u narednom periodu.

**Literatura**

1.V. Pavlović, *Civilno društvo*, „Službeni glasnik“, Beograd, 2009.

2.A. Fira, *Ustavno pravo Republike Srbije*, I knjiga, USEE, Novi Sad, 2007.

3.V. Mukoska-Čingo, *Ustavno sudstvo (teorija i praktika)*, Pravni fakultet – Skoplje, 2002.

# COMMISSION FOR PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION AND OF HUMAN RIGHTS AND LIBERTIES IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA – CURRENT STATE AND CHALLENGES

**Summary**: *The Commission for Protection against Discrimination is an independent body acting in accordance with the relevant laws. The Commission has the authority to receive complaints, offer opinions and reccommendations for acts of discrimination, file lawsuits in courts, inform the public about acts of discrimination, promote the ideas of equal opportunity, human rights and non-discrimination, and cooperate with relevant institutions in other countries, as well as with international organizations for the protection against discrimination. However, in a transitional society such as Macedonian, independent institutions run a high risk of becoming instruments of politics and political parties. This is an obvious obstacle for the institutions to implement their strategies and carry out their tasks. The author will attempt to explain the current state of affairs in the Commission and to offer possible actions to improve its situation.*

**Key words:** *protection, discrimination, human rights and liberties*

**Dragan Golijan**[1]
**Forkup Beograd**

# ULOGA PREDDEJTONSKIH MIROVNIH PREGOVORA U STVARANJU MIRA U BOSNI I HERCEGOVINI

**Rezime**: *Posle raspada Jugoslavije pojedine republike nastavile su mirno da funkcionišu kao samostalne države što nije bio slučaj sa Bosnom i Hercegovinom koja je ušla u težak nacionalni obračun tri nacionalne strane. Samim početkom građanskog rata počeli su i međunarodni pregovori i planovi za uspostavljanje mira: Kutiljerov plan, Vens-Overov mirovni plan, Oven-Stoltenbergov plan, Vašingtonski sporazum i plan Kontakt grupe.*

*Ideja i krajnji cilj svih pregovora i mirovnjaka bili su da se spreče sukobi, ubijanja i uništavanja imovine. Uvijek je neka od zaraćenih strana odbijala ponuđene prijedloge, a sukobi su i dalje trajali.*

**Ključne riječi**: *Bosna i Hercegovina, međunarodni pregovori, planovi, mir, rat, zaraćene strane.*

## Uvod

Bosna i Hercegovina kao republika u sastavu Jugoslavije nije doprinosila svojim postupcima raspadu federalne države, ali se zbog nacionalnog sastava našla u teškoj situaciji. Prvi višestranački izbori održani 1990. godine u Skupštini Bosne i Hercegovine dali su najavu jakih stranačkih sukoba i majorizacije srpskog naroda. Nacionalne vođe u Bosni i Hercegovini željele su prevlast svoga naroda, dok je u drugim republikama bivše Jugoslavije „mogao" da započne proces stvaranja država na nacionalnom principu. Pitanje je kako je i tamo tekao proces stvaranja država i da li je uopšte i završen.

Istina, u Bosni i Hercegovini je bilo teško dogovoriti secesiju mirnim putem. Preglasavanjem jednog naroda rat je bio neizbježan, a neprocjenjiva je materijalna šteta koja je nanesena u svim krajevima ove republike. Poginulo je ne desetine hiljada ljudi i stvoreno mnogo više invalida. Premješteno je mnogo više stanovnika, a veliki broj građana je napustio BiH za sva vremena. Predstavnici Evropske zajednice od samog početka nastoje sprečavati sukobe tražeći rješenje kako pomiriti sukobljene interese triju nacionalnih zajednica i istovremeno očuvati suverenitet Bosne i Hercegovine. Ovo je bila polazna osnova za sve mirovne planove.[2] Neki elementi planova su našli svoje mjesto i u Dejtonskom mirovnom sporazumu.

1 d.golijan@teol.net

2 Izvještaj međunarodne komisije za Balkan, Nedovršeni mir, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Zagreb, 2006, str. 47.

### 1. Kutiljerov plan

Značaj ovoga plana je u tome što je nudio mogućnost mirovnog rješavanja. Za ovaj plan je bio zadužen Hoze Kutiljero iz Španije, a pomagao mu je lord Karington. Prvi razgovori organizovani su 13. februara 1992. godine. Bošnjaci i tada žele nezavisnu i unitarnu BiH. Srbi žele da Bosna i Hercegovina ostane u kakvoj-takvoj Jugoslaviji. Napredak je ostvaren u Lisabonu 21. i 22. februara 1992. godine i to u sledećem: pregovori će se nastaviti uz posredovanje Evropske zajednice, buduća republika BiH ostaće u postojećim granicama i imaće nekoliko entiteta. Vladajuće nacionalne partije našle su u svemu tome i neke svoje mogućnosti. Kako se u ovom mirovnom planu predviđaju tri konstitutivne jedinice, to će te konstitutivne jedinice moći da ostvaruju veze sa drugim republikama i organizacijama. Predviđa se da će republika imati parlament sastavljen iz dva doma, vijeća građana koja će se neposredno birati i vijeće konstitutivnih naroda sa jednakim brojem predstavnika svake jedinice. Ovaj plan predlaže neke institucije koje će kasnije naturiti Dejtonski mirovni sporazum. Starješina bosanskih muslimana, Alija Izetbegović podržan američkim ambasadorom Vorenom Cimermanom nije stavio svoj potpis na ovaj sporazum iako su Srbi prihvatili da izađu iz Jugoslavije, a da se izbjegne rat.[3]

Da se realizovao ovaj plan, narodi Bosne i Hercegovine bi izbjegli građanski rat.

Nakon što su SAD priznale Bosnu i Hercegovinu 6. aprila 1992. godine, Kutiljero pokušava tokom aprila da nastavi pregovore, ali bez rezultata.

### 2. Londonska konferencija

Međunarodna konferencija o bivšoj Jugoslaviji koja je održana od 26. do 28. avgusta 1992. godine, uz predsjedavanje Evropske zajednice i Ujedinjenih nacija, okupila je više od trideset zemalja. Raspravljalo se o suštinskim pitanjima kako da se zaustavi rat i to: da se poštuju sve rezolucije koje je donijelo Vijeće sigurnosti, da se utvrde ustavni principi, da SRJ ne može biti jedini naslednik SFRJ, te o odnosima novih država nastalih raspadom SFRJ.

Na ovoj konferenciji zaprijećeno je Srbiji novim i jačim sankcijama. Usvojena je i Deklaracija o Bosni i Hercegovini (prestanak neprijateljstava, povratak izbjeglica, integritet granica, prava nacionalnih manjina i dr.). Na ovoj konferenciji lord Karington je dao ostavku na funkciju predsjedavajućeg, a sa njim se saglasio i Kutiljero. Na konferenciji su za nove pregovarače imenovani bivši američki sekretar, Sajrus Vens i bivši britanski ministar spoljnih poslova, lord Dejvid Oven.

[3] Lopušina, Marko, *Radovan Karadžić - Najtraženija srpska glava*, Zograf, Niš, 2002, str 300.

### 3. Vens-Ovenov mirovni plan

Dvojica diplomata Vens i Oven marta 1993. godine ponudili su plan za mir u BiH koji je sadržavao sledeće: sporazum o BiH, sporazum o miru u BiH, mape provincija i sporazum o prijelaznim rješenjima. Po mišljenju Karla Bilta ovaj plan je bila poslednja mogućnost za spasavanje BiH.[4]

Ovaj plan je potpisivan u etapama i po dokumentima. U pogledu ustavnog uređenja predviđeno je da BiH bude u postojećim granicama, ali kao decentralizovana država sa deset provincija između kojih ne bi bilo administrativno graničnih zapreka.

Ovaj plan predviđa ustav kao vrhovni zakon zemlje, te dvodomi parlament. Formiralo bi se predsjedništvo kao kolektivni organ i vlada. Ovaj plan je BiH označavao kao unitarnu državu sa visokim nivoom decentralizacije.

Srbi su bili nezadovoljni predloženim mapama, a ni američka administracija nije bila za ovaj plan.

U aktivnosti je uključen i grčki premijer Konstantin Micotakis, ali bezuspješno. Bosanski Hrvati 24. avgusta 1993. godine proglašavaju hrvatsku republiku, Herceg Bosnu.

### 4. Oven-Stoltenbergov plan

U teškoj situaciji i nemogućnosti bilo kakvog mira, u traženje izlaza i mirnog rješavanja uključuju se srbijanski predsjednik Slobodan Milošević i hrvatski predsjednik Franjo Tuđman koji su neprekidno željeli podjeliti BiH. Oni svoje prijedloge o zajednici tri republike nude u Ženevi 16. juna 1993. godine.

Ovaj plan ima svoje dijelove, a to su: ustavni sporazum saveza republika, okončanje sukoba, saradnja u humanitarnim djelatnostima i dr.

I ovaj sporazum predviđa zajedničke institucije saveza i to: predsjedništvo, savjet ministara, skupštinu saveza, Ustavni sud i Sud za ljudska prava. Sve to bi vodilo BiH u uniju ili konfederalnu formu državnog uređenja sa mogućnošću dezintegracije.

U teritorijalnoj raspodjeli, republici sa većinskim muslimanskim stanovništvom pripalo bi 28,29%, hrvatskom stanovništvu bi pripalo 16,59%, a srpskom stanovništvu 52,08%. Distrikt Sarajevo bi imao 3% teritorije, a Mostar 0,4%.

U ovoj raspodjeli teritorije bošnjačka strana nije bila saglasna jer je smatrala da joj pripada više pošto je popis iz 1991. godine govorio da su muslimani većinski narod.

---

[4] Bilt, Karl, *Zadatak mir*, Radio B92, Beograd, 1999.

Ministarski savjet Evropske unije je na sastanku od 22. decembra 1993. godine učinio određene izmjene mape razgraničenja u korist muslimanske strane. I pored nastojanja Evropske unije ni ovaj plan nije oživotvoren.

### 5. Vašingtonski sporazum

Američka administracija nezadovoljna propašću pregovora koje, istina, nije ni podržavala, počinje značajnije da se uključuje u život u Bosni i Hercegovini. Američka diplomatija „privodi" predstavnike Hrvata i muslimana u Vašingtonu 18. marta 1994. godine, te u okviru Vašingtonskog sporazuma formira Federaciju Bosne i Hercegovine - zajednicu kao protutežu srpskoj strani.[5] Vašingtonskom sporazumu su i prethodile teške borbe između Hrvata i muslimana.

Na osnovu Vašingtonskog sporazuma, ustavotvorna skupština Federacije 30. marta 1994. godine prihvata i donosi Odluku o proglašenju Ustava Federacije BiH.

Formiranjem Federacije Bosne i Hercegovine, kao entiteta u sastavu Bosne i Hercegovine, SAD neformalno priznaju i drugi već postojeći entitet - Republiku Srpsku. U Federaciji BiH formiraju se i kantoni radi mira i balansa snaga.[6]

U Vašingtonu je potpisan i sporazum između Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine koji Federaciji omogućuje pristup moru preko hrvatske teritorije.

### 6. Plan Kontakt grupe

Kontakt grupa, koju su činili Redman, Štajner, Moning, Marsej i Nikiforov u ime SAD, Njemačke, Velike Britanije, Francuske i Rusije, započela je 26. aprila 1994. godine aktivnosti na stvaranju mira u BiH. Za razliku od dotadašnjih planova u planu Kontakt grupe veći značaj je bio na mapama i razgraničenju.

Na sastanku u Londonu 16. juna 1994. godine određuje se da Federacija BiH zauzme 49%, a srpski entitet 48% ukupnog prostora.

I ovaj plan kao i neki prethodni planovi predviđa postojanje distrikta Sarajevo, a zanimljivo je da nijedan plan ne spominje distrikt Brčko.

Kontakt grupa je predlagala organizaciju države u obliku unije. Unija bi imala međunarodni subjektivitet, a funkcije izvršne vlasti bi imali entiteti. Unija bi imala parlament i predsjedništvo, te savjet ministara kao i

---

[5] Golijan, Dragan, *Politička predstavništva balkanskih zemalja*, Alegrat, Han Pijesak, 2004, str. 154.

6 Golijan, Dragan, *Zakonodavna vlast BiH*, NUBL, Banja Luka, 2011, str. 67.

sud unije koji bi rješavao sukobe između entiteta, te entiteta i unije. Entiteti mogu da sklapaju sporazume sa drugim državama. Od septembra 1994. godine u pregovore se uključuje Ričard Holbruk koji je od Slobodana Miloševića uspio izvući određene ustupke - da prizna BiH u međunarodno priznatim granicama. Holbruk je još jednom kod muslimana potvrdio i sam naziv, a i postojanje Republike Srpske.

Zbog stalnog bombardovanja teritorije Republike Srpske predstavnici Srba su 8. septembra 1995. prihvatili mape, tako da će entitetu Federaciji pripadati 51% teritorije, a Republici Srpskoj 49%.[7]

Kontakt grupa je održala više sastanaka uz prisustvo predstavnika zaraćenih strana, te posrednika u pregovorima Tuđmana i Miloševića. Bila je to i priprema za sveobuhvatne mirovne pregovore koje je pripremala Amerika jer početkom oktobra Klinton je najavio da će nastupiti mir u trajanju od šezdeset dana.

Nije ni slučajno što je Amerika izabrala da se završni pregovori održe u najvećem cenru američkog ratnog vazduhoplovstva - Rajt Petersonu, rodnom mjestu braće Rajt. Baza je simbol američke moći, prostire se na širokom području i ima preko 23.000 zaposlenih, a budžet joj je veći od cijele ekonomije BiH. Odlučujuću riječ su vodili Ričard Holbruk i tadašnji državni sekretar SAD, Voren Kristofer.

Mirovni sporazum je parafiran u Dejtonu 21. novembra 1995. godine, a potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine i u njemu se Republika Srpska pojavljuje kao ugovorna strana, što znači da je i »de jure« priznata kao međunarodni subjekt sa ograničenim suverenitetom.

Dejtonski sporazum predstavlja jedan oblik pravne diverzije, ali i pored svega nije potpuno negativan jer je:

- obustavljen rat, prestala su ubijanja i razaranja,
- Bosna i Hercegovina je podijeljena na dva entiteta,
- oba entiteta sadrže elemente države,
- stvorena je Unija Bosne i Hercegovine.

## Zaključak

Mirovni pregovori u Bosni i Hercegovini trebali su riješiti kako pomiriti sukobljene interese triju nacionalnih zajednica i istovremeno da očuvaju cjelovitost BiH. Da li su pregovarači bili dobri poznavaoci prilika u BiH, da li su znali za dugogodišnje sukobe naroda, da li su mogli isključiti svoju pristrasnost? Često su to bile islužene diplomate, uglavnom bez dovoljnog interesa da se upuste u rješavanje problema, a u većini pregovora lagano se provlačila nit pristrasnosti Amerike prema muslimanima.

[7] Golijan, Dragan, *Narodna skupšina Republike Srpske*, Alegraf, Han Pijesak, 2000.

Svi pregovori, vođeni uspješno ili bezuspješno, organizovani su u cilju sprečavanja sukoba i stvaranja mira, a bili su i značajan doprinos ili pripreme za konačan mirovni sporazum.

Zajedničko je u svim pregovorima da Bosna i Hercegovina ostane cjelovita, da bude sastavljena od dve ili tri republike ili entiteta, da ima svoje kantone. U pogledu organizacije vlasti predviđaju predsjedništvo, parlament, savjet ministara, sud. Neki od pregovarača su predlagali i distrikt Sarajevo.

**Literatura:**

1. Bilt, Karl (1999). *Zadatak mir*, Radio B 92, Beograd.

2. Golijan, Dragan (2000). *Narodna skupština Republike Srpske*, Alegraf, Han Pijesak.

3. Golijan, Dragan (2004). *Politička predstavništva balkanskih zemalja*, Alegraf, Han Pijesak.

4. Golijan, Dragan (2011). *Zakonodavna vlast BiH*, NUBL, Banja Luka.

5. Lopušina, Marko (2002). *Radovan Karadžić-najtraženija srpska glava*, Zograf, Niš.

6. Nedovršeni mir (2006). Izvještaj međunarodne komisije za Balkan, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Zagreb.

## THE ROLE OF PRE-DAYTON PEACE NEGOTIATIONS ON THE CREATION OF PEACE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

**Summary**: *After the breakup of Yugoslavia, some countries still continue to function as an independent state. Bosnia and Herzegovina has entered a difficult national calculation, initially led by the three national parties. The very beginning of the civil war began, and international negotiations and plans for the establishment of peace, namely: Cutileiro plan, the Vance peace plan Overov, Owen-Stoltenberg plan, the Washington Agreement and the Contact Group plan.*

*The idea of the ultimate goal of all negotiations and peacekeeping was to prevent clashes, killings and destruction of property. Always some of the warring factions refused the offered suggestions, and conflicts are still ongoing.*

**Keywords**: *Bosnia and Herzegovina, international negotiations, plans, peace, war, the warring parties.*

**Eszter Veilandics**
**SZE ÁJDI**
**Győr Doktoral School** [1]

# RELATIONSHIPS EXTENDING BEYOND BORDERS BETWEEN MUNICIPALITIES

**Summary:** *In my lecture I talk about the opportunities of international relationships between communities.*

*First, I present the legal requirements for establishing relationships with foreign communities, including the formal and content requirements of agreements for cooperation which are based on specific purposes, the persons liable for establishing twin town relationships and their responsibilities and tasks concerning these agreements.*

*Second, I examine how significant or common the interest in building relationships with foreign communities is, and within which layers or age groups of the community it is the most characteristic. I also examine to what degree the physical distance and the language barrier limits the maintenance of such relationships.*

*Third, the possible advantages and disadvantages of these international relationships are evaluated. I explore the systems of international tenders in order to show how twin towns can cooperate in their tendering operations when applying for EU tenders. As an example, I mention a current case entitled 'Joining tourist centres and roads with ferry service along the Danube between Dunaremete and Gabcikovo'.*

*As a summary I emphasise the positive impacts of the international agreements for cooperation, including their influence on the communities' cultural life, their potential for increasing tourism and improving the communities' economy.*

**Key word:** *international relationship, communities lives, cooperation agreement, tendering operation*

2012 was the year of the restructuring of public administration in Hungary which was a big task both for the legislators and law-enforcers. After more than 20 years, from the beginning of 2013 the local governments have been operating within the framework of a new system. This means that the structure of local government offices was transformed. The responsibilities and powers of the council, the mayor and the notary was reexamined. Laws

[1] eszterveilandics@freemail.hu

concerning the local authorities and their institutions, members has been updated – preserved, transformed and reinvented.

The system of Hungarian local governments has kept one of its most important features: the constituents are entitled to the right of local self-government. The local governments are equal, their tasks and powers are extensive. As the Hungarian settlement system is characterized by a high number of low-population settlements, the local governments cooperate with each other in order to ensure the efficient use of their resources, and they establish comprehensive systems for carrying out the tasks they share.

As a consequence of this, the laws regarding these provisions are of great significance among the regulations concerning the local government system. We are looking forward to big changes in this area.

The Legal regulation of provisions and agreements:

• The principle of the free association and cooperation of local governments is laid down in the Fundamental Law of Hungary

*Article 32 (1) In administering public affairs at a local level, local governments shall, to the extent permitted by law*

*k) be free to associate with other local governments, establish alliances for the representation of interests, cooperate with the local governments of other countries within their competences, and be free to affiliate with organizations of international local governments of the local government and local public affairs within the framework of the law in dealing with*

• The Associations of the local governments are determined by parliamentary Act No. CLXXXIX of 2011 on Local Governments

*87. § The Council of local governments may agree that they can create an association with legal personality for one or more municipal functions and powers, as well as the functions and powers of the Mayor and the notary in order to fulfill their function more effective and subservient.*

*42. § (1) 6. Agreement of cooperation with foreign authorities, affiliation to and secession from international municipal organization;*

• Parliamentary Act No. CLXXIX of 2011 on the Rights of the Nationalities,

• Parliamentary Act No. CXCV of 2011 on Public Finances,

• Government Regulation No. 368/2011 (XII. 31) on the implementation of the Act of Public Finances,

• Parliamentary Act No. LXXIX of 1993 on Public Education,

• Parliamentary Act No. CXC of 2011 on National Public Education.

The councils of local governments have the right to form associations with each other in order to solve their tasks more effectively and efficiently. Based on the thorough examination of the unique characteristics of the given local area, the councils have the right to decide

what kind of association they establish for which task with which other local government. The association formed cannot infringe the rights of the participating local authorities. The main reason and criteria for establishing these associations is the more successful fulfillment of a given task or the achievement of a higher economic efficiency. The local governments should take into consideration the fact that the national budget encourages the establishment of such associations with financial support in several areas (e.g. it supports the offices of the district-notaries and the associations maintaining schools, it also favors joint investments). The detailed rules and regulations of the association agreements are worked out and made available to the local governments.

Another important way of forming relationships between local governments is by establishing cooperation. Cooperations do not fall into the category of associations in the current legal environment (just as during the previous years), but they have many characteristics in common, and the form of the cooperation follows the provisions on the agreements of association.

The councils may decide which the most practical solution is from the following possibilities: they can establish an association, enter into civil legal contracts or work in non-formal cooperation. The form of these initiatives is unrestricted, so the act does not contain any provision relating to this area. The local governments and their organizations have developed the most diversified cooperation with each other and with other organizations, non-governmental initiatives in practice during the past few years.

**I. The cooperation**

*The local self-government is the right of the community of settlement's, as well as the county's constituents – where the liability of the citizens is promoted, where the constructive cooperation evolves within the local community.*

*The local public tasks are related to providing public services to the local inhabitants, to establishing the institutional, personal and material conditions of local self-government and to cooperation with the population.*

"The twinning projects establish the possibility for meetings between two communities, in which they can act together against problems and can develop a closer friendship between each other with keeping the European values in mind."

Jean Bareth, European municipalities and regions (CEMR), one of the founders

These connections promote the more effective fulfillment of local governments' tasks – occasionally or on the long term as well. The joint events, exchanges of experiences, cultural and other programs often cross national borders. These kinds of cooperation are not always established by organizations with the same legal status, but they all share a common interest in a question or in the development of a given area (e.g. environmental protection by different environmental movements and the authorities).

### 1.1 The history of twinning

The twinning movements began shortly after 1945, when the powers of war, which had fought against each other, swore that Europe should not pull apart ever again. In the 1950s the number of twinning-programs has increased significantly, and the range of the forms of cooperation has expanded.

The twinning movement is not limited to the countries of the European Union, Switzerland and Norway has always played an active role in the movement as well. The twinning movement had a positive impact on the steps in the gradual extension of the European Union – which only had six member states in the beginning.

1989 brought many changes for the movement as in parallel with the collapse of the communist regimes the number of twinning schemes increased. Thanks to the successful initiative of the European Parliament, the EU has been providing financial support for twinning connections since 1989 – in particular to those cases where the European added value can be confirmed.

Following its accession to the European Union, Hungary has been trying to meet the requirements of the EU relating to the local governments as well. The EU's laws and regulations in this area demanded changes in the tasks and responsibilities of the local governments. The accession also made possible for the municipalities to align and represent their interests at the international level. These changes all encouraged the municipalities to form associations so that they can take advantage of the new opportunities more effectively.

We can certainly find examples of cooperation from previous years, but their number and significance seems to be increasing since 1 May 2004.

As the accession was a historical event influencing the lives of the population and those of the municipalities to a great degree, it brought a time of both anxiety and expectations. During that period the development of twinning relationships was triggered by the hope that the EU's more experienced twin settlement boards would give a helping hand and technical assistance to Hungary.

### 1.2 Guidelines for Successful Twinning Programs

The twinning relationships cannot be based on improvisations; careful preparation is essential in laying down the foundations of such connections and there are many factors which should be considered during the process.

### 1.3 Finding the right partner

An important aspect in choosing the right partner for a twinning relationship is that it should be similar to our settlement. The similarities may include the population number, economic activities, geographical location, historical connections to other communities, significant environmental or social issues, etc. From the beginning it should be made entirely clear what the parties expect from the proposed twinning relationship.

### 1.4 Involving the whole community and the general public

The twinning activities have to be made available to all citizens. The partnership in which the population does not play an active part cannot be effective and livable. The officials elected can be the driving force behind the project but they should not be the only people concerned with the project. Involving schools, sports clubs, leisure groups, older people organizations, associations and other local community communities are crucial for the success of the program. Sustainable contact can be reached only by regular activity.

### 1.5 Proper development of the supporting system

The events of the partnership relationships carry considerable financial implications, so alternative sources of funding should be looked for in order to ensure the background of the project even if the strength of the partnership would decline in the future.

When the aspects mentioned above are all taken into consideration, the major obstacles are removed from the path of a new agreement.

### 1.6 What do the twinning relationships and cooperation agreements actually cover?

The cooperation is a non-political social contract based on the principles of volunteering and participatory democracy. It is also a framework for collaboration based on shared values and principles, a structure which provides opportunities for creating genuine dialogue,

partnership and cooperation between the participants. Moreover, it is an opportunity for new kinds of activities between people, for exploring problems and representing local interests in various organizations and decision-making forums.

The twin-settlements' relations established express the mutual respect and appreciation for the participating local governments.

**1.7 The nature of the relationship can be:**

- General
- Cultural
- Economic
- Sports-related, etc.

1.8 The form of the contact can be:
- direct - personal meetings,
- indirect - correspondence.

**1.9 The purpose of the cooperation agreement**

The objective of the cooperation can be analyzed from multiple sides.

In general, the agreement shows a need of common thinking, and community development.

We can approach it from the perspective of city and regional marketing: protecting local cultural values, ideas, and opportunities; preserving our heritage; preservation of natural resources, and sustainable environmental use.

From an economic point of view: the agreements increase the citizens' life quality, increase employment, bring improvements, make the use of resources more efficient.

From the society's perspective these associations promote the advocacy of children and youth living in the area, they open social space for influencing the world view of the next generation, it ensures an international framework within which the young people can fulfill themselves and can gain experience in various life situations. The associations can support and provide for the disadvantaged, marginalized social groups.

The twinning relationships help to ensure access to information, to support interaction, inform the public and make the data of public interest available in the spirit of equal opportunities. More effective use of the opportunities provided by tenders; joint participation in European funding systems.

### 1.10 When the the cooperation "is born"

The twinning relationships are established by the current leaders' of the municipalities' councils.

The agreement is prepared for signature by the notaries. Although it is not legally binding, the official twinning contract can have a written form and it has to be submitted to the municipality's representative body for approval. The content of the agreement is not set by laws or provisions - it can be formed according to the nature of the partnership, and can meet the needs of the partner-settlement.

After this the twinning oath is usually signed during an official public forum or event, where it is usually read aloud to the attendees. The signatory partners - the mayors - take the responsibility of the defined obligations together, but in legal terms they are not liable. When problems come up in the future, they can put an end to the partnership and annul, suspend or modify the approved contract.

The elements of the cooperation agreement between twin-settlements:

- defining and naming the participating parties,
- defining the target areas,
- defining the local government's tasks and commitments within the framework of cooperation
- defining the points, areas and methods of cooperation
- defining the cooperation's temporal and spatial scope

When relationships extending borders are to be set up, the language barrier and the physical distance between the communities can pose serious obstacles.

The language barrier is one of the major hindering factors. As the parties often do not speak the mother tongue of each other and/or the working language of the forum, usually interpretation is needed. This causes an increase in the costs of the procedure.

The physical distance we mean the particular distance in kilometers, which is also linked to the budget part, which is often incomplete.

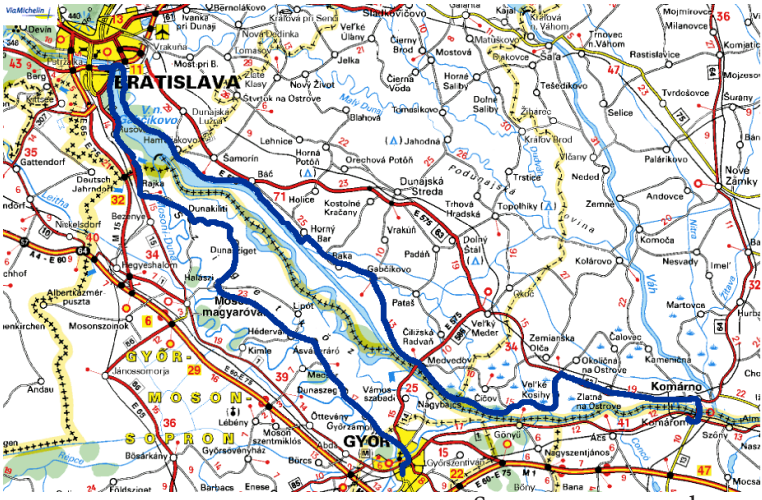
II.

At this point, an example of a twinning relationship is going to be introduced taking into consideration the above mentioned criteria and steps needed when establishing such a contract.

The project entitled "Connecting the tourist centers and tourist routes by the Danube with ferry line between Dunaremete es Bős (Gabčikovo)"

The inhabitants and companies of the Szigetköz and Csallóköz region have been dealing with the idea of establishing ferry connection on the Danube for a long time as the access to these areas is not solved: after leaving Rajka one can only cross the Danube to get to the Slovakian side after fifty kilometers down at Vámosszabadi. Currently the travel distance between the two settlements (Dunaremete and Bős) is 98 km if we want to travel on a high-quality road which is at the same time the longest one. Local people also know of two other roads, one being 74, the other 55 kilometers long, while the actual distance between the two settlements is only 11 kilometers.

In this case, in addition to the distance further disadvantages are the problems coming up during the trip, which can be divided into three different groups: the barriers caused by nature, the human element of the design and context of the road network, last but not least the risks of accidents. For these reasons, the area is essentially on the periphery, half-way between Győr and Bratislava.




Source: www.google.com

### 2.1 The aim of the cooperation-project

*Therefore they formulated the idea which promises many advantages.*

The overall aim of the project is to improve the conditions for sustainable cooperation between the two neighborhoods living opposite each other along the old, former banks of the Danube which is the border between Hungary and Slovakia; and to strengthen the cross-border relations' systems, as well as the economic and social conditions of building connections.

Overall, by increasing the quality of traffic conditions, we can expect that the economy by the border (especially tourism) is going to increase the population's quality of life as well.

Another more specific objective of the project is to make the Szigetköz region easier to reach and it should facilitate and speed up travel possibilities for both tourists and residents living there. Municipalities on both sides (Dunaremete-Lipót in Hungary; Bős in Slovakia) are located only a few kilometers apart from each other so it is expected that via the ferry route they could be reached within a short period of time, almost immediately.

That means that the main aim of the project is to ensure the transport conditions between Szigetköz and Csallóköz, to establish a scheduled ferry service and to launch international ferry lines in order to promote the establishment of a regional networking infrastructure. The objectives within the infrastructure network are to link the ports and the settlement with road-system, to develop the existing bicycle network, to strengthen the cover of the roads, to build-up port-buildings, to build parking lots and the ferry-ramp, to ensure the water supply and waste water treatment, and last but not least to purchase a ferry.

### 2.2 The framework of the cooperation

Győr-Moson-Sopron County's Assembly and the Regional Council of Governments in Szigetköz are not official partners of the applicants for the project, but acted as sponsors. Nagyszombat on the other hand could not contribute financially to the tender. Halászi's local government is also an active participant of the project as it is also interested in the potential developments established by the ferry-line.

The concerned parties are in close cooperation, they also act as moneylenders and they are participating members of the management organization. External supporters also took part in the preparation of the project from professional and political, also from financial aspects. This

extensive organizational support also expresses that the general public supports the project. The regionally relevant trade authorities, such as the North-Transdanubian Water Authority and the Directorate of Fertő-Hanság National Park reported also support and assistance because of the positive effects of the project both for natural, social and economic environment.

### 2.3 The target area of the project

**The administrative delimitation of the area; territorial units**

| | | **Hungary** | | **Slovakia** |
|---|---|---|---|---|
| Region | name | Western Transdanubia | Western Transdanubia | |
| County | name | *Győr-Moson-Sopron county* | *Győr-Moson-Sopron county* | Nagyszombati division |
| District | name | *Mosonmagyaróvári district* | *Mosonmagyaróvári district* | Dunaszerdahelyi district |
| Settlement | name | *Lipót* | *Dunaremete* | Bős |
| | population | 720 | 241 | 5117 |

### 2.4 The history of the development

The project development has been implemented together with the participation of all partners in the project during several design meetings. The successful results of the meetings have been developed further between the appointments. Each partner manager and decision-maker was involved in the planning process, and after the planning stages the representatives of the experts (designers, external companies supporting the management) were also present.

Between the two rounds the two parties took part in the planning process separately but their efforts were harmonized by the content which was defined together. The project partners continuously kept in touch with each other during the whole process. They made joint site visits (accompanied by the designers) at the planned locations.

### 2.5 The target groups

The indirect target groups of the project

Those who are involved in the preparation and implementation phases of the project can work directly on developing the relationships between the municipalities, and they can prepare the following sections after the conclusion of the project.

There are layers of the population of the border regions who are affected by the results of the project only indirectly, but they will also enjoy its positive results, such as the increased revenue from the tourist tax. The local municipalities will be able to reinvest more from this income in order to increase the quality of life of the local population.

### 2.6 The direct target groups of the project

The whole population of the region. This includes the population of the municipalities and the neighboring regions which amounts to a total of 40-50 000 people. Nearby cities can be also affected such as the leading management of Bratislava and Győr, who are looking for potential places for settling down which are easily available. This can cause the appearance of considerable investments on the non-protected areas of the affected municipalities.

The direct target groups of the project also includes groups of tourists visiting the area (including the participants of bicycle tourism, groups of hikers, members of active tourism; the group of nature lovers and people pursuing water sports, etc.). We cannot forget about the visitors of the ever-popular wellness hotels. Hotel Orchidea, the Thermal Spa of Lipót and many guesthouses are located in the village of Lipót.

The number of overnight stays is expected to increase as the result of upcoming investments and the improvements in the transport conditions. The capacity of the hotels has good opportunities for congress tourism.

In addition to tourism it is also important to mention the business enterprises as potential targets. It is important in the business sector to save time and this can be guaranteed by improving the transportation system. As a result of the investment it becomes easier to get to work for those who live on the one side of the river Danube and work on the other. This way enterprises can find new markets easier as they can reach their customers faster and cheaper. Directly concerned are the members of the region's traditional professions (fishing, hunting, farming), and those who are working on keeping the traditions alive. The population of the border regions, the local governments, non-governmental organizations, small and medium sized enterprises, and the region's tourism businesses and associations can all benefit from the development of the region's culture, tourism and economy.

### 2.7 Evaluation of the limiting factors

There are some factors which restrict the project's effectiveness – these will be analyzed thematically in five categories.

*Environmental issues, nature protection*

This section of the Danube (Szigetköz and Csallóköz) is important from the aspects of environmental protection and sustainability because the largest underground freshwater resources in Europe can be found here which are at the same time very sensitive to changes. The value of these large amounts of clean drinking water cannot even be estimated this moment since it is unknown how climate change and the growing industrial, residential exposure and contamination of the nature will affect these areas. In our case, a further restriction is that softwood and hardwood floodplain forests are spread over in the relevant area, and a national park was established in this area. The sites are also involved in NATURA 2000 program and Hungary has to meet the requirements of the EU to preserve the area. It is also an animal reservation area as it is located on special bird-protection territory.

From a *legal* point of view the main barriers to the developments are the laws on environment protection.

Considering *tourism*, the inhabitants of the region should be involved in the processes so that they become more open to extending relationship is the business and tourism sectors. It is important to leave a good memory in visitors as they will share their experiences with their friends and colleagues so the number of guests is expected to increase with the growing reputation of the area. The passivity on the part of the inhabitants should be defeated.

*The technical side:* the status of the purchased assets is to be monitored continuously, and we should ensure that they are always maintained on the same high quality.

*The economic aspect:* during the project's planning phase the developmental areas and aims should be chosen in a way that on the one hand the costs of the project is in proportion to the available and realizable results, with the demands and needs of society and their fulfillment; and on the other hand the project's sustainability is ensured from the financial, material, technical and environmental aspect as well. Regarding the *financial* sustainability of the project the number of active users of the investment is very important, as some elements of the project generate "only costs" – because a road, a cycle track, a parking lot or a service building does not produce revenue but they are inevitable in making the ferry reachable. The project's financial sustainability can be basically ensured from the incomes of the ferry or by offering a bicycle rental service, but the local government can also support the project if needed. The local governments' contribution is expected to be covered by the increased tax revenues.

**2.8 Effectiveness**

The investment has many direct and indirect impacts:

• it establishes and develops the Szigetköz' reputation;

• the Danube will not be a limiting factor anymore;

• the number of overnight stays grows in the region which increases the area's income in tourism;

• the usage of hotels, restaurants, cafeterias and other services get higher in the region and they increase their revenue;

• the local governments will have higher income from taxes which can be re-invested in further development or creating new workplaces;

• the investments related to establishing the ferry creates workplaces and later on the service itself ensures at least 4-6 new positions;

• the project contributes to creating a cleaner environment;

• it strengthens the cooperation between domestic and foreign tourists and cultural organizations, new business relationships can be formed;

• it makes it possible for educational institutions to organize a series of educational trips and camps

• night boat-trips, concerts for young people or a party boat;

• can be a perfect location for wedding ceremonies;

• shows the beauties of this part of the River Danube.

It is important to continuously work on building and strengthening the partnership to make the results livable and long lasting. Special attention should be given to the communication with the target groups. We should be aware where and how we communicate the information, how we organize events and how good the quality of the introductory shows is. The importance of informing the target groups, publicity and the marketing campaign is to be emphasized.

On the whole it is certain that if the municipalities have positive relationships with other local governments, if they have international connections and are part of an extensive tendering system, it increases the population growth within the municipalities and also the population's quality of life.

The population and especially those people who are open-minded are interested in such programs based on partnership and cooperation.

The potential disadvantages of these programs should also be mentioned here:

- increased traffic;

- during the implementation of the investments the decline of the natural environment

- the population growth in the municipalities can result in the loss of their rustic character

According to our experience the advantages of these kinds of project are considerably greater than the potential disadvantages. This is underlined by the increasing number of such partnerships and also by the fact that the municipalities tend to take the cross-border tendering opportunities more and more frequently.

**Citation**

**Books:**
EU- INTEGRATION- LOCAL GOVERNMENTS
Council of European Municipalities and Regions
The United States Agency for International Development (USAID)
International City/County Management Association, Budapest 1998

Twinning relationships in practice,
Jász –Nagykun-Szolnok Local Government, 2004

**Journal article:**
http://www.felvidek.ma/felvidek/egyeb/34353-kompjarat-bos-es-dunaremete-kozott
http://ujszo.com/napilap/regio/2012/07/26/epul-a-bosi-kompkikoto
http://ujszo.com/napilap/regio/2012/06/16/egy-ev-mulva-mar-indulhat-a-bos-dunaremete-komp
http://www.kisalfold.hu/mosonmagyarovari_hirek/unios_szazmilliok_a_vizi_osszekottetesert/2106117/
http://www.parameter.sk/rovat/regio/2010/07/02/jovore-indulhat-komp-az-oreg-dunan
http://szigetkoz.eu/sajto/dunaremetees.htm
http://www.napi-hirek.hu/hirek/tartalom/komp-visz-dunaremetetol-bosig-2012-tavaszan/505913
http://www.hircity.hu/gazdasag/83874

BFH Kft. Detailed Feasibility Study: Connecting the tourist centers and tourist routes by the Danube with ferry line between Dunaremete es Bős (Gabčikovo)"-

**Web reference:**
www.google.com
http://www.twinning.org/en/page/enter-our-universe-of-twinning.html
http://www.husk-cbc.eu/
http://hu.wikipedia.org/wiki/Testv%C3%A9rv%C3%A1ros

## PREKOGRANIČNA SARADNJA MEĐU OPŠTINAMA

**Rezime:** *U svom predavanju govoriću o mogućnostima prekogranične saradnje među zajednicama.*

*Prvo, predstaviću pravni osnov za uspostavljanje saradnje sa stranim zajednicama, uključujući formalni i sadržinski osnov ugovora o saradnji koji proističu iz posebnih ciljeva, osobe odgovorne za bratimljenje gradova kao i njihove obaveze i dužnosti povodom ovih ugovora.*

*Drugo, istražiću koliko je značajan i opšti interes u uspostavljanju odnosa sa stranim zajednicama, i u kom sloju ili kojoj starosnoj grupi zajednice je nejprisutniji. Istražiću, takođe, i do koje mere društvena distanca i jezička barijera ograničavaju održavanje ovakvih odnosa.*

*Treće, vrednovaću moguće prednosti i nedostatke ovakvih međunarodnih odnosa. Istražiću sistem međunarodnih tendera kako bih dokazala kako zbratimljeni gradovi mogu sarađivati u svojim tenderskim aktivnostima pri prijavljivanju na evropske tendere. Za primer navešću najsvežiji slučaj nazvan „Spajanje turističkih centara i puteva feribotom duž Dunava između Dunaremeta i Gapčikova".*

*Kao zaključak, istaći ću pozitivne strane međunarodnih ugovora o saradnji, uključujući njihov uticaj na kulturni život zajednice, njihovu mogućnost za razvoj turizma i poboljšanje privrede.*

**Ključne reči:** *međunarodni odnosi, život zajednice, tenderske aktivnosti, ugovor o saradnji*

**Hon. Frank J. LaBuda**[1]

# WHO OWNS THIS PROPERTY? SECULAR COURTS OF LAW, JUSTICE, AND THE FIRST AMENDMENT FREEDOM OF RELIGION

**Authors: Hon. Frank J. LaBuda and Felicia S. Raphael, Esq.**

**ABSTRACT**:

**Purpose**: The purpose of this article is to explore and discuss the challenges faced by secular courts in the United States of America when reviewing civil cases involving religious doctrine or practice, and religious court orders and decrees.

**Design/Methodology/Approach**: This article is based on legal research of United States federal and state case and statutory law, as well as through in-person interviews with several religious leaders and attorneys who practice in religious and secular courts in New York. For purposes of illustration, this article specifically examines the practices of Jewish and Muslims religious courts.

**Findings**: This research determined that the prevailing federal and state law in the United States, in accordance with the First Amendment to the United State Constitution (Freedom of Religion), is that the secular rule of law will apply in all civil matters, religious or not, *unless* the issues in contention involve an impermissible interference into religious doctrine or practice. When a case before a secular court cannot be resolved by neutral principles of law, the claims are "nonjusticiable" and therefore the secular court will defer and not hear the case.

**Research limitations/implications**: The research was limited to civil (non-criminal) cases involving property disputes and domestic/divorce law issues and the application of civil laws and Constitution of the United States. There is limited case law, both federal and state, on this issue.

**Practical implications**: Although the United States has a long and peaceful history of multiculturalism and is a pluralistic society, Courts in the Republics of the former Yugoslavia and the European Union, can benefit from this paper because it summarizes and clarifies the current status of the law in the United States with regard to the ability of secular courts to review cases involving religious court orders and decrees. This research can also provide legal guidance to religious courts and litigants within the United States and other jurisdictions in the EU and Europe regarding a judicial policy and a rule of law for cases that may involve religious court orders, or nonjusticiable claims. This research further demonstrates the United States judiciary's commitment to upholding the Constitutional tenets of Religious Freedom and Separation of Church and State, and accommodating religious court orders and decrees consistent with the Rule of Law.

**Originality/value**: While there is limited case law precedent regarding the extent to which secular courts in the United States may review cases involving religious doctrine and practice,

1 flabuda@nycourts.gov

and orders of religious tribunals, this research and paper present a concise review of the law and policy applicable to real property disputes and domestic law issues.

**Keywords**: Religion, Religious, Religious Courts or Tribunals, Religious Doctrine or Practice, United States, United States Constitution, First Amendment, Secular, Courts, Jewish, Muslim.

## INTRODUCTION

Even today, there are few places in the world as religiously, ethnically and racially diverse as the United States of America.. From the time the first explorers arrived on the shores of North America in the 1400s to the present, there has been a conglomeration of people and groups with their own cultures, religions, customs and mores. Although, historically, these groups have been assimilated into American culture, the groups, to a large extent, preserve their religious identity, practices and tribunals, creating a melting pot that permits assimilation into American Society.[1]

The indigenous peoples of North America initially met and interacted with European Christians–predominantly comprised of a variety of religions under the umbrella of Protestantism (Christianity). Soon, groups of Puritans and Protestants, but very few Muslims and Jewish settlers, arrived on the east coast of Colonial America. Added to that initial mix were agnostics, atheists, deists, and pagans; depending on geographic location, the colonies were governed by the British and Dutch rules of law–based on Christianity and Puritanism. That, however, changed in the late1700s.

The mix was greatly changed after the Revolutionary War of 1776, and in the 20th century when immigration from all of western Europe increased. The resulting confluence of peoples and cultures in the new United States, filled with the political and social issues of any newly formed nation, motivated the founding fathers, in the United States Constitution, and in particular the First Amendment, to guarantee the right of all people to freely practice their own religion, to be free from the imposition of religions not their own, and to maintain a clear separation of Church and State:

> Congress shall make no law respecting the establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or of abridging speech, or of the press; or of the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances. U.S. Const. amend I.

During the decades following adoption of the Bill of Rights, the United States Supreme Court, the nation's highest appellate court with final authority on constitutional issues, handed down several key decisions interpreting the First Amendment and the scope of interaction

[1] For example, Catholics continue to use Canonical Court Law. Jews use Rabbinical Courts, and Muslims use Sharia Law Courts, and of course maintain their own religious customs and traditions..

between what is colloquially called "church and state." As the demographics of the country changed, however, particularly during the major wave of immigration in the late 1800s, state and federal courts of law were faced with cases involving litigants from a multitude of countries, who brought with them religious beliefs that were only marginally represented in American society prior thereto.

The first significant Catholic immigration occurred in the 1840s. Prior thereto, the nation was largely comprised of people practicing one of the Protestant faiths. In 1849, economics, namely the California Gold Rush resulted in significant immigration from Mexico, China, Australia and parts of Europe. By 1850, despite increasing immigration, approximately 90% of the United States population was still native-born. The population was slightly more than 23,000,000.[2]

The Industrial Revolution of the late 1800s saw massive immigration to the United States from Europe; it was during this wave of immigration that many European (Ashkenazi) and Sephardic Jews entered the United States. In the United States, by 1900, previously isolated peoples were being brought together voluntarily by immigration and world economics; 75% of most urban populations were comprised of immigrants and their children! By the time of the "Great Worldwide Depression" beginning in 1929, over one-third of the United States population was comprised of immigrants and their U.S.-born children.[3]

Muslim immigration to the United States began in the 1840s, although some historians have investigated the possibility that Andalusian Muslims traveled to North America hundreds of years prior thereto.[4] Research supports the theory that Muslims were in the colonies during the 1700s, and it is estimated that 15 to 30 percent of the African slaves brought to the colonies and United States were Muslim.[5]

Between 1880 and 1914, several thousand Muslims, mainly from Eastern Europe, immigrated to the United States from the Ottoman Empire. The majority of immigration by Muslims to the United States, is occurring now in the 21st century. Most of the early Muslim immigrants settled in Michigan, North Dakota, and Massachusetts. Indeed, the city of Ross, in

---

[2] Centers for Disease Control and Prevention, vital Statistics of the United States, http://www.cdc.gov/nchs/products/vsus.htm

[3] William Henry Chafe (2003). *The Unfinished Journey: America Since World War I.* New York: Oxford University Press.

[4] Dirks, Jerald F. (2006). *Muslims in American History: A Forgotten Legacy*; http://www.themodernreligion.com/ht/precolumbus.html.

[5] Collections & Stories of American Muslims, http://www.muslimsinamerica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=28; Hirschman, Charles, and Elixabeth Mogford. "Immigration and the American Industrial Revolution from 1880 to 1920," in *U.S. National Library of Medicine, National Institutes of Health*, http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2760060/

sparsely settled North Dakota, houses the nation's first documented mosque and Muslim cemetery. In addition, in 1906, Bosnian Muslims in Chicago, Illinois, established a social service organization devoted to Bosnian Muslims. Throughout the first half of the twentieth century, European and Arabic Muslims established mosques and a social presence throughout the United States, with Dearborn, Michigan, being home to the nation's largest Arab-American community. Post-1960 saw the vast majority of Muslims in the United States today: eighty-seven percent of the mosques in the united States were founded after 1980, with California having the most. This climate of change raises new challenges to the judiciary in the pursuit of universal and equal constitutional rights to its citizens.

Today, the United States is experiencing historic, sustained levels of immigration, unlike past fluctuations. The mass immigration may be seen as both a benefit and "crucial component of tolerating and celebrating diversity."[6] As the religious mosaic of the United States has expanded and continues to grow, the courts and legal system have also had to grow. Not only is it the work of the American judiciary to ensure that people from all religions enjoy the freedoms guaranteed under the United States Constitution, but to also ensure that there is uniform application of the Rules of Law, and that such application of civil law does not infringe on individual religious freedom. Today, with the proliferation of Muslim and Rabbinical courts, U.S. courts are faced with the enforceability of orders and decrees of religious courts and reconciling their enforcement with the Constitutional rights of freedom of religion and separation of church and state. United States courts have developed a systematic approach in a culturally and religiously diverse nation.

## RELIGIOUS COURTS AND PROPERTY: OWNERSHIP AND DISTRIBUTION

### General Principles

Some people in the United States try to use both their own religious courts and the secular, civil courts to resolve disputes. This paper examines those religious courts of the Jewish and Muslim faiths and the civil legal issues that may arise from those courts in secular courts. In Judaism, amongst the Orthodox and Hasidic, marriage and divorce, as well as contractual and property disputes, are often resolved in a religious court, which is called a Rabbinical Court; they are brought to a civil court when an official Rabbinical recording of the settlement or decision is necessary to settle property and custody issues.[7] Likewise, Muslims rely on religious tenets and teachings in Sharia law courts to resolve marriage and divorce issues, property ownership and distribution, and disputes between mosque members or to resolve issues involving mosques.

---

[6] Legomsky, Stephen. *E pluribus unum: Immigration, Race, and Other Deep Divides*, 21 S. Ill. U.L.J. 1996.

[7] A Rabbinical Court consists of three Rabbis. Each litigant chooses one Rabbi, and then the two Rabbis choose a third Rabbi. Their decisions need not be unanimous; a two-thirds majority is enough. Lawyers trained in Jewish law may represent litigants before the tribunal. Reform, Conservative, Comparative and other non-Orthodox/non-Hasidic sects of Judaism do not participate in these religious Rabbinical courts.

Regardless of which religion is involved, certain decisions in religious tribunals may be reviewed and amended by a civil court, whereas certain decisions are not what is commonly known as "justiciable."[8] The earliest United States Supreme Court case to address this issue was *Watson v. Jones*,[9] in which the Court held it was inconsistent with the American concept of separation of church and state, and therefore constitutionally impermissible for civil courts to determine ecclesiastical matters.

Historically, courts in the United States have deferred to religious court decisions and church orders that determine nonjusticiable and ecclesiastical issues. Most states in the United States have not-for-profit corporation laws, as well as religious corporation laws. In New York, for example, the not-for-profit corporation law applies to religious corporations *unless* it conflicts with the religious corporations law.

The United States Supreme Court has made it very clear: it is constitutionally impermissible for a secular court of law to reject "the decisions of the highest ecclesiastical tribunals"of a church or other religious organization and substitute its own line of inquiry or judgment regarding church polity.[10] This constitutional rule applies even when property is involved, if the essence of the dispute involves property "in addition to the structure and administration" of a religious organization or corporation.[11] "The First Amendment severely circumscribes the role that civil courts may play in resolving church property disputes."[12]

Such courts of law will interpret ambiguous bylaws of religious corporations, however, "as long as construction does not relate to ecclesiastical matters."[13] In *Robinson v. Robinson*, members of a Baptist church sought to remove certain officers from their church positions. The case involved a long-standing dispute regarding leadership and management. The Court determined that resolution of the issue involved applying neutral laws to interpret church bylaws, created in accordance with the state's not-for-profit laws, and therefore considered the matter.

---

[8] The article is limited to a discussion of property issues and domestic relations/divorce law issues.

[9] *Watson v. Jones*, 13 Wall 679 [1872]. This case involved a property dispute between a national Presbyterian organization and local churches of that organization.

[10] *Serbian E. Orthodox Diocese v. Milivojevich*, 426 US 626, 708 [1976].

[11] *Id*., at 709.

[12] *Presbyterian Church in the Unites States v. Mary Elizabeth Blue Hull Memorial Presbyterian Church, et al*., 393 US 440, 449 [1969]. A church property dispute arose when two churches withdrew from a central hierarchical church organization. The ultimate issue in the case, for a civil jury to decide under Georgia state law, was whether the withdrawal from the central organization was abandonment or departure from "the tenets of faith and practice" of the central church. Recognizing a valid state interest in resolving property disputes, the United States Supreme Court nevertheless ruled that a civil court and jury could *not* resolve a dispute arising out of church doctrine.

[13] *Robinson, et al. v. Banks et al*., 2008 NY Misc LEXIS 9241 [Sup. Ct. New York Co. 2008].

Such judicial authority applies to other administrative church documents as well.

A civil court will not resolve an election controversy between two rival factions of a congregation, since the *application of neutral principles of law* would intrude into matters of religious doctrine.[14] In *Yetev v. Kahana*, one of two orthodox Jewish factions sought a civil court order nullifying and voiding the other faction's election regarding control of the congregation, investment and holdings, and who would be named the Grand Rabbi. Although the congregation was initially set up in the 1950s in accordance with civil Not-for-Profit Corporations law and had bylaws and other legal documents governing elections and corporate activities, the resolution of the election dispute required the court to decide congregation membership, an ecclesiastical issue. New York state's highest Court stated, "the First Amendment forbids civil courts from interfering in or determining religious disputes, because there is a substantial danger that the state will become entangled in essentially religious controversies or intervene on behalf of groups espousing particular doctrines or beliefs."

Property issues arise in several contexts. The two most common contexts in which the issue arises (involving religious courts) is upon divorce and through verbal or written contracts involving distribution or control of religious institutional property. Each of these contexts are discussed below.

**Divorce–Property Division**[15]

Married couples throughout the United States, upon marriage (through religious vows or a civil ceremony), own property together or separately. Jointly owned property, which is called marital property[16], is subject to distribution upon a divorce. Depending on the jurisdiction (state), marital property may be distributed automatically with 50% to each spouse, or equitably, with the court determining the most equitable distribution of the property based on many factors. For example, California and Arizona are "community property" states, in which all marital property is distributed equally–that is each spouse receives half of the property and assets upon divorce. In contrast, New York and Florida laws require equitable distribution of martial property, which means the property may be divided in any proportion a court determines will best serve the parties.[17]

There exists the potential for conflict between religious courts and civil courts with

---

[14] *Yetev v. Kahana*, 9 NY3d 282 [2007].

[15] Issues involving age of consent to marry are not discussed in this article.

[16] For examples of statutory definitions, see New York Domestic Relations Law §236, *et seq.*, and Florida Statutes §61, *et seq*.

[17] New York Domestic Relations Law §236B; Florida Statutes §61.075; California Family Code §§2580-2581; Arizona Revised Statutes §25-211 through §25-218.

respect to the distribution of property. While the United States Supreme Court has established the Rule of Law that civil courts shall not interfere with issues involving religious doctrine or practice, property distribution issues arising in the context of marriage and divorce do not necessarily fall within the broad prohibition of the state imposing restrictions on or interfering with religion.[18]

A. Rabbinical Courts

The Jewish divorce is called a Get or Gett. It involves both parties going before a religious tribunal[19] and presenting their cases. A panel or single "judge" decides whether to grant the religious divorce, and if so, also decides how property will be distributed, whether either spouse will receive financial support, and how the parents will share custody and visitation. If the parties were also married in a civil ceremony, they must file for a civil divorce; they may do so before or after the religious divorce.

Regardless of how a religious court decides on the issue of divorce and property issues involved thereto, the decision of the civil, secular court, governs whether the parties remain "legally" married and how they must divide their property.[20] In addition, while an agreement may be reached or decision may be had regarding property distribution, alimony/maintenance, custody, visitation and child support, a civil court may not uphold said provisions if they do not adhere to civil guidelines and statutory law intended to protect parties to a divorce and ensure the best interests of a child are met.[21] A civil court of law need only extend full faith and credit to *another civil court* of law that had proper jurisdiction to hear and decide the issue of divorce and property distribution. For example, in *Tobjy v. Tobjy*,[22] a New York court recognized a judgment of divorce from an Oklahoma court, because the out-of-state court had personal jurisdiction over the parties.

If an Orthodox Jewish couple divorces pursuant to a religious tribunal, and the religious

---

[18] *See*, Sizemore, Chelsea A. "Enforcing Islamic Mahr Agreements: the American Judge's Interpretational Dilemma." 18 Geo. Mason L. Rev. 1085 [2011]; Oman, Nathan B. "Bargaining in the Shadow of God's Law: Islamic Mahr Contracts and the Perils of Legal Specialization." 45 Wake Forest L. Rev. 579 [2010]; Geffner-Milsten, Alena. "Lost in Translation: The Failure of the Interstate Divorce System to Adequately Address the Needs of International Divorcing Couples." 21 S. Cal. Interdis. L. J. 403 [2012].

[19] Rabbinical Courts are established by the Senior Rabbi in the community, although any Rabbi may declare himself to be a Rabbinical Tribunal.

[20] In New York, divorce is governed by the Domestic Relations Law. Section 6 discusses a civil court's ultimate power to determine marital status.

[21] *Reynolds v. United States*, 8 Otto 145, 98 US 145 [1878] (despite religious beliefs to the contrary, U.S. Supreme Court allowed for criminal prosecution of bigamy].

[22] *Tobjy v. Tobjy*, 163 AD2d 203 [2nd Dept. 1990].

tribunal, upon granting a Get, awards all of the property to the husband because it was titled in his name, a civil court need not adhere to that decision when considering the divorce.[23] In *King v. King*[24] the husband held legal title to the property, but the civil court, upon ordering equitable distribution of that property stated, "the power of the Court to make a direction concerning possession of property is no longer connected with the State of the title," and because the issue of equitable distribution does not involve determining a religious dispute or ecclesiastical matters, a civil court may rule on the issue decided by the Rabbinical Court in the Get.

Likewise, a party may not refuse to agree to obtain a Get in order to gain an advantage in property distribution. In New York, the issues of vindictiveness and economic coercion are specifically addressed by Domestic Relations Law §253, *et seq*. "The legislative intent of Domestic Relations Law §253(3) was principally to prevent the husband in the case of a Jewish divorce from using the denial of a 'Get' as a form of economic or social coercion in a civil divorce action."[25] Similarly, "where either spouse has invoked the power of the state to effect a civil dissolution of marriage, an oppressive misuse of the religious veto power by one of the spouses subjects the economic bargain which follows between them to review and potential revision."[26] Domestic Relations Law §253, however, does not give a civil court the authority or power to determine an ecclesiastical or religious issue. In *Sieger v. Sieger*, *supra*, the court refused to consider the issue of whether the Rabbinical Court's issuance of a "heter"[27] to the husband resulted in her inability to remarry, as doing so would have required review of a religious doctrine and interference with the couple's religious dispute. It was the wife in *Sieger* who refused to obtain a Get, causing the husband to obtain a heter, which would allow him to remarry without obtaining the Get.

B. Muslim Divorce

When a Muslim couple desires a divorce, there are several procedures. Most notably, the Quran indicates that a divorcing couple shall uphold values of kindness and justice when ending their marriage.[28] There are different procedures depending on whether the husband or wife initiates the divorce. Generally, before nay action is taken in a Muslim court, the parties appoint arbitrators to assist with reconciliation. If the couple cannot reconcile their differences, then they may proceed with divorce.

---

[23] *King v. King*, 100 Misc2d 98 [Fam. Ct. Schoharie Co. 1979].

[24] *Id*.

[25] *Sieger v. Sieger*, 37 AD3d 585, 586 [2nd Dept. 2007].

[26] *Perl v. Perl*, 126 AD2d 91, 92 [1st Dept. 1987].

[27] In Catholic Cannon Law Court, it is called an "annulment" of the marriage and would permit both parties to remarry in Church.

[28] Islamweb: Divorce in Islam, http://www.islamweb.net/emainpage/index.php?page=articles&id=92752.

If the husband initiates the divorce, there is a waiting period of three months, during which the husband must continue to financially support the wife. Because there is a "dowry" in Muslim Sharia law, if the husband has initiated the divorce through Talaaq, he must return the dowry to end the marriage. If the wife initiates the divorce, she must return her dowry to end the marriage.

The failure of the parties to obtain an Islamic divorce from a Sharia law court can have far-reaching effects. In some cases, it allows for the ex-husband to retain control over the person of the ex-wife; if she returns to a Muslim country, he may effectively stop her from leaving because she is still his wife under religious laws.[29] Therefore, with respect to property distribution, civil courts in many jurisdictions may consider the refusal of a husband to obtain a religious divorce with his wife when making such an equitable property distribution award. In *Modjeh M.*, the wife had attempted on several occasions to meet with the husband at a mosque at which time a religious representative would read passage from the Quran, thereby dissolving the marriage. Without the religious divorce, she feared returning to Iran, her native country. In justifying its award of equitable property distribution more favorable to the wife, the court stated, "the unequal allocation of power between spouses to terminate a marriage...has been acknowledged by [courts]."

Civil courts also have the power to enforce Muslim marriage agreements and divorces. For example, a civil court enforced the provisions of a "mahr" insofar as its secular terms were enforceable as a contractual obligation. For example, in *Aziz v. Aziz*,[30] the parties were married in a Muslim ceremony in Corona, Queens, New York. The parties signed a civil marriage certificate, which was also signed by the religious leader, the Qazi of the Islamic Center, who performed the ceremony. In civil divorce court, the husband argued that the court should not interpret or enforce the mahr, as it was a religious document. The court disagreed, finding the mahr document complied with the provision of the state's general obligations law, and treated it as a marriage contract, fully enforceable by application of neutral principles of civil law. The religious nature of the document, in and of itself, did not bar judicial review and enforcement of its provisions.

Similarly, a civil court will show comity to a foreign divorce, even if religious principles were the basis for the decision regarding property distribution.[31] For example, New York Civil Practice Laws and Rules, R.4511(b) states in pertinent part, "Every court may take judicial notice without request...of...the laws of foreign countries...." In *S.B. v. W.A.*[32] a new York civil court enforced an antenuptial agreement that was based on religious principles because doing so was

---

[29] *Modjeh M. v. Jamshid A.*, 36 Misc3d 1209A [Sup. Ct. Kings Co. 2012].

[30] *Aziz v. Aziz*, 127 Misc2d 1013 [Sup. Ct. Queens Co. 1985].

[31] New York Civil Practice Laws and Rules §4511(b).

[32] 37 Misc3d 1204A [Sup. Ct. Westchester Co. 2012].

not against public policy of the state in which the divorce took place and it did not involve involvement of ecclesiastical matters. A civil court in the United States will review a religious marriage document pursuant to principles of neutrality, which require a civil court "to 'take special care to scrutinize the [religious] document in purely secular terms and not tor rely on religious precepts,'" the *S.B.* court stated. The United States Supreme Court, in *Jones v. Wolf*,[33] also held that a mahr agreement is not void simply because it is part of an Islamic religious marriage ceremony. Its secular provisions regarding property rights and assets will be enforced by a civil court of law.

**Contracts and Religious Organizational Activities Involving Property and Other Rights**

Civil courts throughout the United States not only litigate property disputes in divorce proceedings, but also during contractual disputes or lawsuits seeking to force the board of a religious corporation to take or refrain from a specific action. As is the case with divorce, those of the Orthodox and Hasidic Jewish faith seek review of their disputes in Rabbinical courts. They seldom use civil courts unless the final outcome of the religious court proceedings needs to be officially recorded. In such a case, the civil courts are somewhat limited as to scope of review.

For example, a New York court refrained from issuing a decision on an issue involving which religious faction ultimately controlled a particular congregation and, hence, control over the property, because "[a]nswering that question involves determination of ecclesiastical, nonjusticiable issues that cannot be decided by application of neutral principles of law."[34] In *Friedman v. Friedman* two competing factions were arguing over which of the factions constituted the duly elected board of trustees of the congregation. While on the surface, it appeared that the court only had to review bylaws and other corporate documents, the ultimate issue involved a determination of the rightful leader of one of the factions, which in turn would have required an interpretation of religious documents involving congregation policy and ecclesiastical matters.

Similarly, in *Drake, et al. v. Moulton, et al.,*[35] the plaintiffs, having been ousted form their positions as trustees at their Baptist church, brought a civil suit to recover damages for breach of fiduciary duty, defamation and tort. The court, refusing to consider the issues, determined that their removal was pursuant to church rules, and therefore, review of the case would require an "impermissible inquiry into religious doctrine or practice."

In *Passionist Communications, Inc. v. Arnold, et al.*,[36] the plaintiffs filed an action in civil

---

[33] *Wolf v. Wolf*, 443 US 595 [1979].

[34] *Friedman, et al. v. CYL Cemetery, Inc.*, 951 NYS2d 898 [2nd Dept. 2012].

[35] *Drake, et al. v. Moulton, et al.*, 93 AD3d 685 [2nd Dept. 2012].

[36] *Passionist Communications, Inc. v. Arnold, et al.*, 23 Misc3d 1130A [Sup. Ct. Westchester Co. 2009].

court seeking an order imposing a constructive trust over funds previously maintained by the late Father. As with many of the other cases cited herein, the *Passionist* court determined the case involved a conflict between two separate church factions over ownership, control and possession of church property, membership and voting rights, congregational disputes arising under documents calling for application of religious law, claims of misconduct by clergy, and disputes over ownership of property. Although the court recognized that resolution of the issues required a determination of whether the nature of the vows taken by the late Father involved "declarations of faith, trust and mutual promises," the court stated that imposition of a constructive trust over church property involved application of general and neutral principals of law. Interpretation of the documents subject to the lawsuit did not require consideration of ecclesiastical issues.

Last, in *Paracha, et al. v. Aduleem, et al.*,[37] the court was faced with two factions struggling for control of a mosque. The dispute arose after the mosque hired an Imam and many years later terminated his employment. According to court records, the Imam refused to end his services and continued to hold religious prayers with his following at the mosque. Two actions were filed–one by the mosque seeking an injunction prohibiting the Imam from entering the mosque, and the other by the Imam and his supporters, alleging that the trustees of the mosque improperly terminated his employment. The Imam sought a declaration from the court that his adversaries were no longer officers and directors of the mosque and therefore his employment could not be terminated. Ultimately deciding it could review certain matters before it, the court stated it could apply neutral principles of law with regard to interpretation of business documents in connection with bylaws, incorporation, corporate conduct and general business practice, but would refrain from reviewing matters concerning religious rules, custom, discipline and regulations of the Tablighi Jamaat Muslim sect or any other Muslim religious doctrines.

## CONCLUSION

Courts in the United States have historically been in the unique position of reviewing cases brought by culturally diverse litigants. When cases present disputes requiring the review or interpretation of ecclesiastical issues, or when application of neutral principles of law is not possible without violating the constitutional protection of freedom of religion, courts will refrain from review and rendering a judgment on the merits.

The separation of church and state is one of the most fundamental principles of political, legal, and human rights practice in the United States. Protection from religious persecution, respect for and tolerance of religious differences, and preservation of a religiously disinterested government directs how courts of law handle cases involving religious disputes. The government is prohibited from interfering with religious practice, just as it is forbidden from considering any religious beliefs when forming policy and enacting laws. It is because of the constitutional restraints and absolute separation of church and state that all litigants who come before legal

---

[37] *Paracha, et al. v. Aduleem, et al.*, 2011NYMisc LEXIS 5974, 2011 NY Slip Op 33310U [Sup. Ct. Queens Co. 2011].

tribunals, regardless of race, creed, color or religion, can and are treated equally in the eyes of the law. Thus, cultural relativism, which is the assertion that human values, far from being universal, vary a great deal according to ones different cultural perspective. Although we recognize and respected U.S. Courts as freedom of speech, freedom of religion and other constitutional prerogatives, however, must give way.

This approach is essential to ensure that in the future, the Rule of Law in the United States, European Union and hopefully, worldwide, will be guided by constitutional rights, separation of church and states, non-discrimination, and tolerance for religious and cultural pluralism.

## KOME PRIPADA OVA IMOVINA? VERSKI SUDOVI; GRAĐANSKI SUDOVI I USTAVNA JEMSTVA O SLOBODI VEROISPOVESTI I ODVOJENOSTI CRKVE OD DRŽAVE

**Rezime:** *Multikulturalizam postavlja mnoge izazove američkom pravosuđu. U državi u kojoj ima na stotine vera i kultura sudovi koji sude u građanskim parnicama moraju da poznaju i poštuju različita verska ubeđenja. Međutim, američka sudska praksa i vladavina zakona moraju da se primenjuju u pravnim pitanjima kako bi se obezbedila doslednost i predvidivost u sistemu koji svima jemči jednaku ustavnu zaštitu.*

*U rešavanju sporova po kulturnim i verskim pitanjima od posebnog su značaja temelji američke sudske prakse: prvi amandman na Ustav Sjedinjenih Država, koji jemči slobodu veroispovesti, i načelo odvojenosti crkve od države. Rešavanje sporova po pita-nju vlasništva nad nekretninama, na primer, postavlja pitanje da li da se strogo primenjuje građansko pravo ili da se uzimaju u obzir i unutarcrkvene norme po pitanju pomenutog vlasništva. U predmetu Džouns protiv Volfa (Jones v. Wolf, 443 US 595) iz 1979. godine Vrhovni sud Sjedinjenih Država je presudio da sudovi ne treba da tumače verska dokumenta, već treba prvenstveno da primenjuju nedvosmislena pravna akta, a u slučaju nedorečenosti da donesu presudu i odštetu u skladu s običajnim pravom (common law) i pisanim zakonima (statutory law).*

*Iako građanski sudovi ne treba da se mešaju u sporove koje mogu da reše verski sudovi, kada takav spor dođe pred građanski sud moraju se jednako primenjivati svetovne norme i zakoni kako bi se obezbedili ustavnost i vladavina zakona.*

**Ključne reči:** *religija, religioznost, verski sudovi, religijska doktrina, SAD, Ustav SAD, Prvi amandman, sekularnost, sudovi, jevrejski, muslimanski*

**Katinka Beretka**
**VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad**[1]

# ISKUSTVA JEDNE AUTONOMIJE -UPOREDNOPRAVNA ANALIZA KONKURENTNIH NADLEŽNOSTI VOJVODINE I JUŽNOG TIROLA-

**Rezime:** *Nezavisno od primarnog razloga osnivanja teritorijalnih autonomija, a to je da služe rešavanju etničkih sukoba unutar jedne države, u savremenom svetu različiti teritorijalni entiteti nesumnjivo stiču sve veći značaj i ulogu u rešavanju generalnih društvenih, ekonomskih i političkih problema. Istovremeno, neprecizno propisivanje nadležnosti i uloge pokrajinskog (srednjeg) i centralnog nivoa vlasti može dovesti, čak, i do udvostručavanja poslova i administracije, nepotrebnih troškova i različite primene iste pravne norme unutar jedne države na putu ka poželjnoj formi decentralizacije. Iako Vojvodina, kao multikulturna pokrajina Srbije, zahteva drugačiji pristup od uobičajenih oblika teritorijalnih autonomija, ni ona nije izuzetak od spomenutih problema.*

*U toku postupka ocene ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine pred Ustavnim sudom Republike Srbije više puta se postavilo pitanje statusa konkurentnih nadležnosti, odnosno pitanje ustavnopravnog regulisanja podele nadležnosti između pokrajine i republike (centralne države) povodom istog posla. Polazeći od normativnih rešenja u slučaju Južnog Tirola - jedne od najboljih teritorijalnih autonomija na svetu po funkcionisanju, iste ćemo pokušati teorijski da primenimo na slučaj Vojvodine, odnosno da uporedimo iskustva na prvi pogled totalno različitih pokrajina/regiona u pogledu konkurentnih nadležnosti.*

*Cilj studije je da se pored prostog opisa važećih odredaba, postojeće (moguće buduće) pravno stanje Pokrajine kritički ilustruje u svetlu italijanskih iskustava.*

**Ključne reči:** *teritorijalna autonomija, konkurentne nadležnosti, podela vlasti, Vojvodina, Južni Tirol.*

## 1. Pokrajinska autonomija u Srbiji

Pokrajinska autonomija u Srbiji sve češće je tema raznih političkih debata i kampanja, naročito posle donošenja odluke Ustavnog suda povodom Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine. Međutim, u ovim diskusijama u najvećem broju slučajeva bude izostavljena rasprava o

[1] beretkati@freemail.hu

istinskim pravnim problemima, kao i realnim „životnim" potrebama. Može se reći da ustavnopravni status, odnosno nadležnosti Vojvodine, ni nakon spomenute odluke nisu u potpunosti razjašnjeni kako u pravnoj nauci, tako ni u javnom mnjenju.

Konkurentne normativne nadležnosti, po pravilu, predstavljaju javne poslove koji spadaju u nadležnost centralne vlasti, pod uslovom da u određenim elementima obavljanje ovih poslova spada i u regulatornu nadležnost pokrajine, u skladu sa pokrajinskim interesima (s tim da moramo uzeti u obzir da se konkurentne nadležnosti javljaju i povodom izvršnih poslova). Zato država najčešće samo određuje okvire u kojima pokrajina mora da se kreće. Stoga „ne radi se o raspodeli nadležnosti između centralne vlasti i regionalnih vlasti u različitim materijama, već o prirodi, kvalitetu i obimu nadležnosti koju, u istoj oblasti društvenih odnosa, ostvaruju organi centralne vlasti odnosno organi koji se obrazuju u regionu". (Pajvančić, 2009: 14) Pitanje je kako je ovaj pravni problem rešen u Ustavu Srbije (tj. da li je rešen uopšte), odnosno u kolikoj meri je ustavotvorac prepustio zakonodavcu i Pokrajini[2] da regulišu jednu društvenu oblast.

### 1.1. Nadležnosti Vojvodine danas i nekad

Iako „autonomaši" vole da citiraju Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine povodom nekadašnjeg položaja autonomnih pokrajina, njegove odredbe ipak treba uzeti sa rezervom, naročito zbog drugačijeg državnog uređenja (federacija), političkog sistema (jednopartijski režim) i ekonomsko-društvenih obeležja (zatvoreno tržište, društveno planiranje) celokupne države u tom periodu. I pored ovih zagrada, za ilustraciju ustavnopravnog rešenja konkurentnih nadležnosti možemo slobodno koristiti Ustav nekadašnje federacije, odnosno Srbije kao primer. Pokrajina ja bila ravnopravna sa republikama u sprovođenju politike federacije putem učešća u saveznim organima, ali nije mogla da vrši zakonodavnu funkciju u onim odnosima koji su se jedinstveno ostvarili u Srbiji kao republici.[3] Ovi odnosi su izričito nabrajani u članu 300. njenog Ustava, kao odnosi u isključivoj nadležnosti Republike. Pokrajina je mogla regulisati samo ona pitanja koja nisu bila utvrđena državnim zakonom,

[2] Definisanjem Kosova kao autonomne pokrajine sa posebim statusom ustavotvorac je izrazio volju da već on sam pravi razliku između ove dve teritorije – po mom mišljenju opravdano. Razlike pored načina konstituisanja, kulturnih, religijskih, nacionalnih karakterisktika, istorijskih korena, mentaliteta ljudi, ekonomskih mogućnosti, pravnog nasledstva, infrastrukture ogledaju se i u različitim pravnim institucijama i potrebama za njima. Ovo ustavno, ali i istorijsko razlikovanje daje mi opravdanje da se u ovom radu ne bavim pitanjem Kosova kao suštinskom autonomijom, nego samo podelom nadležnosti između Vojvodine i Srbije u oblasti tkz. konkuretnih nadležnosti.

[3] *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, "Službeni list SFRJ" broj 09/74, član 4.

čak i doneti zakon umesto republike do donošenja republičkog zakona.[4] U ovom pogledu, možemo govoriti o konkurentnim nadležnostima po osnovu negativne enumeracije. Ali činjenica da se nešto nije moglo regulisati pokrajinskim zakonima nije isključila mogućnost saradnje. Po principu dobrovoljne kooperacije između države i pokrajine čak i posao u isključivoj nadležnosti Srbije mogao se regulisati uz saglasnost obe pokrajine[5] (slična saradnja je prisutna danas u Italiji, o čemu će biti reči kasnije). Za razliku od ove negativne enumeracije današnji Ustav Srbije iz 2006. koristi pozitivnu enumeraciju, tj. tačno nabraja u kojim oblastima Vojvodina može urediti pojedina pitanja u skladu sa zakonom[6]. S druge strane, ne može se zaboraviti da zbog nepostojanja pokrajinske zakonodavne vlasti, po logici hijerarhije izvora pokrajinski propisi više ne mogu biti različiti od zakona samo u skladu sa njima. Regulisanju nadležnosti u asimetričnim decentralizacijama treba se pristupiti preciznim normativnim tehnikama da bi se otklonila kolizija između pravnih propisa i da bi se ispoštovao princip supsidijarnosti u istoj društvenoj (a ne geografskoj) oblasti.

Ograničenje državne vlasti u skladu sa evropskim principima decentralizacije i unutar te supsidijarnosti zahtevao se prvenstveno radi savremenih trendova kako u Evropi, tako i u svetu, ali uz istovremeno poštovanje kruga poslova koji ostaju u isključivoj nadležnosti same države. Uspešnost realizacije pokrajinske autonomije, po pravilu, zavisi od toga koliko je ovaj krug isključivih nadležnosti države širok. S druge strane, sve konstatacije moramo uzeti sa rezervom, jer zbog asimetrične decentralizacije – nezavisno od kruga poslova u isključivoj nadležnosti države – u onim delovima državne teritorije u kojima autonomija nije uspostavljena, država mora da vrši sve, inače pokrajinske nadležnosti. U asimetrično decentralizovanim državama način vršenja istih poslova od strane srednjeg i centralnog nivoa vlasti u velikoj meri utiče na uspešnost celokupne države i u drugim oblastima van domašaja konkurentnih nadležnosti zato je precizno razgraničenje poslova između raznih nivoa od elementarnog značaja za funkcionisanje i naše države. Iako Ustav ističe značaj ovog principa, bliže uređivanje sadržaja ipak ostavlja zakonodavcu. Ovo ustavno rešenje predstavlja pretpostavku vlasti u korist nižih nivoa vlasti s tim da se država može umešati samo ako se nešto ne može svrsishodno ostvariti na lokalnom nivou. Ali istovremeno se postavlja pitanje supsidijariteta u slučaju pretpostavke opšte nadležnosti u korist republike u svim društvenim oblastima. Zato pitanje supsidijarnosti u pogledu odnosa pokrajine i države ne može odlično i u skladu sa svim zahtevima da se primenjuje.

[4] *Ustav Socijalističke Republike Srbije*, "Službeni glasnik SRS" broj 44/74, član 293.

[5] *Ustav Socijalističke Republike Srbije*, član 300, stav 2. o utvrđivanju zajedničkih robnih rerzevi za celu teritoriju RS.

[6] Ustav koristi termin *pokrajina*, ja ovde koristim *Vojvodina* zbog suštinske autonomije Kosova i kao takve, ostaće izvan ove ustavne regulative.

Ako uporedimo nadležnosti RS iz člana 97. Ustava sa nadležnostima Pokrajine iz člana 183. možemo zaključiti da većina društvenih oblasti koje se nalaze u nadležnostima RS istovremeno su nabrajane i kod izvornih nadležnosti Pokrajine, npr. privredne delatnosti, životna sredina, prostorno planiranje, kultura, socijalna i zdravstvena zaštita, ali i ostvarivanje prava građana, itd. Da li to znači da u ovim slučajevima bez izuzetka govorimo o konkurentnim nadležnostima Pokrajine i Republike? Ukoliko jeste, kako je zakonodavac rešio ovo pitanje? Takođe, „prosto" nabrajanje društvenih oblasti u kojima jedan i drugi nivo vlasti imaju izvesne nadležnosti ostavlja suviše prostora za razne interpretacije, jer šta po pravilu znači nadležnost u oblasti prosvete ili kulture. Da li Pokrajina može da uređuje bilo kakvo pitanje od pokrajinskog značaja u ovim oblastima ili samo ona pitanja koja su već zakonom određena kao pitanje od pokrajinskog značaja? I ako jeste, onda kojim zakonima Republika može odrediti pitanja od pokrajinskog značaja: da li sistemskim zakonima ili samim Zakonom o nadležnostima Vojvodine?

Za ilustraciju gore navedenih dilema uzeću razne primere iz zakonodavstva Srbije kako bih predstavila postojeći fragmentiran pristup zakonodavca pokrajinskim nadležnostima. Kao polaznu tačku uzela sam sistemske zakone koji bi trebalo da preciziraju pravni okvir normativne delatnosti Pokrajine u onim oblastima koje su nabrojane među njenim izvornim nadležnostima u Ustavu.

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, pokrajinski organi utvrđuju program za unapređenje socijalne zaštite na svojoj teritoriji u skladu sa Strategijom Vlade (član 57.), tj. opšti okvir za ovo pitanje predstavlja Strategija razvoja, a ne sam zakon. Slično je i sa određivanjem standarda usluga koje podzakonskim aktima utvrdi nadležni ministar. Ukoliko Pokrajina utvrdi drugačije standarde, koji su inače u skladu sa načelima zakona, ali ne i sa podzakonskim aktima ministra, da li je ona prekoračila svoju nadležnost iz člana 183. Ustava koji kaže da u oblasti socijalne zaštite Pokrajina može da uređuje pojedina pitanja? Isti član Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa da Pokrajina može da propisuje povoljnije uslove za ostvarivanje usluga, odnosno više standarde. Ukoliko već ministar sprovodi zakon putem donošenja podzakonskih akata, koji predstavljaju osnov i za Pokrajinu, onda ona ne samo da mora da se kreće u okviru zakona, nego i u okviru podzakonskih akata Republike. Nije definisano pravo Pokrajine da npr. utvrdi drugačije standarde od ministra.

Sledeći primer je prostorno planiranje koje se uređuje pokrajinskim propisima u skladu sa Strategijom regionalnog razvoja i ekonomskom politikom Srbije.[7] Zakon o planiranju i izgradnji, međutim, isključuje mogućnost normiranja pojedinih odnosa, jer prema njemu nadležni

[7] *Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine*, "Službeni glasnik RS" broj 99/2009 i 67/2012 - odluka US, član 10.

ministar bliže propisuje tehničke standarde, sadržinu i način izdavanja raznih dozvola i dokumentacije, ispite, stručni nadzor i slično.[8] To znači da organ državne uprave preuzima one radnje koje bi Pokrajina trebalo da obavlja u ovoj oblasti prilikom uređivanja pitanja od pokrajinskog značaja. Zakon ne spominje da Pokrajina može propisati drugačije uslove od ministra, što u potpunosti ispražnjava normativnu nadležnost Vojvodine iz člana 183. Vojvodina može jedino da donese opšte akte, kao regionalne prostorne planove i planove posebne namene. Ovi akti se ne spominju u Zakonu o planiranju i izgradnji, niti se spominje organ nadležan za njihovo donošenje zato se pretpostavlja da „ove planove donosi organ one teritorijalne zajednice koja vrši normativnu funkciju na teritoriji za koju se planski akt donosi". (Stefanović, 2009). Problem u ovoj interpretaciji jeste pretpostavljanje nadležnosti u korist Vojvodine, a ne propisivanje iste samim zakonom.

Interesantno je rešenje u Zakonu o vodama koji propisuje opštu nadležnost Republike Srbije u upravljanju vodama, a čija nadležnost se ostvaruje, između ostalog, preko organa Pokrajine.[9] Ni ne moram da spominjem da se u Ustavu vodoprivreda izričito spominje među nadležnostima Pokrajine. Da li to znači da je prema Zakonu o vodama upravljanje vodama uvek poverena nadležnost? Ako jeste, zašto se onda navodi u Ustavu kao izvorna nadležnost? Naravno, ne osporava se nadležnost Republike, jer van teritorije Pokrajine neko mora da bude nadležan u ovoj privrednoj oblasti, ali zašto onda nije tako navedeno u samom zakonu? Prema ovoj odredbi, Pokrajina ne može da uređuje nijedno pitanje od pokrajinskog značaja jer su sva pitanja isključivo od republičkog značaja i svaki posao koji Vojvodina obavlja jeste „poveren" - iako to nije tako eksplicitno navedeno.[10]

Za razliku od Zakona o vodama, zakoni o lovstvu i ribolovu sadrže posebnu odredbu o poslovima Pokrajine koje ona može da obavlja preko svojih organa. Takvo nabrajanje pitanja od pokrajinskog značaja predstavlja preciziranje uopštenog ustavnog osnova u oblasti lovstva i ribolova i moglo bi se koristiti kao primer i u drugim društvenim oblastima. Istovremeno, Zakon spominje da su ovi poslovi povereni, tj. da ih Pokrajina ne obavlja samostalno, već pod kontrolom centralne vlasti. Zakon sa ovakvim rešenjem krši ustavnu odredbu i izvorne nadležnosti poistovećuje sa poverenim nadležnostima.

Da spomenem i pozitivan primer. Naime, Zakon o zaštiti životne sredine reguliše nadležnost Pokrajine u donošenju svojih programa i

[8] *Zakon o planiranju i izgradnji*, "Službeni glasnik RS" broj 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US i 24/2011, član 201.

[9] *Zakon o vodama*, „Službeni glasnik RS" 30/2010 i 93/2012, član 24.

[10] U skladu sa članom 11. Zakona o vodama na teritoriji Autonomne Pokrajine nadležni organ određuje granice vodnog zemljišta za vode I reda.

planova za upravljanje prirodnim resursima i dobrima u skladu sa svojim specifičnostima i strateškim ciljevima.[11] Na ovaj način, ostvaruju se i pokrajinski interesi, iako je nadležnost u oblasti zaštite životne sredine ustanovljena u korist Republike u Ustavu. Naravno, i ova odredba ima svoju drugu stranu jer se spominje zajedno sa istovrsnom nadležnošću lokalne samouprave koja se prema članu 190. Ustava *stara* o zaštiti živote sredine i ne uređuje je kako to radi (tj. trebalo bi da radi) Pokrajina u skladu sa članom 183.

Namerno sam izabrala one oblasti povodom kojih je Ustavni sud oglasio neustavnost pojedinih odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV poništavanjem skoro svih onih odredaba koje sadrže reč „uređuje". Na ovaj način, sve što sam malo pre navela kao primer gubi značaj, jer uređivanje pitanja od pokrajinskog značaja ostaće puko izvršavanje ne samo zakona, nego podzakonskih propisa organa državne uprave od strane pokrajinskih organa. Kako smo i videli, zakoni ne postavljaju okvir za delovanje Pokrajine u oblasti normiranja pojedinih poslova, nego stavljaju u isti položaj sa jedinicama lokalne samouprave u vršenju poslova na osnovu poveravanja nadležnosti. Možemo zaključiti da na osnovu takve interpretacije nema ni izvornih nadležnosti Pokrajine, ni konkurentne nadležnosti države i pokrajine jer skoro svaki posao uređuje država (uz manje izuzetke), ali i tada uglavnom na osnovu poveravanja poslova.

### 1.2. Ustavnopravni okvir nadležnosti AP Vojvodine prema odlukama Ustavnog suda Republike Srbije

Ustavni sud je u julu 2012. godine utvrdio da 22 odredbe Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV nisu u saglasnosti sa Ustavom. Naravno, nije mi cilj da analiziram svaki detalj ove odluke, već da izvedem neke konstatacije povodom statusa konkurentnih nadležnosti pokrajine i države prema interpretaciji suda. Takođe, dileme razmatrane u prethodnom poglavlju na osnovu ove odluke pojavljuju se u drugačijem svetlu, jer sva sporna pitanja koja sam navela povodom odnosa sistemskih zakona i ustavnih odredaba o nadležnosti teritorijalne autonomije dobijaju ustavnosudsko opravdanje. Imajući u vidu uvodna razmatranja o autonomiji, odnosno o konkurentnim nadležnostima države i pokrajine, doktrinarno tumačenje USS u velikoj meri sužava mogućnosti Pokrajine da intenzivno učestvuje u regulisanju jedne društvene oblasti (koje mogućnosti su već ionako jako ograničene zbog nepostojanja zakonodavne funkcije na pokrajinskom nivou). „Ustavni sud ukazuje da donošenje propisa radi izvršavanja zakona ni u kom slučaju

[11] *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik RS" broj 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US, član 13.

ne može da bude izvorni posao Vojvodine, nezavisno od toga da li se radi o zakonu koji je donet u oblasti u kojoj su određena pitanja, kao pitanja od pokrajinskog značaja, preneta u nadležnost autonomnoj pokrajini."[12] S druge strane, Ustavni sud je propustio da određuje značenje izraza „uređuje", iako već znamo da to sigurno nije donošenje podzakonskih akata za izvršavanje zakona u skladu sa specifičnostima Pokrajine.

Prema obrazloženju Ustavnog suda, ustanova isključive nadležnosti nižih nivoa postoji samo u federalnim državama u kojima kako federacija, tako i države članice mogu imati svoje sopstvene i zajedničke kompetencije. Ali kada se radi o unitarnoj državi kakva je i Srbija, svaki posao pripada samoj državi. Ukoliko je ustavotvorac imao nameru da ovo jedinstvo razdeli između raznih stepena vlasti, onda bi garantovao zakonodavnu vlast pokrajinskom parlamentu (kao je to slučaj u Italiji kao regionalnoj državi). Donošenjem regionalnih zakona, koji važe samo na užoj teritoriji republike, uvažavaju se one specifičnosti koje opravdavaju proširenje nadležnosti manjih teritorijalnih jedinica kakva je i pokrajina. Druga je mogućnost koja se do donošenja spomenute odluke Ustavnog suda delom primenjivala i u Srbiji, da je prvenstveno država nadležna za regulisanje svih oblasti zakonima i Pokrajina svojim podzakonskim aktima pokriva ono što izostaje ili je suviše opširno određeno. Ovakva podela nadležnosti odgovara opciji ponuđenoj u Deklaraciji o regionalnoj samoupravi koja kaže da „regionalne vlasti u okviru zakona i/ili Ustava imaju potpunu slobodu da pokreću svoje inicijative u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili povereno nekoj drugoj vlasti."[13]

Nažalost, ni nakon ove doktrinarne odluke nisu razjašnjene neke stvari povodom ustavne odredbe o nadležnostima Pokrajine, naročito su se neke dileme pojavile posle njenog donošenja. Izvor utvrđivanja pitanja od pokrajinskog značaja nije određen - da li sistemski zakoni, da li sam Zakon o nadležnostima Vojvodine treba da propiše šta je pitanje od pokrajinskog značaja. Prema Sudu, pokrajinsko pitanje može biti samo ono što je u izvornoj nadležnosti Pokrajine iz člana 183. Ustava. Ali gotovo sve oblasti u izvornoj nadležnosti Pokrajine istovremeno se nabrajaju i kao nadležnosti Republike u članu 97. Ustava (što je u uslovima asimetrične decentralizacije potpuno razumljivo i logično). Da li to znači da su sve nadležnosti Pokrajine istovremeno konkurentne nadležnosti Države i Pokrajine? S druge strane, da li može da postoji konkurentna nadležnost u onim oblastima koje su

[12] Ustavni sud je dao ovo tumačenje povodom osporenih odredaba st. 3 i 4 člana 9. Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV. *Odluka Ustavnog suda RS br. IUz-353/2009*, "Službeni glasnik RS" broj 67/12, str. 30.

[13] Helšinska deklaracija o regionalnoj samoupravi usvojena na 13. sednici Konferencije evropskih ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti u Helsinkiju u periodu od 27. do 28. juna 2002. godine, Ključni koncepti i zajednički principi o regionalnoj samoupravi, dodatak regionalne nadležnosti 1.1.

određene kao nadležnosti Republike, a ne i Pokrajine? Da li u slučaju poveravanja poslova može da se pojavi pitanje od pokrajinskog značaja? Na prvi pogled, ova malo složenija pitanja su inače rezultat rasprave pred Ustavnim sudom. Na primer, nadležnost Pokrajine da uređuje posebna (dodatna?) prava u oblasti socijalne zaštite je oglašena neustavnim jer se, prema članu 69. Ustava, samo zakonom ovo pitanje može regulisati. Prema takvoj interpretaciji, u svim oblastima u kojima je ustavotvorac propisao da se regulišu zakonom isključuje se istovremeno regulisanje putem pokrajinskih podzakonskih akata, iako uloga zakona u ovom procesu može biti jako široka, počevši od određivanja opštih načela preko konkretizacije uslova u oblastima van pokrajinske teritorije sve do enumeracije pitanja od pokrajinskog značaja u socijalnoj zaštiti.

Inače, formiranje stava Ustavnog suda povodom nadležnosti Pokrajine, tačnije Vojvodine počelo je pre donošenja odluke neustavnosti spomenutog zakona. Na primer, sud je već poništio celu pokrajinsku skupštinsku odluku o pokrajinskim službenicima izrekavši da se sistem radnih odnosa nalazi u nadležnosti Republike tj. treba da se reguliše zakonom jer „odredbe člana 179. i člana 183. stav 1 Ustava ne mogu predstavljati 'dovoljan' pravni osnov za samostalno, autonomno uređivanje elemenata sistema radnih odnosa zaposlenih"[14]. Iako sam Ustav garantuje pravo Pokrajini da reguliše sopstvenu organizaciju u skladu sa Ustavom i Statutom (član 183), po pravilu, prema Ustavnom sudu Pokrajina ne može regulisati ništa bez neposrednog osnova u zakonu (ustavni osnov nije dovoljan). Zakon o radnim odnosima u državnim organima usvojen još za vreme važenja Ustava iz 1990. godine primenjuje se na Pokrajinu, opštine i gradove sve do donošenja posebnog zakona. Budući da je usvojen pre donošenja važećeg Ustava, ne pravi razliku između raznih nivoa vlasti. Naš važeći Ustav već predviđa potpuno drugačiji status za pokrajine od jedinica lokalnih samouprava; dok lokalna samouprava mora regulisati sopstveno uređenje obavezno u skladu sa zakonom, Pokrajina to čini u skladu sa svojim statutom. Naravno, prema hijerarhiji pravnih izvora svi podzakonski akti moraju biti u skladu sa zakonom, tako i osporena pokrajinska odluka sa Zakonom o radnim odnosima u državnim organima, ali činjenica da sam Ustav predviđa isključivu nadležnost u korist pokrajinskih organa, u ovoj oblasti omogućava da Pokrajina autonomno reguliše nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi itd. prilagodivši zakonske norme svojim potrebama i odnosima. Prema stavu Ustavnog suda, celokupna odluka je neustavna jer nema osnova uopšte za njeno donošenje tj. podzakonski akti ne mogu biti izvor regulative radnih odnosa u Pokrajini, već samo poseban zakon.

Za razliku od ovog slučaja, sud je priznao potpunu slobodu Vojvodine da utvrđuje svoje simbole i način njihovog korišćenja u skladu sa

[14] *Odluka Ustavnog suda RS br. IUa-2/2009*, „Službeni glasnik RS" broj 68/2012

članom 183. koji je za ovo pitanje dovoljan pravni osnov. Dok član 7. Ustava kaže da izgled i upotreba grba, himne i zastave treba da se uređuju u skladu sa zakonom, Ustavni sud smatra da ovde nema potrebe za donošenjem posebnog zakona.

Ustavni sud je zaključio da je u članu 183. Ustava izvršeno utvrđivanje kako svih nadležnosti, tako i pitanja od pokrajinskog značaja. Sve ostalo su pitanja od značaja za celu državu koja je u mogućnosti da poveri poslove iz svoje nadležnosti pokrajini. Ukoliko bi Pokrajina uredila pitanja iz svoje nadležnosti tako što bi putem pokrajinskih propisa regulisala opšte zakonske norme, onda bi se vređala pravna sigurnost u Srbiji. Bez jednoobraznog izvršenja svih zakona u čitavoj republici jednakost prava građana bi bila ugrožena. Ovakva interpretacija suda čini samu asimetričnu decentralizaciju neustavnom, koja po samoj prirodi može rezultirati nejednakost *per se*. I takođe, princip supsidijarnosti gubi svoj značaj čiji bi cilj bio da se putem rasterećenja države poslovi vrše u skladu sa lokalnim potrebama koje mogu biti veoma različite, čak i unutar iste države.

## 2. Autonomija u Italiji – konkurentne nadležnosti regiona i države

Na prvi pogled, upoređivanje nadležnosti italijanskih regiona i Vojvodine predstavlja beznadežan posao. Italija, kao regionalna država, gleda na podelu nadležnosti između raznih stepena vlasti dosta fleksibilnije, naročito zbog dugogodišnjih iskustava u rešavanju problema koji iz ovakvih odnosa proizilaze. Odluka Ustavnog suda Srbije o nadležnostima Vojvodine, takođe, odbacuje mogućnost komparacije rešenja jedne regionalne države sa Srbijom (vidi prethodno poglavlje). Ali s druge strane, mnogobrojni slučajevi pred Ustavnim sudom Italije, baš povodom konkurentnih nadležnosti, opravdavaju dublju analizu ustavnopravnih rešenja i moguće primene na primer Srbije. Naravno, sve razmatrane nadležnosti moramo uzeti sa rezervom - obaveze koje proizilaze iz članstva Italije u Evropskoj uniji zahtevaju drugačiji pristup problematici, naročito zbog dodatnih nadležnosti regiona da pored osnovne zakonodavne i izvršne delatnosti implementiraju direktive Unije, odnosno da harmonizuju svoje regionalno pravo sa *acquis communautaire*.

Iako je Italija decentralizovana država, njena decentralizacija je asimetrična. Ako bismo ih uporedili sa Srbijom, italijanske regije sa specijalnim autonomnim statusom imale bi položaj sličan Vojvodini (a obične regije bi predstavljale ostatak Srbije). Friuli Venecija Đulija (Friuli-Venezia Giulia), Sardinija (Sardinia), Sicilija (Sicilia), Trentino-Južni Tirol ili Trentino-Alto Adiđe (Trentino-Alto Adige/Südtirol) i Dolina Aosta (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) imaju posebnu autonomiju, s tim da većina regionalnih nadležnosti u slučaju Trentino-Alto Adiđe/Südtirol pripada

njenim pokrajinama Bolzanu i Trentu. Po etničkom sastavu različite pokrajine vremenom su preuzele te zakonodavne kompetencije koje su inače garantovane regiji. Zato u ovom, jedinom slučaju, regija kao takva predstavlja jedan „pravni kišobran" nad pokrajinama bez stvarne uloge u realizaciji decentralizacije.

Važeći Ustav Italije iz 1947. godine (poslednja izmena je 2012. godine) predviđa tri grupe nadležnosti u svom petom poglavlju: isključive nadležnosti države, konkurentne nadležnosti regije i države, odnosno isključive nadležnosti regije (po pravilu sve što ne spada ni u jednu od prethodnih grupa, npr. turizam i trgovina). Ono što treba spomenuti na samom početku analize jeste da se ove odredbe ne odnose na sve regije Italije, samo na obične. To znači da Ustav predstavlja prvenstveno izvor nadležnosti za obične regije, dok ovakvu ulogu u slučaju regija sa posebnim statusom ima Statut. Različit ustavnopravni status regija inače u velikoj meri zbunjuje hijerarhiju pravnih izvora. Statuti raznih regija nemaju istu pravnu snagu. Pre 1999. godine i promene Ustava, statuti običnih regija su bili primarni izvori prava tj. imali su snagu zakona. Posle ustavnih amandmana statuti običnih regija danas predstavljaju regionalno pravo i kao takvi moraju biti u skladu sa zakonima države. Za razliku od njih, regije sa posebnim statusom usvajaju svoj statut autonomno, bez ikakvog zakonskog ograničenja. Njihovi statuti su ustavno pravo i moraju biti usklađeni samo sa konstitucijalnim fundamentalnim principima. Imajući u vidu ovakva rešenja, odredbe Ustava Srbije predstavljaju neku vrstu mešavine odredaba Ustava Italije o običnim i posebnim regijama. Dok Vojvodina može da uređuje svoju organizaciju u skladu sa Ustavom i Statutom (iako, kako sam već navela, ovu odredbu ne možemo bukvalno interpretirati), pitanja od pokrajinskog značaja mora da reguliše u skladu sa zakonom.

Ustavni amandmani iz 2001. godine proširili su samostalnost običnih regija i istovremeno napravili autonomne pokrajine, odnosno regije sa posebnim statusom još specifičnijim u oblasti koje se tiču legislativnih kompetencija. Pre ove ustavnopravne promene obične regije su imale ograničenu zakonodavnu funkciju po principu pozitivne enumeracije, a sve što nije bilo posebno naznačeno bilo je u nadležnosti države. Ali u skladu sa reformama, pozitivna enumeracija je postala osnov za određivanje nadležnosti same države, a sve ostalo je bilo u nadležnosti regije (tj. decentralizacija se proširila) (Brucker, 2004: 7). Interesantno je, takođe, da je primarna legislativna kompetencija za obične regije garantovana samo posle ustavnih amandmana tj. njihovi zakoni su postali zakoni iste pravne snage kao i državni. Ovaj proces pokazuje da ni u Italiji nije postojalo savršeno rešenje za podelu zakonodavne vlasti između regija i države, odnosno da su u izvesnom periodu istorije obične regije imale sličan status u pogledu regulativnih funkcija kao današnja Vojvodina.

Da bih skrenula pažnju na konkurentne nadležnosti običnih regija i države, one su nabrajane u članu 117. i tiču se međunarodnih i odnosa Unije, spoljne trgovine, zaštite rada i na radu, obrazovanja, naučnog i tehnološkog istraživanja, odnosno zaštite kulturnog nasleđa i životne sredine na regionalnom nivou. U ovim slučajevima, po pravilu, država donosi zakone regulišući osnovna načela, dok regije usvajaju svoje zakone precizirajući ova načela unutar sistema postavljenog od strane države. To znači da regije povodom iste društvene oblasti usvajaju razne zakone prilagođavajući državna načela lokalnim potrebama. Iako takvo rešenje predstavlja donošenje toliko različitih zakona koliko ima i regija, pitanje nejednakosti građana iz raznih regija se još nije postavilo. S druge strane, u Italiji se konkurentne nadležnosti više ogledaju komplementarnim, jer i jedan i drugi akter tj. i država i regija moraju da ispune svoje obaveze da bi jedan zakon bio u potpunosti u skladu sa Ustavom. Država usvaja okvirne zakone (sistemske zakone) sa fundamentalnim principima, a regija ostale detaljnije odredbe (Martinico, 2011). Na primer, tzv. normativni okvir povodom zaštite istorijskih jezičkih manjina (Zakon pod br. 482 od 1999. godine) predviđa pojedina načela kao što su: teritorijalnost, osnovna prava, priznate manjine, dok regije imaju po samom zakonu pravo da određuju u kojim oblastima manjine mogu da koriste zakonom garantovana prava.

S obzirom na to da se na regije sa posebnim statusom ne primenjuju ustavne odredbe o podeljenim nadležnostima, postavlja se pitanje izvora tih kompetencija u slučaju Južnog Tirola.[15] Drugi statut regije iz 1972. godine navodi da su pored ustavnih ograničenja i samim statutom određene granice u kojima Južni Tirol prilikom donošenja zakona mora da se kreće. Statut u članu 4. taksativno navodi granice, odnosno da uz poštovanje načela državnog pravnog sistema i međunarodnih obaveza, nacionalnih interesa uključujući i interese jezičkih manjina i socijalno-ekonomske reforme države, regija može da donosi zakone i te u oblasti eksproprijacije, zdravstvenih ustanova, zaštite od požara, regionalnog uređenja itd. Ove nadležnosti su isključive nadležnosti regije, ali su po broju male, jer je u Južnom Tirolu većina zakonodavnih kompetencija preneta sa regije na autonomne pokrajine Bolcano i Trento. Na primer, Statut nabraja 29 oblasti u kojima provincija donosi one zakone koji bi inače bili doneti od strane regionalnog parlamenta kod drugih regija sa posebnim statusom. Naravno, ni u ovom slučaju nije isključena mogućnost konkurentnih nadležnosti, ali je njihova lista predviđena statutom, ne Ustavom. To znači da je čak i sama podela ustanovljena u skladu sa regionalnim potrebama. Na primer, kod Južnog Tirola konkurentne nadležnosti su: obrazovanje, trgovina, lokalna politika, trgovačke radnje, povećanje industrijskog kapaciteta,

[15] Ceo naziv regije je Trentino-Južni Tirol, ali zbog lakšeg razumevanja u tekstu koristim samo skraćeni oblik Južni Tirol.

zdravstvena zaštita, vodoprivreda, probni rad i kvalifikacija zaposlenih, sport, rekreacija...

Iako je odnos regije sa posebnim statusom i države određen u samom regionalnom statutu, neusklađenost između Ustava i Statuta Južnog Tirola prouzrokovana ustavnom reformom iz 2001. godine za posledicu je donela nesklad u samoj listi isključivih i konkurentnih nadležnosti. Ovo pravno stanje je rezultat raznih datuma njihovog donošenja jer Statut Južnog Tirola, donet još 1972. Godine, sadrži drugačije norme od garantovanih u samom Ustavu nakon reforme.[16] Zato amandman br. 3 na Ustav iz 2001. godine u članu 10. obezbeđuje tzv. bolji tretman za regije sa posebnim statusom, ukoliko njihovi statuti ne garantuju toliko prava koliko bi im inače pripadalo. Konkretnije, poglavlje V Ustava, koje reguliše odnos države sa običnim regijama, primenjuje se i na regije sa posebnim statusom, ukoliko su njegove odredbe povoljnije od odredaba iz statuta (na primer, za jednu društvenu oblast statut predviđa konkurentnu nadležnost, dok bi prema Ustavu ta oblast bila u isključivoj nadležnosti regije). Ovaj *biraj bolji* model ima za cilj da naglašava specifičnost specijalnih regija i istovremeno garantuje još širu autonomiju. Zahvaljujući tom tretmanu država se, čak, odriče nekih podeljenih nadležnosti, naglašavajući da isključiva nadležnost, uz poštovanje ustavnih načela, više odgovara državnim interesima, nego neperfektne konkurentne nadležnosti.

Iako se u slučaju Vojvodine ne radi o podeli zakonodavne vlasti između države i pokrajine, italijanski primer regulisanja može biti model sa više aspekata: Statut Južnog Tirola predstavlja osnov za određivanje pitanja od pokrajinskog značaja i Ustav se primenjuje samo u slučaju ako bi garantovao veću autonomiju od samog statuta; država reguliše samo osnovne principe i ostavlja regijama da urede ostala pitanja; određivanje pojedinih poslova se vrši na razumljiv način kako bi svaki akter znao za šta i kako je nadležan; nema konfuzije u pogledu izvora regulisanja tj. da li regionalnim, pokrajinskim ili državnim pravnim izvorima treba da se jedna društvena oblast reguliše. Po mom mišljenju, iako u Srbiji ne postoji pokrajinska zakonodavna vlast, bliže uređivanje načelnih normi iz zakona Srbije putem pokrajinskih propisa ne bi trebalo da se ograniči, imajući u vidu sličnu praksu u Italiji pre garantovanja primarne zakonodavne kompetencije običnim regijama. To znači da su regionalnim podzakonskim aktima precizirani oni odnosi u okvirima sistemskih zakona koji su danas regulisani regionalnim zakonima. Naravno, ni u Italiji ne postoje perfektna rešenja u pogledu decentralizacije, naročito kada se radi o konkurentnim nadležnostima običnih regija. U slučaju određivanja osnovnog nivoa za

[16] Ustavnim reformama od 2001. godine povećane su nadležnosti regije, odnosno liberalizovano je regionalno zakonodavstvo. Na primer, Južni Tirol više nije morao da traži saglasnost Rima da bi njegovi zakoni stupili na snagu.

beneficije u oblasti građanskih i socijalnih prava regionalno pravo je uvek podređeno državnom zakonu da bi se obezbedila jednakost u ostvarivanju prava svih građana Italije. Takođe, Ustavni sud je presudio da država uvek može da oduzima od regije pravo izvršavanja zakona (administrativnu nadležnost) ukoliko smatra da će centralni organi biti uspešniji u tome. U stručnoj literaturi ovo se naziva vertikalni subsidijaritet. Ovakvo ekstenzivno tumačenje, inače strogo postavljenih nadležnosti, čini granice između države i regije u zakonodavnoj delatnosti jako fleksibilnim. Takođe, najviše slučaja pred Ustavnim sudom Italije odnosi se na nesavršenu podelu poslova konkurentnih nadležnosti gde se nalazi granica između načelnog regulisanja i uređivanja u detaljima jedne društvene oblasti. Nadalje, dešava se da država prekorači svoja ustavna ovlašćenja ili sama regija tumači postavljena načela suviše opširno i fleksibilno. Takođe, dešava se i to da država prekrši svoju obavezu i ne donosi sistemski zakon. U ovom slučaju, po pravilu, regija ne bi mogla da regionalnim zakonom reguliše jednu društvenu oblast. Radi otklanjanja takvih prepreka za normalno odvijanje zakonodavne delatnosti regije dozvoljava im se da primenjuju te sistemske zakone države koji su važili pre ustavnih amandmana iz 2001. godine. S druge strane, dešavalo se da regija nije udovoljila svojoj ustavnoj obavezi da reguliše jednu oblast. Zbog činjenice da u Italiji i regije učestvuju u implementaciji pravnih izvora Unije, nepostupanje po konkurentnim nadležnostima prouzrokuje kršenje obaveze prema samoj Uniji. Takvi su bili slučajevi povodom zaštite životne sredine (npr. slučajevi C-225/96, C-87/02, C-466/99, C-248/02, C-139/04), odnosno tržišnih odnosa i privrednih sajmova (slučaj C-439/99) (Bilancia, Palermo & Porchia, 2010: 46).

Imajući u vidu kako pozitivne, tako i negativne primere iz italijanskog prava, iskristalizovalo se da bi trenutno mnogo pravnih akata Srbije trebalo da se menjaju da bi se uspostavili osnovi za jednu bolju, funkcionalniju teritorijalnu autonomiju. Ali i do tog momenta jedno praktično iskustvo Italije može da ponudi rešenje. Tzv. *enactment decree,* koji bi po svojoj koncepciji odgovarao uredbi Vlade sa zakonskom snagom, predstavlja podzakonski akt koji ne samo da ima zakonsku snagu, nego prema stavu Ustavnog suda Italije predstavlja ustavno pravo. Takvim uredbama se sprovodi skoro svaki deo statuta. Naravno, jako je teško odrediti šta se pod sprovođenjem podrazumeva u uslovima Južnog Tirola, da li sprovođenje predstavlja samo izvršenje ili zakonodavnu delatnost (Woelk, Palermo & Marko, 2008: 148). Budući da ni statut ni Ustav ne sadrže ograničenje u pogledu toga kako će Južni Tirol implementirati svoj Statut, da li sa uredbama Vlade ili regionalnim zakonima, zbog pozitivnih karakteristika ovih uredaba skoro svaki detalj Statuta se njima reguliše. Donose se u posebnoj proceduri, priprema ih mešovita komisija (sastavljena od šest članova u pitanjima povodom pokrajine Bolcano i komisija sastavljena

od 12 članova u pitanjima povodom pokrajine Trento ili obe pokrajine). Ove mešovite komisije obrazuju se od predstavnika svih zainteresovanih učesnika tj. države, regije i pokrajina i usvajaju akte za sprovođenje statuta konsenzusom. Kada su pripremili nacrte, Vlada Republike (tj. **državna** izvršna vlast) ih usvaja bez promene samog teksta. Ustavni sud je više puta ukazao na to da činjenica da se akti donesu na osnovu dogovara i pariteta svih dotičnih učesnika daje ovim aktima specifičan status. Bez obzira što su formalnopravni podzakonski akti Vlade imaju više pravne snage od samog zakona zbog specifične procedure u kojoj se usvajaju. Prema stavu Ustavnog suda, ovaj kvaziustavnopravni status opravdava da se akti mogu menjati samo u istoj proceduri u kakvoj su i doneti. Interesantno je da poseban položaj ovih uredaba nije regulisan niti spominjan u Ustavu, odnosno Statutu. Doktrinarnim odlukama, međutim, Ustavni sud je izdejstvovao da iako Južni Tirol ima mogućnosti da bez učešća države donosi svoje zakone radi sprovođenja statuta, ipak uključuje državu putem mešovitih komisija jer ima ustavnosudsku garanciju da uredbe kao podzakonski akti neće biti arbitrarno izmenjene, odnosno po hijerarhiji pravnih izvora uživaju čak i prioritet u odnosu na obične državne zakone. Izgradnja ovakve saradnje u Srbiji, naravno, zahtevala bi aktivno učešće samog Ustavnog suda Srbije u pozitivnom rešavanju odnosa Vojvodine i Srbije, ako bismo prihvatili da se pokrajinska pitanja mogu uređivati sarađujući čak i na podzakonskim aktima. Imajući u vidu trenutne stavove USS, kao i trenutne političke odnose, ovakvo rešenje ne izgleda suviše realno.

## 3. Zaključci

U italijanskom regionalnom sistemu evropeizacija je bila jedan od glavnih i bitnih faktora, naročito zbog učešća regija u implementaciji prava Unije (Bilancia, Palermo & Porchia, 2010: 23). Zajednički ciljevi države i regije prema Evropskoj uniji predstavljali bi osnov za izgradnju takvog sistema kooperacije između raznih nivoa vlasti koji bi preciznim razgraničenjem nadležnosti doprineo zadovoljavanju kako centralnih, tako i lokalnih/regionalnih potreba. I dok je Italija priznala da posebne regije zahtevaju poseban pristup i više mogućnosti za učešće u odlučivanju (čak i obične regije učestvuju u konsultacijama povodom nekih zakona), Srbija se sve više udaljava od bliže saradnje sa Pokrajinom, najverovatnije zbog straha od smanjenja uticaja na jedinstveno upravljanje celokupnom državom. Ali ako „država u kojoj postoje autonomije preuzme u svoje ruke sva globalna i većinu lokalnih pitanja, onda se kroz centralizovani etatizam ispražnjuje svaka sadržina autonomije i umesto demokratije dobijamo totalitarnu državu“ (Fira, 2007: 147).

**Literatura:**

**1.** Bilancia, P., Palermo, F. & Porchia, O. (2010). The European fitness of Italian Regions. *Perspectives on Federalism,* 2.

**2.** Brucker, B. (2004). IDEA Program – Regionalizmus és europanizáció Olaszországban. Preuzeto sa http://www.terport.hu/webfm_send/345

**3.** Fira, A. (2007). *Ustavno pravo - Opšta teorijska pitanja ustavnog prava i istorija srpske ustavnosti*. Novi Sad: Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić.

**4.** Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi usvojena na 13. sednici Konferencije evropskih ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti u Helsinkiju, u periodu od 27. do 28. juna 2002. godine. Preuzeto sa: http://www.raris.org/download/regionalizacija/Helsinska%20deklaracija%20o%20regionalnoj%20samoupravi.pdf.

**5.** Martinico, G. (2011). The impact of "regional blindness" on the Italian Regional State. *WP IDEIR,* 5.

**6.** Odluka Ustavnog suda RS br. IUa-2/2009, „Službeni glasnik RS" broj 68/2012.

**7.** Odluka Ustavnog suda RS br. IUz-353/2009, "Službeni glasnik RS" broj 67/12.

**8.** Pajvančić, M. (2009). *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*. Novi Sad: Centar za regionalizam.

**9.** Statut Trentino-Alto Adige/Südtirol / Statuto Speciale Per Il Trentino Alto Adige. Preuzet sa http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/broschueren.asp?&somepubl_action=300&somepubl_image_id=108139

**10.** Stefanović, Z. (2009). Komentar Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine u oblasti prostornog planiranja, regionalnog razvoja i izgradnje objekata. *e-Press*, 318.

**11.** Ustav Republike Italije / Costituzione della Repubblica italiana. Preuzet sa http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

**12.** Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS" broj 98/2006.

**13.** Ustav Socijalističke Federativne Republike Srbije, "Službeni list SFRJ" broj 09/74.

**14.** Ustav Socijalističke Republike Srbije, "Službeni glasnik SRS" broj 44/74.

**15.** Vukadinović, Đ. (ed.) (2008). Ustav i iskušenja. *Nova sprska politička misao* – posebno izdanje, 2.

**16.** Wolff, S. Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective. Preuzeto sa http://www.stefanwolff.com/working-papers/STCPS.pdf

**17.** Woelk, J., Palermo, F. & Marko, J. (2008). Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights In South Tyrol. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

**18.** Zakon o planiranju i izgradnji, "Službeni glasnik RS" broj 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US i 24/2011.

**19.** Zakon o divljači i lovstvu, „Službeni glasnik RS", broj 18/2010.

**20.** Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda, „Službeni glasnik RS", broj 36/2009.

**21.** Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS" broj 24/2011.

**22.** Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine, "Službeni glasnik RS" broj 99/2009 i 67/2012 - odluka US.

**23.** Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS" broj 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US.

**24.** Zakon o vodama, „Službeni glasnik RS" 30/2010 i 93/2012.

# EXPERIENCE OF AN AUTONOMY – COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF CONCURRENT COMPETENCES OF VOJVODINA AND SOUTH TIROL –

**Summary**: *Notwithstanding the primary task of territorial autonomies being usually device in ethnic conflict management within a state, nowadays different territorial entities undoubtedly get more and more significance in resolution of general social, economic and political problems. But superficial determination of competences and role of provincial (middle) and central level of power can result even in duplication of tasks, redundant expenses and differentiated implementation of same legal norms within same state on the road towards demanded decentralization. Although approach to Vojvodina as multicultural province of Serbia should be different than approach to regular territorial autonomies it is not exception from the mentioned problems.*

*Issue of concurrent competences, more preciously regulation of the division of powers between the province and the republic concerning same area has arisen several times in the proceeding on review of constitutionality of law on competences of the Autonomous Province of Vojvodina before the Constitutional Court of Serbia, too. Having in mind solutions adopted by one of the best well-functional territorial autonomies in the world, South Tirol I will try to apply its provisions and solutions on case of Vojvodina and compare experiences of – at first sight – totally different provinces/regions concerning concurrent competences.*

*The aim of this paper is – beside simple description of valid provisions – to critically illustrate the existing (and the possible future) legal standing of the province in the light of Italian experiences.*

**Key words**: *territorial autonomy, concurrent competences, division of power, Vojvodina, South Tirol*

**Gábor KECSKÉS**
**Secretary, researcher, Széchenyi István University, Postgraduate Doctoral School of Law and Political Sciences**[1]

# ENVIRONMENTAL ANOMALIES IN THE MULTICULTURAL CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN REGION

**Summary**: *The study surveys the environmental anomalies in the Central and Eastern European region having been emerged in the last decades, predetermined by the political and economic paradigm-shifts due to the changes through various levels. Numerous multidisciplinary topics are dealt with, while the legal aspects remained crucial in order to follow and predetermine the economic, ecological and other transition processes. Within the previous years, in the midst of the global financial crisis, the ecological issues had been overshadowed by other interests, initiatives and measures, which had aimed to foster the cure and financial treatment of the economic downturn. The added value of the analysed region to the ecological and economic achievements is instructive; although, in general, the in-depth scrutiny shows that several anomalies slow the process towards the preservation and protection of the environment of the Central and Eastern European States (thereinafter: CEE countries or CEE states).*

**Key words:** *environmental damage, paradigm-shifts, transition process, sustainability.*

## 1. Introduction

The environmental shortages and the linking problematic social dimensions of sustainable development with special regard to Central and Eastern European experiences and methods that were/are peculiar to the social, economic and environmental conditions of this region. The breaking point of the great paradigm shift was the package of reforms ushered in by Gorbachev (before the official collapse of the Soviet Union in the first year of the 1990s) entailing simultaneously the end of the Cold War era, wherein the CEE states lacked not just of their sovereignty and self-determination but – and consequently – their people's transparency and other democratic *fora* as well as methods for accomplishing greater ecological and environmental goals.[2]

[1] Email: kecskesg@sze.hu.

[2] See further, Hill, P.: Environmental Problems after Socialism. *Cato Journal*. 1992, vol. 12, no.2, pp. 321-335.; Hamilton, I.: Transformation and Space in Central and Eastern

Sad memories of the Chernobyl disaster and a number of cases of pollution of border streams promoted the legislation and implementation as well as application of the best practices having been aimed at achieving sustainable development and protection of the environment. Bearing in mind the numerous aspects of social, economic and environmental reality in CEE countries, sustainable development as an abstract principle and legal or semi-legal concept shall not prevail separately in the fragmented and disparate network of societal criteria of a State of the 21st century. Today's democracy also means necessarily 'green democracy', consisting of the essential conditions relating to public participation and transparency of environmental decisions for the sake of the interests of future generations.[3] After the revolutions of 1989-90, CEE countries adopted the minimal and fundamental rules of democracies (Western-type, market-based and plural entities in favour of human rights with a democratic voice for the public), i.e. the legislation of democracies where green democracy and responsible environmentalism had, more or less, flourished.

## 2. Before the End of Communism

The environmental issues of CEE countries became prominent after the revolutions of 1989 and 1990, due to the fact that environmental transparency, market economy-based solutions and the launching environmental jurisdiction (claimable and actionable environmental damages) all hit the agenda after 1989. The change of political paradigm stemmed from the collapse of Soviet dominance of the region, which had left environmental interests out of consideration for many decades. The Soviet sphere of interests, the logic of the Cold War and role of CEE as determined by the Soviet Union had compelled some CEE countries to engage in environmentally unfriendly and heavily polluting manufacturing processes (e.g. expansion of heavy industry had been imposed upon several CEE countries). Dealing with the persistent problem of environmental damage by keeping it under unbroken and strict secrecy had also been a regular feature of the then-time political attitude and sporadic environmental policies (which had merely amounted to some limiting of industrialisation with reference to the protection of nature).

---

Europe. *Geographical Journal*. 1999, vol. 165, no.2, pp. 135-144.; Carmin, J. – Vandeveer, S.: Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession. *Environmental Politics*. 2004, vol. 13, no.1, pp. 3-24.

[3] Compare, the so-called 'environmental democracy convention' with its three democracy layers, the Aarhus convention (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*) had been adopted by the CEE states, as well.

Prior to 1989, the lack of democracy, transparency, NGOs and other organised interest groups, stakeholders, etc, as well as the absence of requirements for preliminary environmental impact assessment had also been descriptive symptoms of the situation at the time.[4] It is worth mentioning that the foundations of the present Aarhus-based were still absent from international relations. This was made worse by centrally-planned economy and industry and the existence of almost exclusively state-owned, megalithic plants ("industrial mammoths"), which were responsible for the greatest and heaviest pollution, while they were at the same time unactionable and badly as well as inefficiently managed by the State. The symptoms were clear and the following quotation is an apt remark on this paradigm: "*the State-owned companies emphasized production targets without regard to the efficient use of raw materials, energy, labor, or other environmental requirements. Prices of raw materials and energy were set far below their true market value, which led to excessive waste and overuse. In addition, the prevailing industrial technologies were often out-of-date and inappropriate, which also promoted raw material waste and vast pollution of natural resources. Underpriced raw materials and energy subsidies functioned as disincentives to installing facilities for pollution prevention, while abatement and pollution charges (fees and fines) were set below abatement costs having little if any effect on polluters' behavior.*" (Mininberg-Hodková-Bellantoni, 1993-1994: 71).

Last but not least, the scientific certainty regarding the impact of industry on the environment was also significantly lower and less proven as a consequence of under-developed scientific monitoring, poor assessment results and inferior scientific infrastructure.

### 3. After the End of Communism till Today

The shift towards democracy produced a need for environmental data and public participation in environmental matters, creating an ideal political and legal backdrop for further progress. Yet, several questions were raised and left unanswered by CEE democracies in the ensuing two decades. Nevertheless, the efforts toward gaining EU accession always kept these issues in the realm of political commitments, while international endeavours were also noteworthy and reached new horizons through the

[4] While „*environmental damage was probably the most visible flaw of communist rule in Central Europe. Citizens could see the pollution, taste the pollution, smell the pollution. They lived in it, breathed it, and sometimes even died from it. One thing they could never do, however, was talk about it. To speak out about the pollution* (…) *was forbidden. This dichotomy between the visible effects of industrial pollution and the inability to speak about them was ultimately one of the most intolerable aspects of daily existence for Central Europeans.*" (Bowman-Hunter, 1991-1992, 926.)

term 'sustainable development' and by means of several crucial international treaties. The fledgling democracies of CEE were evolving simultaneously with the Golden Era (or in other words, the pre-decline era) of international environmental law symbolised by the Rio achievements in the early 1990s.

Since 2004 (when many CEE states acceded to the European Union, *inter alia*, Hungary) the situation has been somewhat different and promising. The EU has played a leading role in several universal issues within the framework of international environmental law, such as its high-level commitment to combatting climate change using strict and ambitious limits on $CO_2$ emissions. The liability issue was also incorporated and codified into European law by the adoption of *Directive 2004/35 on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage*, legislation that requires implementation by member States (being a directive, it is a non-executive norm stipulating only the general aims to be achieved in relatively free-form implementations by member States).

*Steenge* stated that pursuant to the long-time isolation of CEE countries from Western European countries, it is not surprising that Eastern European economies today have many features that are reminiscent of Western Europe during the use of obsolete industrial production techniques of the 1940s and 1950s, thus "environmental consequences are also reminiscent of the situation in the West European countries one or two generations ago." (Steenge, 1991: 326.)

The situation has since changed significantly – with tighter EU integration, the effective, environment-friendly solutions used in Western Europe can (and should) be shared with CEE countries under the banner of the EU.

## 4. Remaining Anomalies

The relatively large amounts of the damages and the inevitable participation of the private sector in the carrying out of one-time public duties yielded the recognition that the private sector will not be able to compensate all possible amounts of damage, pollution or harm. In CEE countries this problem was exacerbated by the fact that the private sector has a relatively short history without organic development or wide ranging experience – nevertheless, social, economic and environmental conditions are similar.

Meanwhile, the initial enthusiasm of the public and stakeholders has been overshadowed by reality with its inherent difficulties, as "*the task facing Central Europe is immense: completely restructuring its entire social, cultural, political, economic, and legal systems*" (Bowman-Hunter, 1991-1992: 927.).

Discounting the continent-like extension of Russia, the geographical territory of CEE countries is relatively small (however, the interconnection is relevant); the biodiversity of any CEE country is akin to other CEE countries, historical and sociological factors are analogous; thus the added value and contribution of CEE countries towards the achievement of sustainability are worth emphasizing. Equal exposure to environmental problems and accidents (see the Chernobyl disaster and its environmental impact in the region) as well as the EU membership status of most CEE countries naturally leads to this region being considered a unique and unified interest group, especially for environmental issues.

It must be stated that at least four nodes influencing environmental policy can be clearly underlined, as follows

1. incentive problems (lack of stakeholders, organizations being responsible for adopting these incentive measures);
2. information problems (relatively short level of knowledge within environmental issues and green interests);
3. lack of exchange solutions and
4. underdeveloped evolution of property rights.[5]

According to *Steenge*, from the transition "all problems related to environmental economics – economic growth and development, the sustainability issue, cost-benefit evaluations – need to be considered simultaneously" (Steenge, 1991: 316). It must be stated that both of the abovementioned opinions arbitrarily exclude the added value of liability issues while concentrating on policy matters.

As for the first issue of information and notification, within a relatively small region of CEE countries (except for Russia) the states and liable parties shall notify and warn each other about potentially hazardous activity and its impact on the environment of other states. Thus originating states (where the polluting person or corporation, such as a firm or factory resides or is located) have a strict obligation to provide prompt notifications of imminent dangers. After the collapse of the Soviet Union and the growth of democracy in Eastern Europe, information flow has been much freer and the extent of environmental disruption has become more widely known (Hill, 1992: 8.). States, while maintaining ultimate and supreme control of their territory, must act first and foremost in cases of danger in the small area that CEE countries occupy (identical geographical scope, relief features and hydrological integrity combined with the small territorial extent of CEE countries are conducive to fostering 'environmental interconnectedness' in the region). The lack of notification was a crucial point in the handling

[5] Compare, Hill: op. cit. 321-335.

of the Chernobyl disaster by the Soviet authorities – by keeping the event secret for several days, the emission of dangerous materials via air to the atmosphere of a number of European States went unchecked. The exact account of impact consist of the immediate death of more than thirty people "*and, as a result of the high radiation levels within a twenty-mile radius, 135 000 people had to be evacuated for an indefinite period. Clouds contaminated by radiation moved from Chernobyl to Sweden where increased radiation was first noticed by measuring equipment in Western Europe. Easterly winds transported radiation to Central Europe, causing damage to vegetables and fruit as far away as Austria and Switzerland*" (Hinteregger: 2008: 45.).

The transition from the former focus on state-owned heavy industry with limitless pollution (pre-revolution mammoth factories and firms) to liable environmentalism (privatised industrial sector dominated by enterprises employing environmental-friendly technology and activities directed by a range of international and municipal legislation with detailed supervisory and control systems in place) has significantly altered the context of codification matters and the environmental commitment of CEE governments through the development of policies and legal provisions based on liability and sustainability. The most common and principal CEE-related environmental problems have involved ineffective technology and quality controls (heavy industry had been given priority at a very high level), neglected regulatory and permit apparatuses, and the lack of rehabilitation of contaminated sites.

The industrial preference from keeping these impacts secret was a key issue stemming from a lack of attention and from a desire to channel more funds and government aid. These hidden environmental issues entailed difficulties after the fall of Communism for investors who had been unaware and who certainly would not have risked their financial stability and business interests by taking on 'slippery' one-time industrial giants without firm and clear standards on liability for past environmental contamination requiring considerable funds to clean up. Given the legacy of severe environmental degradation and hazards inherited by newly established CEE democracies, it is crucial to enact systematic liability reform to aid the clean up of existing pollution sources and to create incentives for future environmental risk reduction.[6]

## 5. Conclusions

According to Hill, pre-1989 CEE economies experienced significant environmental problems while also suffering from having rigid structures

[6] Compare, Boyd, J.: Environmental Liability Reform and Privatisation in Central and Eastern Europe. *European Journal of Law and Economics*. 1996, vol. 3, no.1, pp. 39-60.

that did not allow property rights to develop in response to changing values (Hill, 1992: 333.). Both meant that environmental disruption was likely, while the resulting costs were hidden by being incorporated into the State-dictated prices of many consumer's goods.

"While important in their own right, discontent with the state of the environment and environmental protection offered citizens opportunities to criticise government institutions and ultimately helped destabilise the CEE communist states" (Carmin-Vandeveer, 2004: 6.). In-depth analysis has clearly shown that in the first decade following the paradigm shift of 1989, more and more civil society initiatives have focussed on environmental issues, bringing specific matters to public attention.

My propositions are at least fivefold:

1. Green democracy shall be integrated into the fabric of democracy. Society, economy and the environment are interlinked and form an integral unit under the protection of the state.

2. The role of the EU is unavoidable in developing liability issues both at state level (providing best practices for underdeveloped and environmentally unfriendly economies) and at the community level by means of EU legislation.[7]

3. CEE countries must take part in ratifying more liability-based treaties that aim to protect and preserve the environment. Flexibility is important when considering participation of CEE countries in such treaties.

4. Strict liability channelled to the operator must be preserved, which entails greater responsibility towards the environment (for a liable party the costs of relieving damage, restoration, etc. are very high).

5. Principles such as sustainable development, PPP, precaution, intergenerational equity, as well as the 'Aarhus principles' (both its legal and policy aspects) shall be integrated and implemented into the governance and legislation of states.

In summary, it is worth mentioning that the generally accepted principle of PPP ('polluter pays principle') had not actually functioned in the CEE region before 1989 due to "*the lack of proper empowerment. Pollution fees were low and poorly collected. As a result, the nation* (…) *and national enterprises polluted the national environment*" (Kundzewicz, 2008: 889-890.).

However, considerable time has passed, PPP has become a leading principle in environmental cases, and is now considered a channelling method, declaring the polluting party liable (irrespective of proof of

[7] On the enforcement and direct effects of the environmental law and policy of the European Union, see Jans-Vedder: *op. cit.* 163-170. and 183-215.

negligence or fault on the side of the operator) as well as a method of enforcing reparation (in the form of compensation). Environmental policy and management techniques have also lifted many lessons from the legal components of PPP, making more practical and management-focussed.

To wrap up on an optimistic note, let us quote an apt remark of Carmin and Vandeveer, which reads: "*(S)ome hardships of the transition period – decreases in real wages of large segments of the population, high inflation rates, unemployment, and other social and economic problems – have pushed environmental problems further down the agenda. These difficulties, which are more than understandable, may slow the process of environmental improvement, but by no means will they halt it*" (Carmin-Vandeveer, 2004: 14.).

**References**

**Books**

Hinteregger, M. (2008), *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jans, J. – Vedder, H. (2012), *European Environmental Law after Lisbon*. Fourth Edition. Groningen: Europa Law Publishing.

**Journal article**

Bowman, M. – Hunter, D. (1991-1992): Environmental Reforms in Postcommunist Central Europe: From high Hopes to Hard Reality. *Michigan Journal of International Law*, 13, 921-980.

Boyd, J. (1996): Environmental Liability Reform and Privatisation in Central and Eastern Europe. *European Journal of Law and Economics*, 3, 39-60.

Carmin, J. – Vandeveer, S. (2004): Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession. *Environmental Politics*, 13, 3-24.

Hamilton, I. (1999): Transformation and Space in Central and Eastern Europe. *Geographical Journal*, 165, 135-144.

Hill, P. (1992): Environmental Problems after Socialism. *Cato Journal*, 12, 321-335.

Kundzewicz, Z. (2001): Water Problems of Central and Eastern Europe – a Region in Transition. *Hydrological Sciences Journal*, 46, 883-896.

Mininberg, M. – Hodková, I. – Bellantoni, D. (1993-1994): Promoting Economic Growth and Environmental Protection: The Institute for Sustainable Development. *Connecticut Journal of International Law*, 9, 69-86.

Steenge, A. (1991): A Survey of Environmental Problems in Eastern Europe. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2, 315-332.

**Legal citation**

*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, 1998.

# EKOLOŠKE ANOMALIJE U MULTIKULTURNOM REGIONU SREDNJE I ISTOČNE EVROPE

**Rezime**: *Ovo istraživanje se bavi ekološkim nepravilnostima koje su se pojavile u poslednjih nekoliko decenija u regionu srednje i istočne Evrope, a koje su predodređene političkim i ekonomskim promenama na različitim nivoima.* ***Razmatraju***

*se brojne multidisciplinarne teme, a pravna strana ostaje ključna da bi se pratili i predodredili ekonomski, ekološki i drugi tranzicioni procesi. U prethodnih nekoliko godina zbog svetske finansijske krize ekološka pitanja su bila u senci nekih drugih zanimanja, nastojanja i mera čiji je cilj bio da se vodi računa o oporavku i izlasku iz ekonomskih teškoća. Međutim, ekološki ciljevi i predstava o održivosti mogu da*

*doprinesu finansijskom oporavku. Dodatna vrednost istraženog regiona ekonomskim i ekološkim dostignućima je poučna iako detaljno udubljivanje, u principu, pokazuje da nekoliko nepravilnosti usporava postupak očuvanja i zaštite životne sredine u zemljama srednje i istočne Evrope.*

**Ključne reči:** *ekološka šteta, promena paradigme, proces tranzicije, održivost.*

**Prof. dr Mile Matijević**
**VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad**
**Branka Pavlović, master prava**
**Pravni fakultet Univerziteta za poslovni inženjering i menadžment, Banja Luka**

# DA LI SU POLICIJSKI I PRAVOSUDNI ORGANI UZ POMOĆ MEĐUNARODNE ZAJEDNICE EFIKASNIJI U SUZBIJANJU KRIMINALITETA U BOSNI I HERCEGOVINI?

**Rezime:** *Bosna i Hercegovina (BiH) je Dejtonskim sporazumom ustanovljena kao država sa dva entiteta i tri konsititutivna naroda. U takvoj političko-pravnoj zajednici u proteklih 17 godina BiH se kreće i razvija u pravcu evropskih integrativnih procesa manjim-većim intezitetom. Kako je cjelokupan bezbjednosni i pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini doživio značajne organizacione i funkcionalne promjene u odnosu na predratne, neophodna je bila pomoć međunarodne zajednice.*

*U prvim posleratnim godinama ta pomoć je bila usmjerena na uspostavljanje minimuma saradnje policijskih i pravosudnih organa na području Bosne i Hercegovine. Kako je vrijeme odmicalo postepeno je ustanovljavana i šira saradnja policijskih i pravosudnih organa, da bi danas ona dostigla u nekim segmentima i primjerne relacije[1]. U okviru cjelokupnog razvoja, veoma značajnu ulogu imaju i državni organi koji su nadležni sa sprečavanje, suzbijanje kriminaliteta. Policijski organi u BiH imali su u posleratnom periodu odlučujuću ulogu u stvaranju povoljnih uslova za političku stabilnost, ostvarivanje osnovih sloboda i prava građana, a u okviru organizacije policije u BiH (na državnom, entiteskom nivou) stvoreni su optimalni uslovi za efikasno djelovanje ovih organa.*

*Pravosudni organi u BiH su takođe organizovani u skladu sa ustavnim i zakonskim odredbama, tako što je organizaciona struktura tužilaštva i suda u okvirima entiteta sa izdvojenim pravosudnim mehanizmom i na državnom nivou. Neki pokazatelji o kretanju krimaliteta, efikasnosti u procesuiranju i presudama govore da je rad ovih organa na nivou efikasnosti organa u zemljama iz okruženja. Uvažavajući postignuti napredak, u organizacionom i funkcionalnom smislu, i dalje je neophodna zakonska integracija, jačanje*

[1] Policijski i pravosudni organi konačno su shvatili neophodnost međusobnog operativnog uvezivanja i kvalitetne saradnje u oblasti suzbijanja kriminaliteta, a posebno najsloženijih oblika kojima se ugrožavaju osnovne ljudske vrijednosti.

*nadležnosti i djelovanje tih organa u cilju stvaranja uslova za još efikasnije suzbijanje kriminaliteta i stvaranje uslova da se Bosna i Hercegovina približi zahtjevanim uslovima Evropske unije.*

**Ključne reči:** *Bosna i Hercegovina, policija, tužilaštvo, sud, međunarodne organizacije, suzbijanje kriminaliteta, koordinacija policijsko-tužilačkih aktivnosti, sudske odluke.*

## 1. **Organizacija i nadležnost policijskih i pravosudnih organa u Bosni i Hercegovini**

Policijske strukture svake zemlje nadležne su za zaštitu ustavnih vrijednosti i dobara države i građana. Tako i policija Bosne i Hercegovine, prema Ustavu i zakonima, štiti sveukupnu bezbjednost građana, a posebno ličnu i imovinsku sigurnost i druga prava i slobode. Policija izvršava poslove na osnovu zakonskih propisa, a u skladu sa utvrđenim pravilima policijskog djelovanja.

Početkom rata 1992. godine policija na području Bosne i Hercegovine uglavnom djeluje u okviru nacionalnih područja (srpska, hrvatska, muslimanska). U toku četverogodišnjeg rata policija je pored učešća u oružanim dejstvima na području nadležnosti, obavljala i klasične policijske poslove i zadatke u veoma složenim uslovima. Policija je vršila zaštitu integriteta lica i imovine na način i u obimu koji je bio primjenljiv u slovima rata. Po završetku rata policija u Bosni i Hercegovini dobila je veoma teške i odgovorne zadatke. U skladu sa Dejstonskim ustavom, policija je bila organizovana na entitetskom nivou (Republika Srpska, Federacija Bosne i Hercegovine i Distrikt Brčko). Na državnom nivou nije postojao nikakav oblik policijske organizacije, niti su postojale policijske strukture. Nakon nekoliko posleratnih godina, na inicijativu i insistiranje međunarodne zajednice, na državnom nivou se formiraju prve policijske agencije: Državna granična služba - granična policija, Biro za saradnju sa Interpolom, Obavještajno-bezbjednosna (sigurnosna) agencija, Agencija za istrage i zaštitu (SIPA), Direkcija za koordinaciju policijskih tijela u BiH i neke druge, manje značajne državne agencije[2]. Većina navedenih agencija organizaciono se nalazi u sastavu Ministarstva bezbjednosti - sigurnosti BiH[3].

Pravosudni organi na nivou BiH organizovani su kao organi tužilaštva i suda, a nadležni su za postupanje na području cijele Bosne i

[2] Policijski i pravosudni organi na nivou Bosne i Hercegovine stvarno su nadležni za poslove i zadatke u skladu sa određenim zakonima koji regulišu organizaciju i nadležnosti istih.

[3] Ministarstvo bezbjednosti-sigurnosti Bosne i Hercegovine nije hijerarhijski najviši organ u oblasti bezbjednosti, već isključivo organ koordinacije i saradnje policijskih agencija koje djeluju u sastavu Ministarstva i drugih policijskih agencija na području BiH.

Hercegovine u poslovima koji su predviđeni Zakonom o tužilaštvu i sudu BiH[4]. Tako je tužilaštvo Bosne i Hercegovine nadležno za poslove sprovođenja istrage zajedno sa policijskim agencijama u BiH, za krivična djela predviđena KZ BiH. Sud Bosne i Hercegovine je prvostepeni i drugostepeni sud za ta krivična djela. Na području entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i Distrikta Brčko organizacija policije i pravosudnih organa je u skladu sa Ustavom i zakonima. Prethodno navedene policijske agencije obavljaju poslove iz svoje nadležnosti na području cijele Bosne i Hercegovine[5]. Istovremeno, na području entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko) postoje policijske strukture i to:

- na području Federacije BiH postoji Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i 10 kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova. U okviru kantonalnih ministarstava postoje lokalne policijske agencije (policijske uprave, policijske stanice).
- na području Republike Srpske postoji Ministarstvo unutrašnjih poslova, a takođe i pet centara javne bezbjednosti. Na lokalnom nivou postoje stanice javne bezbjednosti i policijske stanice.
- policija Brčko distrikta organizovana je kao posebna policijska organizacija za to područje.[6]

Policijske agencije na području entiteta i Distrikta Brčko su organizovane u skladu sa ustavima entiteta i zakonima o unutrašnjim poslovima i policiji. Nadležnost policije u entitetima se ostvaruje na utvrđenom području entiteta, kantona, centra, policijske uprave ili policijske stanice. Takva organizacija policije na području entiteta i distrikta obezbjeđuje neposredno vršenje svih poslova iz nadležnosti. Entiteske policijske strukture su nadležne za djelovanje na području entiteta Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko. Neposredno djelovanje ostvaruje se preko regionalnih policijskih struktura (kantonalnog MUP-a, CJB i lokalnih policijskih snaga - policijske uprave, policijske stanice). Saradnja policije je u posleratnom periodu bila slaba, ali je vremenom napredovala i u današnje vreme je dostigla nivo optimalnosti, s mogućnošću i daljeg unapređenja[7].

[4] Tužilaštvo i sud BiH nisu hijerarhijski viši organi od entitetskih, već postupaju u krivičnim stvarima koje su propisane KZ i ZKP Bosne i Hercegovine.

[5] Policijske i pravosudne strukture na nivou Bosne i Hercegovine se u svakodnevnoj komunikaciji zovu i „državne".

[6] Policijska i pravosudna djelatnost na području Brčko distrikta je organizovana kao samostalan i nezavisan policijski i pravosudni mehanizam, u skladu sa zakonskim propisima koji regulišu predmetne oblasti.

[7] Restrukturiranje policije podrazumjeva visok stepen koordinacije, saradnje i zajedničke djelatnosti na nivou BiH što se može postići različitim organizacionim pristupom, bez prejudiciranja krajnje organizacije.

Pravosudni organi na području entiteta i Distrikta Brčko organizovani su u skladu sa Ustavom i zakonima. U Federaciji BiH tužilaštva funkcionišu na kantonalnom nivou i kao Federalno tužilaštvo, a u Republici Srpskoj na nivou okruga kao okružna tužilaštva i kao Republičko tužilaštvo Republike Srpske. Brčko ima svoju posebnu organizaciju tužilaštva i suda. Sudska organizacija na području entiteta je usklađena počev od lokalnog nivoa (opštinski sudovi), preko regionalnog (kantonalni, okružni) do entitetskog nivoa (Vrhovni sudovi).

## 2. **Policijske i tužilačke nadležnosti**

Policijske strukture organizovane su na državnom, entitetskom, regionalnom i lokalnom nivou, pa je, u skladu sa tim, zakonska regulativa definisala njihovu organizaciju, nadležnost i djelovanje. Djelovanje policijskih agencija regulisano je određenim propisima (zakonima o unutrašnjim poslovima, policiji) za područje nadležnosti. Organizacija i nadležnost policije u strukturama Bosne i Hercegovine dosta je slična policijskim nadležnostima i zadacima u entitetima u Brčko distriktu. Veoma bitna odrednica u funkcionisanju svih policijskih struktura zasniva se na principima međusobne saradnje policije, nesukobljavanju nadležnosti, a u nekim slučajevima i na principu zajedničkog djelovanja. Takav način rada policijskih struktura u osnovi daje dobre rezultate. Svaka policijska agencija obavlja poslove iz svoje nadležnosti (na državnom, entitetskom, regionalnom i lokalnom nivou).

U toku 2003. godine na području Bosne i Hercegovine, u okviru reforme krivičnog pravosuđa uspostavlja se novo krivično zakonodavstvo, što značajno mijenja do tada već tradicionalni oblik policijskog rada. Dolazi do objedinjavanja istražnog djelovanja policije i tužilaštva (tužilačka istraga[8]). Policiji se oduzimaju do tada ekskluzivna prava na određivanje pritvora, samostalno vođenje istrage, vještačenje, pretresanje i sl. Policija sada te radnje obavlja uz prethodno odobrenje i naredbu suda. Takve nadležnosti u cjelini obezbjeđuju veću zakonitost u radu policije. Procjenjuje se da je takvim izmjenama pojačana zaštita ljudskih prava i sloboda.

Saradnja između postojećih policijskih agencija u prvo posleratno vreme bila je dosta slaba, nedovoljno operativna, sa određenim nedostacima i sl. Vremenom, saradnja se unapređivala i popravljala, a posebno zahvaljujući insistiranju međunarodnih policijskih mentora (APTF, EUPM[9]) na

[8] „Deset godina funkcionisanja novog ZKP“, Zbornik radova, Internacionalna asocijacija kriminalista, Banja Luka (Analitičko sagledavanje funkcionisanja „tužilačke istrage“ u Bosni i Hercegovini prikazano je kroz 38 referata naučnih i praktičnih radnika iz oblasti policijske i pravosudne profesije).

[9] European Union Police Mission – Evropska policijska misija u Bosni i Hercegovini.

uspostavljanju bližih i konkretnijih oblika saradnje i zajedničkog djelovanja. U okviru takvog nastojanja dolazi do formiranja pojedinih policijskih agencija na državnom niovu, odnosno za cijelo područje Bosne i Hercegovine.[10] Stvaranjem multietničkog koncepta policije[11], cjelokupan rad policije se značajno poboljšava i unapređuje.

Značajan doprinos sveukupnom unapređenju policijske saradnje dali su i školski centri za obuku policije (policiske akademije, policijske škole). U školama i na akademijama se školuju budući policijski kadrovi na istim nastavnim programima i pravilima, uz nadzor međunarodnih predstavnika. Posebno se poboljšava međusobna operativna komunikacija policije u horizontalnom, ali i u vertikalnom smislu. Sve se više uspostavljaju profesionalni standardi u radu policije. Kroz uspostavljanje profesionalnih standarda iz policije se eliminišu nosioci kriminalnih i drugih neprofesionalnih radnji, čime se popravlja profesionalni i etički kvalitet policijskih struktura[12].

Međutim, ključni problem u radu policije jeste značajno miješanje i uticaj  političkih struktura na njen rad. Naime, političke strukture moći na svim nivoima[13], od lokalnog do državnog, žele imati izvjesni uticaj na policiju, a posebno u vezi sa „kadrovskom politikom" i uticajem na operativni rad policije. Svakako da je policija dio društva, što znači da država putem nadležnih struktura vlasti mora i treba da ima određeni uticaj. Međutim, uticaj politike na kadrovanje u policiji po volji sopstvenih interesa, a ne na bazi stručnih kompetencija, predstavlja najgrublje miješanje u rad policije[14]. Isto tako ključni problem i dalje predstavlja nedovoljna otvorenost policije prema građanima. Naime, iako je u posleratnom periodu značajno unapređen taj ambijent[15] još postoje znatni otpori daljem podruštvljavanju poslova bezbjednosti i približavanju policije građanima u lokalnoj zajednici. Tako je, pre svega, prisutna nedovoljna zainteresovanost same policije da se značajnije poveže sa građanima na svim nivoima i kroz sve moguće metode rada i modele policijskog komuniciranja.

---

[10] Policijske agencije na državnom nivou su nadležne za suzbijanje najsloženijih oblika kriminala, kao i za sve oblike međunarodne policijske saradnje i djelovanja.

[11] Multietičnost policijskih, kao i pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini je doprinela bržem i kvalitetnijem prevazilaženju nekih „barijera" u funkcionisanju ovih veoma bitnih državnih institucija u poslijeratnom periodu u Bosni i Hercegovini.

[12] Ova djelatnost je bila od velikog značaja budući da je u ratnom vremenu policija u svoje redove primila i jedan broj lica iz kriminogenih sredina, bez prethodnih provjera koje su bile standardizovane u ranijem vremenu.

[13] Ključni problem kod političkog uticaja javlja se u slučajevima kadrovskog usmjeravanja, imenovanja ključnih rukovodilaca u policiji (direktor, komesar i sl.), što zna trajati i više mjeseci.

[14] U Bosni i Hercegovini je još prisutna tzv. politička podobnost za prijem u policiju, što se u stvarnosti pretvara u stranačku pripadnost.

[15] „Communiy policing" je značajno implementiran u rad policije, s tim da se još shvata kao „ad hoc" zadatak, a ne stalni trend i trajni model rada policije.

Poseban problem i nedostatak policijske povezanosti sa građanima predstavlja shvatanje da građani u bilo kom obliku nisu nadležni za praćenje, kontrolu, uticaj na rad policije[16]. U vezi sa ovim problemom, na području Bosne i Hercegovine značajnu pomoć u edukaciji policijskih struktura dali su predstavnici Međunarodnih policijskih snaga (IPTF), prenoseći iskustva razvijenih zemalja Zapada u vezi sa tim strateškim pitanjem potpunijeg vezivanja policije za građanske interese[17]. Policija u radu primjenjuje metode i sredstva koji su univerzalni u policijskoj profesiji. Policijska ovlašćenja su propisana zakonima i podzakonskim aktima o policijskoj službi. Policija primjenjuje metode proaktivnog i reaktivnog djelovanja[18] kroz pozorničku, patrolnu i sektorsku djelatnost. Policijske metode i sredstva zasnovani su na teoriji i praksi policijskih, kriminalističkih i bezbjednosnih nauka i praktičnih iskustava. U posebnim slučajevima primjenjuju se i složenija sredsva policijske taktike (hapšenja), kao i metode složenih policijskih operacija.

## 3. **Saradnja policije i pravosudnih organa na suzbijanju kriminaliteta u Bosni i Hercegovini**

U okviru poslova sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta veoma je bitno da se uspostavi potpuna, neposredna i kontinuirana saradnja između policije i pravosudnih organa. Kako je u 2003. godini objedinjena istraga (tužilački model istrage), policija i tužioci su uspostavili tijesnu saradnju i zajedničko djelovanje. Tužioci postaju glavni kreatori, rukovodioci i mentori istrage, dok policija svojim kadrovskim i operativnim potencijalima i uz pomoć tužilačkog nadzora obavlja neposredne operativne i istražne radnje. U prvom periodu uspostavljanja ovog modela istrage bilo je nesporazuma i nesnalaženja da bi vremenom bili uspostavljeni jasniji odnosi, nadležnosti, pa i odgovornosti. U okviru saradnje policije i pravosudnih organa interesantno je analizirati neke rezultate. Statistički podaci o kretanju prijava, istrage, optuženja i samih presuda na određenom području pokazuju neke aspekte međusobne (ne)saradnje policijskih i tužilačkih organa u Bosni i Hercegovini, što se direktno ili indirektno odražava i na rezultate rada nadležnih agencija.

---

[16] Vrlo su retke emisije na lokalnim stanicama gdje bi građani mogli komunicirati sa policajcima, polcijskim rukovodiocima i sl. I dalje se robuje zvaničnim saopštenjima i svojevrsnoj jednostranoj komunikaciji.

[17] Posebnu pomoć u implementaciji projekta „Comunitty policing" dale su švicarske agencije koje imaju veliko iskustvo u ovim poslovima.

[18] Novije tendencije rada policije se orijentišu ka tzv. proaktivnom radu.

**Pregled rezultata rada tužilaštava Republike Srpske u 2011. Godini**

Prema statističkim podacima o radu tužilaštava na području Republike Srpske mogu se izvući zaključci o bitnim karakteristikama efikasnosti rada policijskih i pravosudnih organa.[19]

*Prijave - Izvještaji o izvršenju krivičnih djela*

| Vrsta predmeta | Neriješeno prijava iz ranijih godina | Primljeno prijava tokom 2011. god. | Ukupno u radu prijava tokom 2011. god. | Riješeno prijava tokom 2011. god. | Delomično riješeno prijava tokom 2011. god. | Neriješeno prijava na kraju 2011. god. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Opšti kriminal | 3.275 | 7.076 | 10.351 | 7.181 | 0 | 3.170 |
| Privredni kriminal | 435 | 739 | 1.174 | 729 | 0 | 445 |
| Ratni zločin | 98 | 16 | 114 | 80 | 0 | 34 |
| **Ukupno** | **3.808** | **7.831** | **11.639** | **7.990** | **0** | **3.649** |

Okružna tužilaštva u Republici Srpskoj su u 2011. godini u radu imala ukupno 11.639 prijava. Od navedenog broja, u 2011. godinu preneseno je 3.808 neriješenih prijava iz ranijih godina. Navedeni podaci u tabeli o broju podnesenih prijava sa osnovama sumnje za krivično djelo učinioca na području Republike Srpske u 2011. bili su osnov djelovanja policije - tužilaštva. U okviru podnošenja prijava vrlo je bitna saradnja tj. zajednička procjena postojanja osnova sumnje u konkretnom slučaju na osnovu čega bi se tužilaštvo opredjelilo za donošenje naredbe za sprovođenje istrage. Iz prezentirane tabele vidljivo je da značajan broj prijava ostaje nerješen iz prethodne godine (3.808) što govori o nedovoljnoj ažurnosti policijsko-tužilačkih organa u vezi sa tim nadležnostima i poslovima[20].

Iz prezentirane tabele za 2011. godinu primjećuje se da se na kraju godine, takođe, vrši prenošenje značajnog broja prijava u sledeću 2012. čime se nastavlja tendencija neažurnosti, što opet usporava sveukupnu operativnu, istražnu i procesnu aktivnost policijskih i pravosudnih organa u cjelokupnom procesu suzbijanja kriminaliteta.

[19] Statistički podaci iz Izvještaja o radu republičkog tužilaštva Republike Srpske za 2011. god.

[20] Brzina postupanja policije i tužilaštva u konkretnom slučaju na osnovu primljene i podnesene prijave može i direktno uticati na kvalitet i efikasnost daljeg rada na konkretnom slučaju. Kako je bitno da se pokrene istražna aktivnost, tako je bitno i u slučaju neosnovane sumnje da se ista eliminiše iz „mogućih manipulacija“ i posledica neosnovanog sumnjičenja prema licima.

***Rješavanje istraga u okružnim tužilaštvima u 2011. godini***

| Vrsta predmeta | Neriješeno istraga iz ranijih godina | Naređeno istraga tokom 2011. god. | Ukupno u radu istraga tokom 2011. god. | Ukupno riješeno istraga tokom 2011. god. | Djelimično riješeno istraga tokom 2011. god. | Broj neriješenih istraga tokom 2011. god. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Opšti kriminal | 2.544 | 5.984 | 8.528 | 6.522 | 0 | 2.006 |
| Privredni Kriminal | 268 | 362 | 630 | 395 | 0 | 235 |
| Ratni zločni | 245 | 26 | 271 | 38 | 0 | 233 |
| **Ukupno** | **3.057** | **6.372** | **9.429** | **6.955** | **0** | **2.474** |

U 2011. okružna tužilaštva vodila su ukupno 9.429 istraga od čega 3.057 neriješenih iz prethodne godine i 6.372 istraga koje su naređene u tekućoj godini. Ukupno je riješeno 6.955 istraga pa je na kraju ostalo neriješeno 2.474 istrage. Na osnovu prikazanih podataka o rješavanju istraga u okružnim tužilaštvima u 2011, vidljivo je da je u odnosu na broj podnesenih prijava (prethodna tabela), u 6.372 slučaja pokrenuta istraga naredbom tužioca. Pored naređenih istraga, preuzete su istrage koje nisu završene u prethodnoj godini što povećava broj istraga u radu na 9.429. U toku godine se završava 6.955 istraga, a prenosi u sledeću godinu 2.474 predmeta, čime se opet kao i u prethodnoj tabeli stvara novi-stari posao u sledećoj godini.

***Podnošenje optužnica pred sudovima u 2011. godini***

*Kada tužilac tokom istrage nađe da postoji dovoljno dokaza iz kojih proizlaz osnovana sumnja da je osumnjičeni počinio određeno krivčno djelo, pripremiće i sudiji z prethodno saslušanje uputiti optužnicu, koju ovaj može potvrditi ili odbiti u cijelosti ili u odnosu na pojedine tačke. Potvrđivanjem optužnice, osumnjičeni dobija status optuženika protiv njega započinje vođenje krivičnog postupka pred sudom.*

| Vrsta predmeta | Ukupan broj podignutih optužnica tokom 2011. | Ukupan broj potvrđenih optužnica tokom izvještajnog perioda | Broj optužnica čije je potvrđivanje odbijeno | Broj optužnica povučenih prije donošenja odluke o potvrđivanju |
|---|---|---|---|---|
| Opšti kriminal | 4.765 | 4.537 | 22 | 6 |
| Privredni kriminal | 265 | 260 | 3 | 1 |
| Ratni zločni | 16 | 11 | 0 | 0 |
| **Ukupno** | **5.046** | **4.808** | **25** | **7** |

Postupajući po optužnicama tužilaštva, sudovi su u 2011. donijeli ukupno 4.612 presuda za 5.630 lica od kojih 3.980 osuđujućih za 4.799 lica, 255 oslobađajućih za 342 lica, 207 odbijajućih za 268 lica, 170 predmeta je riješeno obustavom postupka za 221 lice, dok je u 17 predmeta optuženo lice proglašeno neuračunljivim. Navedeni podaci o aktivnosti sudova u Repubici Srpskoj po podignutim optužnicama tužilaštva ukazuju na visok stepen efikasnosti presuđivanja[21]. Pokazatelji o radu suda u pogledu izricanja presuda ukazuju na visok stepen efikasnosti sudova u krivičnim stvarima, kao i visok procenat osuđujućih presuda. Takva konstatacija ide u prilog ocjeni kvalitetnog rada policijko-tužilačkih organa u prethodnom krivičnom postupku (istrazi)[22]. Sa ciljem jačanja kvaliteta saradnje policije i tužilaštva kontinuirano se održavaju stručni seminari, radionice, naučno-stručne konferencije eminentnih naučnh i stručnih radnika u cilju analiziranja postojeće prakse, i traganja za novim kvalitetima u budućem radu[23].

## 4.Primjer dobre policijsko-tužilačke saradnje u otkrivanju i razjašnjavanju najtežih krivičnih djela u Bosni i Hercegovini

Po nalogu državnog tužilaštva, policijske agencije u BiH sprovele su najopsežniju poslijeratnu akciju protiv organizovanog kriminala. U akcijama kodnih naziva „Lutka“ i „Imperijal“ pretreseno je više od 50 lokacija na području Bosne i Hercegovine i uhapšeno 25 osoba. Radi se o istrazi usmjerenoj na rasvjetljavanje najmanje šest neriješenih ubistava i pokušaja ubistava u RS i FBiH, nekoliko pljački banaka i transporta novca u višemilionskim iznosima, te čitavom nizu teških krivičnih djela organiziranog kriminala. U najsloženijoj policijskoj akciji u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini kodnog naziva „Lutka", uhapšeno je više od 30 osoba među kojima je i bivši šef Odjela za droge Državne agencije za istrage i zaštitu BiH (B.C.), dok je jedan od najvećih narko-bosova u regiji N.K., koji je trebao biti uhapšen, uspio izmaći policijskim potragama, makar za izvjesno vrijeme.

Policijsko-tužilačka akcija, u kojoj su sudjelovale gotovo sve policijske agencije u Bosni i Hercegovini, usmjerena je protiv tri organizirane

[21] Sudovi su na osnovu potvrđenih optužnica (4.808) donijeli ukupo 4.612 prvostepenih presuda za 5.630 lica, od čega su 3.980 osuđujuće presude, 255 oslobađajuće presude i 207 odbijajuće presude.

[22] Ovakvi podaci nisu u korelaciji shvatanja javnosti o efikasnosti sudova u prosuđivanju krivičnih stvari, posebno u pogledu broja osuđujućih presuda.

[23] Centri za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH i Republici Srpskoj (CEST), svake godine donose planove i programe obuke sudija i tužilaca, gdje se uključuju i policijski službenici po temama koje su najaktuelnije i gdje se javljaju konkretni problemi u radu.

grupe koje su, između ostalog, sudjelovale u najmanje šest neriješenih ubistava i pokušaja ubistava, nekoliko pljački banaka i transporta novca u višemilionskim iznosima, odnosno u čitavom nizu teških krivičnih djela organizovanog kriminala[24]. Nasera Keljmendija predsjednik SAD Barak Obama označio je kao jednog od najvećih narko-bosova u svijetu, a nakon toga američka Savezna centralna banka poslala je putem Interpola zahtjev za blokiranje njegove imovine u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Jedan od objekata u kojima je izvršen pretres u Sarajevu je „Casa Grande" na Ilidži, hotel čiji je vlasnik upravo Keljmendi.

Paralelno sa akcijom „Lutka", Centar javne bezbjednosti Istočno Sarajevo je pod nadzorom Okružnog tužilaštva Istočno Sarajevo započeo i akciju kodnog naziva „Imperijal" u kojoj je, takođe, uhapšeno više osoba[25]. Direktor policije MUP-a Republike Srpske izjavio je da novac korišten za krivično djelo zelenaštva koje su počinile osobe lišene slobode u akciji „Imperijal", potiče od krivičnih djela koja su izvršena u akciji „Lutka". Inače, određeni broj osoba obuhvaćenih akcijama „Lutka" i „Imperijal" već se nalazi u zatvorima[26]. Kako su prenijeli mediji BiH, uhapšeni se, između ostalog, dovode u vezi i sa drugim krivičnim djelima, kao i sa Darkom Elezom kojem je Apelacioni sud u Beogradu prošle godine potvrdio presudu kojom je osuđen na devet godina zatvora.

U presudi se navodi da je Elez organizator kriminalne grupe koja je 2009. na području Srbije i Bosne i Hercegovine[27] trgovala drogom, vršila iznude i činila druga krivična djela. Akciju u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu nazvali su historijskom, kako je poručio direktor SIPA.

Neki teoretičari upozoravaju i istovremeno postavljaju pitanje kako su kriminalne grupe i dalje mnogo ispred policije[28] i kako se ne može govoriti

[24] „Tačnije, došli smo do materijalnih dokaza u vezi s ovim krivičnim djelima organizovanog kriminala, neovlaštenog prometa opojnih droga, pranja novca, odavanja službene tajne, zloupotrebe službenog položaja i ovlaštenja, izrađivanja i nabavljanja oružja i sredstava namijenjenih za izvršenje krivičnih djela, zelenaštva, izazivanja opasnosti", izjava direktora SIPE, Gorana Zupca.

[25] Suđenje ovoj kriminalnoj grupi je u toku u sudu Bosne i Hercegovine.

[26] Direktor policije, mr Gojko Vasić: „Očekujemo da ćemo rasvijetliti određena krivična djela koja duži period stoje neriješena na području Sarajeva i Istočnog Sarajeva, koja su uznemiravala građane".

[27] „Ključno je da su države – u ovom slučaju mislim prvenstveno na region – još uvijek prilično razmrežene u međusobnoj saradnji, a kriminalci u regiji su izuzetno umreženi", ocjenjuje dr M. Abazović.

[28] .„Kako je moguće, na primjer, da pojednostavim, da deset, petnaest, pedeset ukradenih automobila iz Bosne i Hercegovine završi u Latviji? Znači, prolazi preko pet-šest granica. Ako se zadržimo samo na hapšenju 'zvučnih' imena, pa da ih je ne znam koliko, ako se radikalno ne penetriramo u cijeli lanac odnosa i suodnosa – ko sve podržava, ko krije, ko onemogućava istrage, ko dojavljuje istrage itd, onda, bojim se da ćemo ostati samo na grebanju onoga što zovemo borba protiv kriminala, ali nećemo biti u poziciji da kažemo da se borimo protiv organiziranog kriminala".- pitanje dr Mirsada Abazovića, prof. Fakulteta

o organizovanom kriminalu ukoliko kriminalne grupe nisu funkcionalno povezane sa pojedincima u organima vlasti, što ovdje, ukoliko izuzmemo nekadašnjeg pripadanika SIPA, ipak nije slučaj.

## 5. Kako rade sudovi u Bosni i Hercegovini – „Sporazum o priznanju krivice“

Parlament Bosne i Hercegovine 3. jula 2002. godine usvojio je Zakon o sudu Bosne i Hercegovine, kojeg je 12. novembra 2000. godine proglasio Visoki predstavnik u BiH. Sud je formalno osnovan odlukom Visokog predstavnika od 8. maja 2002. godine, kojom je imenovano i prvih sedam sudija i taj dan se obilježava kao Dan suda BiH. Suštinski razlozi osnivanja suda Bosne i Hercegovine su neophodnost obezbijeđenja sudske zaštite u stvarima koje u skladu sa Ustavom BiH spadaju u nadležnost BiH i potreba da se na nivou države osigura zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom BiH. Teritorijalna nadležnost suda je na području Bosne i Hercegovine, a stvarna nadležnost suda BiH je propisana Zakonom o sudu BiH i odnosi se na: krivičnu, upravnu i apelacionu nadležnost.

U okviru svoje krivične nadležnosti, sud BiH postupa u predmetima koji se odnose za krivična djela propisana zakonima BiH, a to su, između ostalog, djela ratnih zločina, organizovanog i privrednog kriminala, te korupcije. Pod određenim, zakonom preciziranim uslovima sud BiH je nadležan i za krivična djela propisana zakonima entiteta i Brčko distrikta BiH. Specifičnost kadrovske situacije u sudu BiH je postojanje sudija iz inostranstva što je u suštini u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine[29]. Međunarodne sudije imenuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. Posebna komisija Vijeća provjerava prijave svih kandidata koji su se javili na oglas za upražnjeno mjesto međunarodnog sudije, ocjenjuje i rangira kandidate i daje preporuke ko bi trebao biti imenovan. U okviru sveukupne analize efikasnosti policije i pravosudnih organa u BiH u otkrivanju i procesuiranju krivičnih djela može se postaviti i pitanje o efikasnosti i kvalitetu rada sudova. U vezi sa tim javnost ima jedno, a sami sudovi dosta drugačije mišljenje[30]. Zašto sudski procesi u kojima se kao akteri pojavljuju poznate ličnosti ne mogu da prođu bez jedne ili više repriza? Takav tok u medijski atraktivnim predmetima neki su skloni da objasne slučajnim ili namernim propustima i greškama na liniji policija-tužilaštvo-vještaci-sud.

kriminalističkih nauka u Sarajevu.

[29] Konačno, krajem 2012. strane sudije su napustile prvosudne funkcije sa zadržavanjem par savjetničkih pozicija.

[30] Izvještaji o radu sudova govore o dosta pozitivnim rezultatima u radu istih, dok sva istraživanja u javnosti govore o totalnom negiranju efikasnosti suda u presuđivanju krivičnih stvari.

Drugi nalaze razloge u spretnosti odbrane da svaki takav propust, formalne ili suštinske prirode, iskoriste za popravljanje pozicije svog klijenta. Nisu usamljena ni mišljenja koja u ovome prepoznaju nejakost suda da se odupre pritisku, a neki sve pripisuju nevidljivoj ruci koja vuče konce iza scene[31]. Na osnovu ovakvih slučajeva u javnosti se stiče utisak da naše pravosuđe kuburi sa nezavisnošću i samostalnošću[32]. Međutim, složenost predmeta kasnije ukaže da i najmanji propust nedostaje u kamenu temeljcu za opstanak prvostepene sudske odluke i otvara prostor za spekulacije. Drugostepeni sud, da bi otklonio takve spekulacije često kasnije „isteruje mak na konac" i ukida takve odluke. Ako se ovaj posao ne obavi valjano, vispreni advokati će naći bezbroj začkoljica kojima će sudiji ubaciti crv sumnje kada bude odlučivao kako da presudi. Ponekad izgleda da propusti u ovom delu postupka nisu slučajni. Na značaj ove faze postupka u kojoj se prikupljaju prve informacije i beleže svi mogući tragovi[33], to je, kažu oni, putokaz za dalje vođenje postupka. Kada pred sobom ima valjane, kvalitetne i sveobuhvatne dokaze, sudu nije teško da presuđuje. Medijska eksploatacija pojedinih predmeta i atmosfera koja se povodom toga stvara, u javnosti ponekad doživljava se kao pritisak na sud. Takav pritisak ponekad može da bude pozitivan ako je usmjeren na to da se svaki detalj i svaka činjenica detaljno ispitaju i provjere.

Kao posebna novina u primjeni ZKP u Bosni i Hercegovni u poslednjoj deceniji jeste i primjena sporazuma o priznanju krivice. To je u BiH novi pravni institut koji se primjenjuje od 2003. godine, odnosno u Brčko distriktu od 2000. god. Oblici priznanja krivice su: komentar ZKP BiH predviđa da predmet pregovaranja treba biti ograničen na vrstu i dužinu krivičnopravne sankcije. Pregovaranje o krivičnopravnoj kvalifikaciji krivičnog djela se izuzetnije primjenjuje[34] od strane suda Bosne i Hercegovine gdje se ostvaruje i međunarodna supervizija u krivičnim predmetima. Centralno pitanje interesovanja je u određivanju vrste i visine krivične sankcije koju sudovi izriču nakon priznaja tj. pregovora o krivici. Naime, u praksi se događa da sudovi, po pravilu, prihvataju prijedlog tužilaštva o visini kazne. U pogledu primjene uslovne osude, brojčani

[31] Takav utisak se pojačava ako se sudska odluka poklopi sa promenom političke situacije - dr Jovan Ćirić, naučni saradnik beogradskog Instituta za uporedno pravo. Sudija Janko Lazarević, v. d. predsednika Vrhovnog suda, ne smatra velikim grehom što se suđenja u složenim i javnosti interesantnim predmetima ponavljaju, a Siniša Važić, v. d. predsednika beogradskog Okružnog suda, kaže da je procenat ukinutih presuda i u „estradnim" i u „običnim" predmetima gotovo isti.

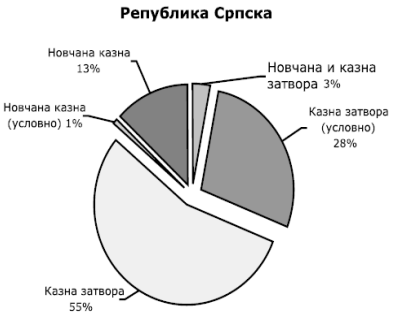
[32] Nedavna izjava republičkog glavnog tužioca Republike Srpske o „nepostojanju političke volje - podrške" za gonjenje teških oblika kriminala unijela je nejasnoću, sumnju u samostalnost, nezavisnost pravosuđa.

[33] Ukazivanje sudije Lazarevića i Važića.

[34] Praksa pokazuje da se pregovaranje o krivičnopravnoj kvalifikaciji djela češće primjenjuje pred sudom BiH u predmetima ratnih zločina.

rezultati dobijeni iz sudskih postupaka pokazuju da su 31% krivičnopravnih sankcija izrečenih po osnovu zaključenja sporazuma o priznavanju krivice uslovne osude na kaznu zatvora, a 51% zatvorske kazne koje su uglavnom značajno manje od „standardnih“ za ta krivična djela.

**Vrste izrečenih sankcija povodom sporazuma o priznanju krivice**




## 7. Međunarodni aspekti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima u Bosni i Hercegovini

Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima definirana je Ugovorom o Evropskoj uniji (1992/1993) i Ugovorom iz Amsterdama (1997/1999) i predstavlja treći stub EU[35]. Njeni ciljevi su prevencija i borba

[35] Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

protiv rasizma i ksenofobije, organizovanog kriminala, terorizma, trgovine ljudima, trgovine drogom i oružjem, korupcije i prevare, te kriminalnih aktivnosti nad djecom. Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima podrazumijeva saradnju policija, carinskih službi i pravosudnih organa država članica. Saradnja se najvećim dijelom ostvaruje posredstvom agencija EU: Evropola, Evrojusta i Evropske pravosudne mreže. Takođe, predviđeno je da se u ovoj oblasti usklađuju pravila među državama članicama, te razvija mehanizam za međusobno priznavanje sudskih odluka u krivičnim stvarima. Kada je riječ o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, ključnu riječ imaju Vijeće EU i države članice, dok je uloga Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Suda pravde Evropskih zajednica ograničena. Na evropskom nivou u oblasti pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima, odlučuje se na osnovu međuvladinog modela, a pravni instrumenti u ovoj oblasti su zajednički stavovi, okvirne odluke, odluke, konvencije. Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, kao treći stub EU, razvila se postepeno. Naime, Ugovorom o Evropskoj uniji uspostavljena je saradnja u pravosuđu i unutrašnjim poslovima koja je bila označena kao „treći stub", a podrazumijevala je saradnju u oblastima politike azila, upravljanja vanjskim granicama država članica, imigracijske politike, borbe protiv droga, suzbijanja međunarodnih prevara, sudske saradnje u civilnim i krivičnim pitanjima, carinske i policijske saradnje. Ugovorom iz Amsterdama reorganizirana je saradnja u trećem stubu, odnosno pitanja poput azila, imigracije, viza i drugih politika vezanih za slobodno kretanje ljudi prebačena su u prvi stub, odnosno nadležnost zajednice, a policijska i sudska saradnja u krivičnim stvarima ostala je u okviru trećeg stuba.

Policijska misija Evropske unije u Bosni i Hercegovini je prva misija koja je uspostavljena pod okriljem Evropske bezbjednosne i odbrambene politike ESDP. U vrijeme svog djelovanja EUPM u Bosni i Hercegovini je imao brojne aktivnosti na planu unapređenja rada policije u svim segmentima. Posebno se to odnosilo na pitanje organizacije policije, nadležnosti, kao i saradnje sa pravosudnim organima. Sveukupna ocjena je da je EUPM dao značajan doprinos unapređenju brojnih segmenata rada policije[36]. Policijska misija EU je na prostorima Bosne i Hercegovine djelovala u funkciji jačanja vladavine prava, kao i u pružanju pomoći svim agencijama za sprovođenje zakona i sveukupnom krivično pravnom sistemu u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, te intenziviranju saradnje između policije i tužilaštva. Poseban segment djelovanja je bio u razvijanju i njegovanju regionalne i međunarodne saradnje ovih organa. Dalja podrška Evropske unije u razvijanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini nastavlja

[36] Predstavnica EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Ketrin Ešton je izjavila: „Policijska misija EU u BiH je na mnogo načina doprinijela oblikovanju naše zajedničke bezbjednosti u Evropskoj uniji."

se kroz djelovanje instrumenata predpristupne pomoći i Kancelarije specijalnog predstavnika EU koji je nastavio rad na ključnim zadacima misije, a u čijem sklopu djeluje i Odjel za sprovođenje zakona. Tokom deset godina angažmana na jačanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini, policijska misija EU je radila na stvaranju moderne, održive, profesionalne i multietničke policije, koja će biti u stanju da preuzme odgovornost za samostalno provođenje zakona u skladu sa međunarodnim standardima[37].

## 8. Umjesto zaključka

Posledice rata na području Bosne i Hercegovine ostavile su velike ožiljke, tragove u svim sferama društva pa i u oblasti bezbjednosti, a posebno u sferi kriminaliteta. U proteklom periodu organizovane su i realizovane brojne aktivnosti kako od strane domaćih institucija, tako i međunarodne zajednice na planu unapređenja policijske i pravosudne djelatnosti. Posebno je bila aktivna međunarodna zajednica u prvim posleratnim godinama kada je njena pomoć dobro došla da bi kasnije domaće institucije preuzimale odgovornost za stanje u oblasti bezbjednosti. Neki ostaci međunarodne zajednice su i danas prisutni sa tendencijom da u skorije vrijeme u potpunosti napuste prostore Bosne i Hercegovine[38].

Policijske strukture na području Bosne i Hercegovine, od njenog dejtonskog organizovanja prošle su dug, nekad i problematičan put do današnje organizacije koja u suštini odražava optimum organizacije i funkcionisanja tih organa na području svoje nadležnosti.

U okviru dalje transformacije policije i tužilaštva svakako da je od 2003. učinjen značajan drugačiji pristup u djelovanju policijsko-tužilačkih, a time i sudskih organa u Bosni i Hercegovini. Prevashodni cilj je bio da se policijska djelatnost učini efikasnijom i plodotvornijom, ali i da se stavi pod izvjesnu kontrolu i nadzor prvosudnih organa čega u ranijem periodu nije bilo. Zajedničko djelovanje policije i tužilaštva, posebno u istrazi, dalo je neke nove karakteristike, pa i rezultate koji ni nakon deset godina nisu kvalitativno analizirani i ocjenjeni[39].

Sudski organi su svoju djelatnost učinili relativno samostalnom u kontekstu organizacione i funkcionalne strukturiranosti što je prema ocjenama zvaničnika, a posebno javnosti dosta problematično i ne

[37] Radu policijske misije Evropske unije u proteklom periodu dalo je doprinos preko 2.300 službenika – 1.786 policijskih službenika i 154 drugih stručnjaka iz 27 zemalja Evropske unije, kao i Kanade, Islanda, Švicarske, Norveške, Turske i Ukrajine.

[38] Postavlja se pitanje da li je krajnje vrijeme da se Bosna i Hercegovina prepusti domaćim institucijama u čemu još nema jedinstvene ocjene.

[39] Detaljnije o desetogodišnjem iskustvu u primjeni Zakona o krivičnom postupku videti u Zborniku radova Internacionalne asocijacije kriminalista, Banja Luka, 2012.

odražava njihovu efikasnost za postizanje sudske pravde. Šta se treba dalje činiti u policijskim organima i u pravosuđu nije do kraja jasno, iako postoje određene strategije o kojima se više vodi politička aktivnost, a manje stvarni zaokret u kvalitativnom organizaciono-funkcionalnom unapređenju tih organa, a sve u cilju efikasnije borbe protiv kriminaliteta.

Međunarodna zajednica je bila prisutna skoro dvije decenije na području Bosne i Hercegovine i neizostavno je ostavila određene tragove svog rada bilo pozitivne ili pak negativne, o čemu takođe nema jedinstvenog stava, niti detaljnije analize.

U narednom periodu policijsko-pravosudne institucije Bosne i Hercegovine moraće samostalnije da se fokusiraju na unapređenje efikasnosti u radu, povećavajući i preuzimajući potpunu odgovornost za rad i rezultate u radu. Time će prevashodno pokazati Evropskoj uniji da li su u mogućnosti da samostalno funkcionišu, a u skladu sa već konstatovanim evropskim standardima.

**Literatura:**

1. Aleksić, Ž. (1985). *Kriminalistika*. Beograd: Savremena administracija. Izvještaj o radu Republičkog tužilaštva Repbulike Srpske za 2011 god.

2. Jovičić, D. (2005). *Uloga policije Republike Srpske u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma*. VŠUP, Banja Luka.

3. Matijević, M. (2008). Police executive Symposium, „Funcionality of Bosnia and Hercegovina, s police in post var period, vith particular review on protection on human rights and fredom“ Cincinati, Ohajo.

4. Matijević, M. (2011). *Priznanjem krivice do blaže kazne*. Zbornik radova, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Istočno Sarajevo.

5. Pena, U. i Sikimić, N. (2011). *Međunarodna policijska saradnja*. Internacionalna asocijacija kriminalista, Banja Luka.

6. Simović, M. (2005). *Krivično procesno pravo*. Pravni fakultet, Banja Luka, Bihać.

7. Simonović, B. (2005). *Rad policije u zajedici*. Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka.

8. Strategija za rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini, Odjela za međunarodni razvoj (DFID) Vlade Velike Britanije i Švicarske agencije za razvoj i saradnju (SDC/DEZA), Sarajevo, 2007.

# ARE POLICE AND JUDICIAL AUTHORITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA MORE EFFICIENT IN CRIME PREVENTION WITH THE ASSISTANCE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY?

**Summary:** *According to the Dayton Agreement, Bosnia and Herzegovina was founded as the state of two entities and three constitutive peoples. In such political and legal community, Bosnia and Herzegovina has been heading, in the last seventeen years, towards the European integration with higher and lower intensity. Since the whole security and judicial system in Bosnia and Herzegovina has passed through significant organizational and functional changes comparing to pre-war situation, the assistance of international community was necessary. In the first post-war years that assistance had been directed to the restoration of minimal forms of police and judicial cooperation in Bosnia and Herzegovina. Gradually, after some time, the broader cooperation between police and judicial authorities was established, in order to achieve today decent relations in some segments26. Within the overall development, very important roles have state authorities responsible for crime prevention. Police authorities in Bosnia and Herzegovina had the crucial role in post-war period relating to the political stability, fundamental freedom and civil rights. Within the police force organization in Bosnia and Herzegovina (on the state and entity level) the optimal conditions have been created for the efficient performance of these forces. Judicial authorities in Bosnia and Herzegovina are also organized in compliance with constitutional and legal acts, thus, the organization of prosecution and court structure is in jurisdiction of the entities, with the separate judicial mechanism on the state level. Some indicators about the criminal rate, court trials efficiency, verdicts show that the work of these authorities is on the level of efficiency in the neighboring countries. Having respect for the progress achieved in organizational and functional sense, it is necessary to have further legal integration, jurisdiction and performance strengthening of these authorities in order to create conditions for more efficient crime prevention. These conditions are also necessary for Bosnia and Herzegovina as a state in order to meet the standards of European Union.*

**Key words:** *Bosnia and Herzegovina, police, the prosecution, court, international organizations, crime prevention, coordination of the police and prosecutor activities, judicial decisions*

**Др Мирослав Милосављевић**
**ВШ Правне и пословне академске студије**
**др Лазар Вркатић, Нови Сад**[1]

# ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА ЛИЦА (ОД И КД) У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**Резиме:** *Привредна друштва у Републици Србији су најважнији субјекти привређивања. Пословањем ових субјеката привређивања ствара се највећи део националног дохотка земље. Привредна друштва располажу великим привредним капиталом и представљају најзначајније учеснике у промету роба и услуга на тржишту.*

*Привредно друштво је правно лице које обавља делатност ради стицања добити. Под делатношћу се сматрају: производња, промет робе и вршење услуга на тржишту. Лукративни (добитни) карактер делатности која се одвија на тржишту битна је одлика појма привредног друштва који га јасно одваја од других правних субјеката.*

*Једна од подела привредних друштава јесте подела на друштва лица и друштва капитала.*

*Због важности привредних субјеката за привреду сваке земље, аутор се определио да изучи правни положај ортачког друштва и командитног друштва, која представљају друштва лица, указујући на начин њиховог оснивања, њихово пословање у правном промету и престанак ових привредних друштава.*

**Кључне речи:** *привредна друштва, привређивање, добит, ортаци, комплементари, удели.*

[1] m.milosavljevic-ns@hotmail.com

## Уводна разматрања

У праву Републике Србије, узимајући као критеријум организациони облик може се извршити подела привредних друштава на друштва лица у која спадају ортачко друштво (ОД) и командитно друштво (КД) и друштва капитала у која се убрајају друштво са ограниченом одговорношћу (ДОО) и акционарско друштво (АД).[2]

Поред наведених привредних друштава посебним законом могу се одредити и друге правне форме друштава

Друштва лица или персонална друштва или, како их још називају, друштва са неограниченим ризиком[3] карактеристична су по томе што је однос између чланова друштва вома чврст. Друштва се заснивају на међусобном познавању чланова друштва који су често чланови исте породице, рођаци, пријатељи, добри познаници и сл. Друштва егзистирају на великом поверењу чланова друштва и њиховој неограниченој солидарној одговорности за обавезе друштва. Чланови друштва (са изузецима командитора) одговарају за обавезе друштва и средствима која нису унели у друштво. Друштвом непосредно управљају чланови (комплементари), те с тога постоји јединство својине и управљања друштвом.[4]

## 1. ОРТАЧКО ДРУШТВО

### 1.1. Појам, оснивање и одговорност

Поред назива *ортачко друштво*, у различитим временским периодима и правним системима, коришћени су и термини: *ортаклук јавни*[5], *јавно трговачко друштво*"[6], *друштво са неограниченом солидарном одговорношћу чланова*[7] и *друштво са неограниченом солидарном одговорношћу*.

Ортачко друштво јесте привредно друштво које оснивају два или више физичких и/или правних лица у својству ортака друштва ради обављања одређене делатности са циљем стицања добити.

Ортачко друштво одговара за своје обавезе својом целокупном имовином. Ортаци ортачког друштва одговорни су солидарно за све обавезе друштва целокупном својом имовином, идентично

[2] Мирко Васиљевић: *Компанијско право,* Центар за публикације Правног факултета у Београду, 2005. год, стр. 37
[3] Исто, стр. 121.
[4] Ивица Јанковец: *Привредно право,* ЈП Службени лист, Београд 1999. године, стр. 43
[5] Параграф 23. српског Трговачког законика из 1860. године
[6] Параграф 104. Трговачког закона Краљевине Југославије из 1937. године
[7] Члан 78. Закон о привредним друштвима Босне и Херцеговине из 1999. године

одговорности предузетника, осим ако са повериоцем није другачије уговорено. Зато пословне партнере друштва интересује колика је лична имовина чланова ортачког друштва и какав је бонитет те имовине. Ако уговор ортака друштва садржи одредбу која има супротно решење од наведеног, та одредба (решење) уговора нема правно дејство према трећим лицима[8].

Битна особина ортачког друштва је што његови чланови (ортаци) учествују у њему, пре свега, својом личношћу а мање имовином и због тога је оно чврсто везано за лична својства ортака. Забрањена су једночлана ортачка друштва, док најећи број чланова друштва није законом ограничен, али се подразумева да нема велики број чланова, пошто би ортачко друштво са великим бројем чланова тешко функционисало. За оснивање ортачког друштва законом није утврђен нити се захтева било какав минималан новчани капитал, као што је то потребно код друштава капитала (доо и ад), међутим уговором о оснивању се одређује колики ће бити оснивачки улози које ће оснивачи унети у друштво.

У ортачком друштву обавезно постоји функција пословођења и заступања. Пословођење и заступање може вршити један или више чланова друштва (директора). Скупштина, управни и надзорни одбори су факултативни органи у ортачком друштву, тј. њихово формирање није обавезно. Обавезно је само да се предвиди ко ће и на који начин вршити њихову функцију. Оснивачким актом ортачког друштва утврђује се начин вршења функције других органа, као што су скупштина (као орган власника), управни одбор (као орган управљања радом и пословањем) и надзорни одбор (као орган надзора), уколико ти органи не буду изабрани.[9]

Приликом одлучивања ортаци одлуке доносе једногласно, осим ако уговором о оснивању није другачије одређено. Када је уговором о оснивању утврђено да се неке или све одлуке доносе већином гласова сваки ортак има један глас ако уговором о оснивању није другачије одређено.

За доношење одлуке о питањима која су изван редовне делатности друштва, као и одлуке о пријему новог ортака у друштво потребна је сагласност свих ортака.

---

[8] Ако уговор о оснивању друштва или други уговор између ортака садржи одредбу о ограничењу одговорности ортака према трећим лицима, та одредба нема правно дејство (члан 93. ЗОПД из 2011. год.)

[9] У Закону о привредним друштвима не одређује се које органе има ортачко друштво. Сматрамо да ОД може (факултативно) образовати скупштину, директоре и надзорни одбор, на начин и по поступку, као и са надлежностима како је утврђено оснивачким актом.

### 1.2. Правни односи између ортака и ортака са ортачким друштвом

Правни односи између ортака и ортака са ортачким друштвом уређују се оснивачким актом и уговором ортака друштва, ако друштво има уговор ортака пошто је његово постојање факултативно.

Ортаци ортачког друштва могу своје међусобне односе, као и односе са ортачким друштвом уредити слободно осим ако је законом другачије уређено.

#### 1.2.1. Оснивачки акт

Уговор о оснивању ортачког друштва је оснивачки акт ортачког друштва и садржи нарочито:

-име, јединствени матични број и пребивалиште ортака који је домаће физичко лице, односно име, број пасоша или други идентификациони број и пребивалиште ортака који је страно физичко лице, односно фирму (пословно име), матични број и седиште ортака који је домаће правно лице, односно фирму (пословно име), број регистрације или други идентификациони број и седиште ортака који је страно правно лице;

-фирму (пословно име) и седиште друштва;

-претежну делатност друштва;

-означење врсте и вредности улога сваког ортака.

Уговор о оснивању може да садржи и друге елементе од значаја за друштво и ортаке. Измене и допуне уговора о оснивању друштва врше се једногласном одлуком свих ортака друштва, ако уговором о оснивању није другачије предвиђено.[10]

#### 1.2.2. Уговор ортака друштва

Поред оснивачког акта, ортачко друштво може имати и уговор ортака друштва којим се одређују права и обавезе тих ортака у вези са преносом удела; како ће гласати у скупштини, по одређеним или свим питањима; начин прерасподеле добити између тих ортака; начин решавања блокаде у одлучивању и друга питања од значаја за њихове међусобне односе и исти се не прилаже уз пријаву за регистрацију.

Наведени уговор закључује се у писаној форми са једним или више чланова истог друштва којим се регулишу њихови међусобни

[10] Мирослав Милосављевић: *Пословно право за менаџере,* Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2012. год, стр. 39

односи у вези са тим друштвом и ти уговори производе дејство искључиво између чланова друштва који су га закључили.[11]

### 1.2.3. Однос између оснивачког акта и уговора ортака друштва

У случају неусклађености између оснивачког акта ортачког друштва и уговора ортака ортачког друштва, примењује се оснивачки акт друштва.

### 1.3. Улог

Улог ортака у ортачком друштву може бити у новцу, стварима и правима[12], као и у раду или услугама који су извршени или треба да буду извршени. Ортаци ортачког друштва улажу улоге једнаке вредности.

Ортаци стичу уделе у друштву сразмерне својим улозима у друштво, ако уговором о оснивању није другачије одређено.

Ортак ортачког друштва који у имовину друштва не унесе свој улог у складу са оснивачким актом друштва дужан је да друштву плати уговорену камату почев од дана када је морао да уплати или унесе улог. Поред наведеног ортачко друштво има право и на накнаду друге штете која је евентуално настала.

### 1.3.1. Повећање и смањење улога

Ортак ортачког друштва није дужан да повећа улог изнад износа одређеног оснивачким актом нити је дужан да повећа улог одређен оснивачким актом ради покривања губитака друштва. Такође, ортак не може смањити свој улог без сагласности свих осталих ортака.

### 1.3.2. Располагање ортачким уделом

Пренос удела међу ортацима ортачког друштва је слободан.

Ортак не може без сагласности осталих ортака: пренети свој удео трећем лицу, што обухвата и унос тог удела као неновчаног улога у друго привредно друштво, нити дати свој удео у залогу трећем лицу.

---

[11] Исто, стр. 40.

[12] Ствари и права се процењују и изражавају у новцу.

Уколико ортаци не дају сагласност на пренос удела трећем лицу, ортак коме је сагласност за пренос удела ускраћена може иступити из друштва.

### 1.4. Одлучивање ортака друштва

Одлуке ортака о питањима која представљају редовну делатност ортачког друштва доносе се већином од укупног броја гласова ортака. Сагласност свих ортака потребна је за одлуке о питањима која су изван редовне делатности друштва, као и за одлуке о пријему новог ортака друштва.

Ортаци код којих постоји сукоб интереса[13] у односу на одлуку која се доноси, не учествују у гласању за доношење такве одлуке. Ортаци ортачког друштва доносе одлуке на седници што важи и за ортаке који су овлашћени на пословођење.

### 1.5. Пословођење

Сваки ортак има овлашћење за обављање радњи у редовном пословању друштва (пословођење). Радње које не спадају у редовно пословање друштва могу се обављати само уз сагласност свих ортака, ако уговором о оснивању није другачије одређено.

Изузетно, ако је уговором о оснивању или уговором ортака одређено да су један или више ортака овлашћени за пословођење остали ортаци немају овлашћење за пословођење.

Ако овлашћење за пословођење има више ортака сваки је овлашћен да поступа самостално, али се други ортак овлашћен за пословођење може успротивити предузимању одређене радње у ком случају та радња не може бити предузета.

Уколико је уговором о оснивању одређено да ортаци овлашћени за пословођење поступају заједно тада је:

- за предузимање сваке радње потребна сагласност свих ортака овлашћених за пословођење, осим ако би непредузимање радње услед недоступности неког од ортака могло проузроковати штету друштву;
- сваки ортак дужан да поступа по инструкцијама осталих ортака овлашћених за пословођење.

Ако ортак сматра да инструкције другог ортака нису примерене о томе обавештава остале ортаке овлашћене за пословођење ради заједничког одлучивања, осим ако би одлагање радње проузроковало

[13] Примера ради наводимо да лични интерес постоји ако је ортак или члан органа управљања или засутпник ОД уговорна страна у правном послу (закључује уговор са ОД) или је под контролним утицајем стране из правног посла итд.

штету друштву када може поступати самостално, о чему је дужан да без одлагања обавести све остале ортаке овлашћене за пословођење.

Ортак који је овлашћен на пословођење може пренети своје овлашћење на пословођење на треће лице или другог ортака ако се са тим сагласе сви ортаци друштва.

Ортак који пренесе овлашћење на пословођење на треће лице одговара за радње тог лица у вршењу пословођења као да их је сам предузео.

Ортак који је овлашћен за пословођење може отказати овлашћење за пословођење ако за то постоји оправдан разлог у ком случају је ортак дужан да писаним путем благовремено обавести остале ортаке друштва о намери да откаже овлашћење за пословођење, како би им омогућио да предузму или организују предузимање радњи из редовног пословања друштва. Ако ортак откаже овлашћење за пословођење супротно својој обавези да о томе благовремено обавести остале ортаке дужан је да друштву надокнади тиме проузроковану штету.

Овлашћење за пословођење ортака може се одузети одлуком надлежног суда по тужби друштва или сваког од ортака ако се утврди да за то постоје оправдани разлози, а нарочито неспособност ортака да правилно води послове друштва или ако је учињена тежа повреда дужности према друштву.

### 1.6. Добит и губитак

На крају пословне године ортаци усвајају финансијски извештај којим се утврђује добит и губитак ортачког друштва и учешће сваког ортака у добити и губитку.

Добит ортачког друштва расподељује се ортацима на једнаке делове.

Губитак ортачког друштва расподељује се на ортаке друштва на једнаке делове.

### 1.7. Правни односи друштва и ортака према трећим лицима

#### 1.7.1. Право за заступање

Овлашћење за заступање ортачког друштва има сваки ортак ако оснивачким актом друштва није друкчије одређено. Ако су два

или више ортака овлашћени да заступају ортачко друштво сваки од ортака овлашћен је да поступа самостално ако оснивачким актом није друкчије одређено.

Оснивачким актом друштва може да се одреди да ортаци друштва могу заступати друштво само заједно.

Ако су ортаци ортачког друштва, у складу са оснивачким актом овлашћени за заједничко заступање, могу да овласте једног или више ортака овлашћених за заједничко заступање да предузимају одређене послове или одређене врсте послова, а изјава воље трећих лица учињена једном од ортака овлашћених да заједно заступају друштво сматра се да је учињена ортачком друштву.

Оснивачким актом ортачког друштва може да се одреди да ортаци друштва могу заступати друштво само заједно са прокуристом.

Подаци о ортацима који заступају ортачко друштво о промени лица овлашћених за заступање или одређивање нових ортака за заступање ортачког друштва, као и промене обима овлашћења ортака који заступају ортачко друштво региструју се у регистру привредних субјеката.

### 1.7.2. Отказивање и одузимање овлашћења за заступање

Ортак ортачког друштва који је овлашћен за заступање може отказати овлашћење за заступање у отказном року који је одређен оснивачким актом или уговором ортака друштва ако за то постоји оправдан разлог.

Ортак ортачког друштва који је овлашћен за заступање, писаним путем благовремено треба да обавести све остале ортаке друштва о намери да одустане од заступања ради омогућавања континуитета незавршених послова од осталих ортака овлашћених за заступање. Ако ортак ортачког друштва откаже овлашћење за заступање супротно прописаној процедури дужан је да ортачком друштву надокнади штету коју је проузроковао на тај начин.

Овлашћење за заступање може се одузети одлуком надлежног суда по тужби друштва или преосталих ортака друштва ако се утврди да ортак није способан да заступа друштво или да чини тежу повреду дужности заступања.

## 1.8. Одговорност новог ортака

Лице које после оснивања друштва стекне својство ортака одговара за обавезе друштва као и постојећи ортаци укључујући и обавезе настале пре његовог приступања друштву. Одредбе уговора

ортака друштва које искључују овакву одговорност ортака за обавезе друштва немају правно дејство према трећим лицима осим ако се треће лице не сагласи са тим.

### 1.9. Престанак ортачког друштва и иступање ортака

Ортачко друштво престаје брисањем из регистра привредних субјеката у случају:

- ликвидације друштва услед истека времена на које је основано, одлуке ортака, судске одлуке, отварања стечаја над ортаком који је правно лице, ако уговором о оснивању није другачије одређено, ако је у друштву остао само један ортак, а у року од три месеца од дана када је у друштву остао један ортак друштву не приступи нови ортак или наступања било којег другог разлога одређеног уговором о оснивању;
- закључења банкрота друштва;
- статусне промене.

Својство ортака у ортачком друштву престаје у случају:

- смрти ортака;
- брисања ортака који је правно лице из регистра, као последице ликвидације или закључења стечаја;
- иступања ортака;
- искључења ортака;
- у другим случајевима одређеним уговором о оснивању.

Уколико је ортачко друштво основано на одређено време или до испуњења одређеног циља, а истеком тог времена или испуњењем циља оснивања настави да послује, сматра се да је друштво прећутно добило сагласност свих ортака да је основано на неодређено време.

Ортак ортачког друштва може добровољно да се повуче из друштва подношењем писаног отказа о повлачењу. Писани отказ подноси се најмање шест месеци пре истека пословне године осим ако је оснивачким актом друкчије одређено.

Право ортака на отказ и повлачење не може се ограничити нити искључити.

По тужби неког од ортака ортачког друштва суд може донети одлуку о покретању поступка ликвидације када за то постоји оправдан разлог.

Сматра се да оправдан разлог постоји ако суд нађе да је:

- ортак друштва намерно или грубом непажњом повредио своју дужност која је, у смислу закона, оснивачког акта или уговора ортака друштва од утицаја на пословање друштва;
- испуњење такве дужности фактички немогуће;

- није могуће да друштво другачије настави пословање, а да то пословање буде у складу са законом, оснивачким актом или уговором ортака друштва.

Ништаван је споразум којим се искључује или ограничава право ортака на подношење тужбе за престанак ортачког друштва.

Тужба се подноси против ортачког друштва и свих других ортака код надлежог суда.

Удео ортака који иступи из ортачког друштва расподељује се осталим ортацима друштва на једнаке делове.

Ортаци који остају у друштву дужни су да исплате ортаку који иступа из ортачког друштва у новцу оно што би он примио на основу обрачуна који би се направио када би у време његовог иступања друштво престало да постоји, не узимајући у обзир текуће незавршене послове.

Ако вредност имовине ортачког друштва није довољна за то да се покрију обавезе друштва, ортак који иступа из друштва плаћа друштву део непокривеног износа сразмерно његовом учешћу у губитку друштва.

Ортак ортачког друштва који иступа из друштва учествује у добити и губитку из послова који у време његовог иступања још нису били завршени са стањем на дан његовог иступања, ако оснивачким актом или уговором ортака друштва није друкчије одређено.

Ако из било ког разлога остане један ортак у ортачком друштву, он је дужан да предузме све неопходне мере да усклади пословање друштва условима прописаним законом, тј. да укључи најмање још једног ортака или да настави пословање као предузетник.

Ако у прописаном року једини ортак ортачког друштва не усклади свој положај са одредбама закона, ортачко друштво престаје ликвидацијом.

У случају смрти ортака његов удео се не наслеђује већ се распоређује сразмерно на преостале ортаке ако уговором о оснивању није одређено да друштво наставља да послује са наследницима преминулог ортака.

Уколико је уговором о оснивању одређено да друштво наставља да послује са наследницима преминулог ортака, а наследници се са тиме не сагласе, удео ортака се распоређује сразмерно на преостале ортаке.

Када наследници иступе из друштва они одговарају за дотад настале обавезе друштва по прописима који уређују одговорност наследника за дугове оставиоца - као ортак.

Преостали ортаци овлашћени за заступање ортачког друштва пријављују престанак друштва и иступање ортака из друштва ради регистрације и објављивања. У случају престанка судском одлуком, суд по службеној дужности пријављује регистру престанак ортачког друштва.

## 2. КОМАНДИТНО ДРУШТВО

### 1.1. Појам, оснивање и одговорност

Командитно друштво је вишечлано привредно друштво које оснивају два или више физичких и/или правних лица ради обављања одређене привредне делатности, од којих најмање једно лице одговара неограничено солидарно за обавезе друштва (комплементар), а најмање једно лице одговара ограничено за обавезе друштва до висине свог уговореног улога (командитор).[14]

Командитор не одговара за обавезе друштва ако је у целини уплатио улог који је преузео уговором о оснивању. Када командитор не уплати у целини улог на који се обавезао уговором о оснивању он одговара солидарно са комплементарима повериоцима друштва, до висине неуплаћеног односно неунетог улога у друштво.

Одредба уговора између комплементара, односно комплементара и командитора којом се командитор ослобађа у целости или делимично обавезе уплате свога улога или му се та обавеза одлаже без дејства је према повериоцима друштва.

Командитно друштво за своје обавезе одговара целокупном својом имовином.

Главна особина командитног друштва је постојање две врсте чланова. Једни су комплементари, док су други командитори. Да би друштво постојало, мора да има бар једног комплементара и бар једног командитора., без обзира на број чланова друге врсте. Док комплементари учествују у друштву својом личношћу и својом имовином (унетом и неунетом у друштво), командитори учествују у њему само својом имовином коју су унели у командитно друштво.[15]

### 1.2. Примена одредаба о ортачком друштву

На командитно друштво примењују се правила која регулишу ортачко друштво, осим ако законом није друкчије уређено.

Комплементари у командитном друштву имају статус ортака ортачког друштва. То значи да само комплементари управљају друштвом, воде његове послове и заступају га, али и да солидарно са друштвом одговарају за његове обавезе у правном промету према трећим лицима целом својом имовином (неограничено), укључујући и имовину коју нису унели као улог у друштво[16].

---

[14] Мирослав Милосављевић: *Право привредних друштава,* Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2011. год, стр. 90

[15] Миодраг и Сања Станковић: *Пословно право,* Београд, 2004. год, стр. 275.

[16] Под неунетом имовином у одртачко друштво подразумева се: породична кућа, стан,

Командитори учествују само својом имовином коју су унели у командитно друштво а не и својом личношћу. То значи да они због тога немају право да учествују у управљању друштвом, да му буду пословође или заступници, као и да се њихова имена не смеју наћи у пословном имену друштва.Они не одговарају за обавезе друштва имовином коју нису као улог унели у друштво.

### 1.3. Правни односи међу члановима и између чланова и командитног друштва

Улог командитора у командитно друштво може бити новчани и неновчани, укључујући и извршени рад и услуге у командитном друштву. Дакле, на улоге и уделе комплементара у друштву сходно се примењују правила о улозима и уделима ортака.

Комплементар командитног друштва може пренети цео или део свог удела на исти начин као што то могу и ортаци и сходно се примењују правна правила о преносу удела ортака.

Командитор може слободно пренети свој удео или део удела на другог командитора или на треће лице.

Командитори и комплементари учествују у деоби добити (подели дивиденде) и сношењу губитка друштва сразмерно проценту удела у друштву, ако оснивачким актом није другачије одређено.

Један или више комлементара воде послове командитног друштва (пословођење). Командитор не може вршити пословођење друштва.

Командитор има право да захтева копије годишњих финансијских извештаја друштва ради провере њихове исправности, као и да му се у ту сврху дозволи увид у пословне књиге и документа друштва. Уколико командитору није омогућен увид у књиге и документа у року који је утврђен законом, командитор може тражити да суд у хитном ванпарничном поступку наложи друштву да поступи по његовом захтеву.

Командитор може имати и друга права у погледу приступа документима друштва уколико је то утврђено уговором о оснивању.

### 1.4. Правни односи командитног друштва и ортака према трећим лицима

Командитор не може да заступа командитно друштво према трећим лицима.

Командитору се може дати прокура одлуком свих комплементара.

---

ауто, воћњак и др.

Командитор одговара као и комплементар према трећим лицима ако је његово име уз његову сагласност унето у фирму (пословно име) командитног друштва. Командитор одговара као и комплементар ако врши пословођење друштва.

### 1.5. Промене у чланству и статус друштва

Командитно друштво неће престати у случају смрти командитора, као ни у случају престанка командитора који је правно лице. Наследници командитора ступају на његово место односно правни следбеници, ако је у питању правно лице.

Уколико из командитног друштва иступе сви комплементари, а најмање један нови комплементар није примљен у друштво у року који је утврђен законом од дана иступања последњег комплементара, командитори могу у том року донети једногласно одлуку о промени правне форме у друштво с ограниченом одговорношћу или у акционарско друштво. Ако командитори не донесу одлуку о промени правне форме у прописаном року покреће се поступак принудне ликвидације друштва.

Ако из командитног друштва иступе сви командитори, а најмање један нови командитор није примљен у року који је прописан законом од дана иступања последњег командитора, комплементари могу донети одлуку о промени правне форме у ортачко друштво, а у случају да је преостао само један комплементар он може одлучити и да постане предузетник. Уколико комплементари не донесу одлуку у прописаном року покреће се поступак принудне ликвидације друштва.

Промене правне форме региструју се у регистру привредних субјеката и објављују се на интернет страници Агенције за привредне регистре и у Службеном гласнику Србије.

На престанак командитног друштва сходно се примењују правила о престанку ортачког друштва (престаје из разлога и на начин на који престаје и ОД).

### З а к љ у ч а к

Ортачко друштво и командитно друштво су друштва лица или персонална друштва и карактеристична су по томе што је однос између чланова друштва вома чврст и чланови друштва су често чланови исте породице, рођаци, пријатељи, добри познаници и сл. Друштва егзистирају на великом поверењу чланова друштва и њиховој неограниченој солидарној одговорности за обавезе друштва. Чланови

друштва (са изузецима командитора) одговарају за обавезе друштва и средствима која нису унели у друштво. Друштвом непосредно управљају ортаци (код ОД), односно комплементари (код КД), те с тога у овим друштвима постоји јединство својине и управљања друштвом.

Друштва лица оснивају два или више физичких и/или правних лица у својству чланова друштва ради обављања одређене привредне делатности са циљем стицања добити.

Друштва лица морају имати најмање два члана, док најећи број чланова друштва није законом ограничен, али се подразумева да немају велики број чланова пошто би са великим бројем чланова тешко функционисала. За оснивање друштава лица законом није утврђен нити се захтева било какав минималан новчани капитал, као што је то потребно код друштава капитала (ДОО и АД), међутим уговором о оснивању се одређује колики ће бити оснивачки улози које ће оснивачи унети у друштво.

Правни односи између чланова друштва и чланова са друштвом уређују се оснивачким актом и уговором чланова друштва, ако друштво има уговор чланова пошто је његово постојање факултативно. Чланови друштва могу своје међусобне односе, као и односе са друштвом уредити слободно, осим ако је императивним законским нормама другачије уређено. У случају неусклађености између оснивачког акта друштва и уговора чланова друштва примењује се оснивачки акт друштва.

Улог чланова у друштво може бити у новцу, стварима и правима, као и у раду или услугама који су извршени или треба да буду извршени. Чланови друштва улажу улоге једнаке вредности. Пренос удела међу ортацима ортачког друштва је слободан.

Члан друштва не може без сагласности осталих чланова пренети свој удео трећем лицу што обухвата и унос тог удела као неновчаног улога у друго привредно друштво, нити дати свој удео у залог трећем лицу. Уколико чланови не дају сагласност на пренос удела трећем лицу, члан друштва коме је сагласност за пренос удела ускраћена може иступити из друштва.

Одлуке о питањима која представљају редовну делатност друштва лица доносе се већином од укупног броја гласова чланова друштва, док је за одлуке о питањима која су изван редовне делатности друштва потребна сагласност свих чланова.

Привредно друштво лица престаје услед ликвидације друштва, банкрота друштва (престанак у апсолутном смислу) или статусних промена, односно услед промене правне форме друштва (престанак у формалноправном смислу).

**Литература**

Ивица Јанковец: *Привредно право,* ЈП Службени лист, Београд 1999.

Мирко Васиљевић: *Компанијско право,* Центар за публикације Правног факултета у Београду, 2005.

Миодраг и Сања Станковић: *Пословно право,* Београд, 2004. стр. 275.

Мирослав Милосављевић: *Пословно право за менаџере,* Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2012.

Мирослав Милосављевић: *Право привредних друштава,* Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2011.

## LEGAL STATUS OF COMPANIES IN THE

## LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

**Summary**: *Companies in the Republic of Serbia are the most important actors of the economy. The operation of these entities doing business creates most of the national income. The companies have a large economic capital and the most significant participants in the trade of goods and services in the market.*

*A company is a legal entity which carries on business for profit. Under activities are considered: production, trade in goods and services at the market. Lucrative (winning) the nature of the activity which takes place in the market is an essential feature of the concept of the company, which clearly separates it from other entities.*

*One of the divisions of companies is the division of the society ILCA and corporations.*

*Because of the importance of businesses to the economy of each country, the author has chosen to learn the legal status of partnership and limited company, as a society face, pointing the way for their establishment, their business in legal transactions and termination of these companies.*

**Keywords**: *companies, earning, earnings, partners, general partners, shares*

**Doc. dr Biljana Petrović**[1]
**VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad**

# POSLEDICE IZLOŽENOSTI ŠTETNOM UTICAJU DUVANSKOG DIMA U NAŠOJ ZEMLJI

**Rezime:** *Zakon o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama u Republici Srbiji stupio je na snagu početkom januara prošle godine s idejom da se izvrši uticaj na zdraviji i kvalitetniji život, kako nepušača koji su izloženi duvanskom dimu, tako i pušača kao aktivnih potrošača duvana i duvanskih proizvoda.*

*Svakako da obrazloženje za donošenje novog zakona u ovoj materiji, samo pet godina posle donošenja prvog 2005.godine, leži u činjenici da efekti prethodnog zakona nisu doprineli većem pomaku u zaštiti i očuvanju zdravlja ljudi. Ovim zakonom treba da se sačuva ljudsko zdravlje, prevashodno od efekta „dima iz druge ruke" ili pasivnog pušenja koje izaziva povećan rizik od obolevanja kardiovaskularnog i respiratornog sistema i kancera. U samom nazivu Zakona uočava se novina - zabrana pušenja u zatvorenom prostoru.*

*Konzumiranje cigareta i ostalih duvanskih proizvoda predstavlja izbor i naviku bez koje se i te kako može, za razliku od disanja, kao potrebe čoveka bez koje ne može da živi. Dakle, pušenje je samo jedna u nizu zavisnosti modernog čoveka kojom on narušava ravnotežu životne sredine.*

*U ovom radu ćemo se osvrnuti na ulogu i značaj naše legislative kroz ocenu primenljivosti i efekte koje je izazvala, imajući u vidu da je to još jedan pokušaj podizanja svesti građana Srbije o štetnosti duvanskog dima, naročito u zatvorenim prostorijama. Ovim bi, takođe, trebalo da se prevencija izdigne iznad profita koji je uzeo i dušu i razum ljudima koji žmure nad nesagledivim štetnim posledicama po ljudsko zdravlje i okolinu.*

**Ključne reči**: *duvan, duvanski proizvodi, zatvoren prostor, šteta od pušenja, Zakon o zabrani pušenja.*

1 mizib18@yahoo.com

## UVODNO RAZMATRANJE

„Nikada ne
iskorišćavajte ljude.
Vaše je da stvarate uslove
da se na bolji način
iskoriste njihovi talenti i
sposobnosti."

Ser T. Konran

Nacionalni program zaštite potrošača u Srbiji donet je pre skoro pet godina[2] kao uredba o utvrđivanju ovog programa za period od 2007. do 2012. godine. Time je ukazano da zaštita potrošača u Srbiji predstavlja jedan od primarnih ciljeva u stvaranju savremene tržišne privrede i društva. Učiniti da tržište bude slobodno, a pri tome uređeno i u funkciji potrošača, trebalo je da bude prvenstveni intres građana Srbije. Program je zamišljen kao jasan i precizan pravno-politički dokument koji će poslužiti kao strategija u zaštiti građana i kao podsticaj svim organima u državi da ulože napore na ostvarivanju zaštite prava i interesa.

U toku procesa pristupanja Evropskoj uniji Srbija postupno usklađuje svoje zakonodvstvo u raznovrsnim legislativnim oblastima. Na to nas naročito obavezuje potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008. godine, kao prelazni sporazum o trgovini naše zemlje i EU. No, taj proces mora biti postepen, oročen, efikasan i u skladu sa postojećim pravom Unije.

Mi sada imamo lep set zakonskih propisa koji regulišu pitanja zaštite potrošača i zaštite od izloženosti duvanskom dimu, a reč je o Zakonu o duvanu[3] i Zakonu o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama[4]. Ovoga puta jasno je predočena zabrana u vidu društvenog pritiska. Pušačima se daje do znanja da pušenje cigareta nije društveno prihvatljivo ponašanje. Pokazalo se kasnije i da je ta vrsta zabrane jedan od razloga što mnogi „ostavljaju" duvan. U ovom slučaju, radi se o očuvanju javnog zdravlja, a time i populacije u Srbiji. Borba koja se vodi „protiv pušača" ovom legislativom nije „rigorozna", kako su to umeli da procene protivnici, niti ona predstavlja atak na njihova ljudska prava[5]. Reč je o nedovoljnoj argumentaciji nasuprot osnovnom pravu čoveka - pravu na život, na zaštitu zdravlja, pravu na

[2] „Službeni glasnik RS", br.11/7 0d 30. januara 2007. g.
[3] „Sl. glasnik RS" br.101/05,90/07 i 95/2010.g.
[4] „Sl. Glasnik RS" 3072010. Stupio na snagu 1.01.2011.
[5] Bilo je raznovrsnih peticija protiv Zakona koje se ogledaju u smanjenju profita uslužnih delatnosti u restoranima, klubovima i diskotekama.

zdravu životnu i radnu sredinu i, naročito, pravu na zaštitu dece. Duvanski dim direktno ugrožava sva navedena prava, a zastrašujući su podaci koji stižu iz istraživačkih centara u EU prema kojima od pasivnog pušenja u zemljama članicama godišnje umre 19.000 ljudi ili čitav jedan manji grad.[6] Najnoviji Zakon podjednako štiti nepušače od izloženosti duvanskom dimu u zatvorenim prostorijama, a istovremeno spasava život pušačima. Jer pravo na čist vazduh mora da se obezbedi onima koji duvan ne koriste, ali i prava onih koji ga koriste - pušača.

Novi Zakon zabranjuje pušenje u svakom zatvorenom prostoru. Bez obzira na to što sadrži tridesetak članova, u njemu je precizno određeno gde je sve zabranjeno konzumiranje duvana i duvanskih proizvoda i kakve su kaznene mere za nepoštovanje. Zaštićen prostor je radna sredina, tačnije prostor za obavljanje poslova, kao i svaki pripadajući prostor, poput liftova, hodnika, toaleta, čekaonica, stepeništa, predvorja, magacina, garaža, službenih vozila za prevoz ljudi ili robe. Prema tome, pušenje je zabranjeno u svakom zatvorenom i javnom prostoru. To sad nameće pitanje kako će poslodavac reagovati po pitanju mogućnosti za određivanje posebne prostorije u kojoj je dozvoljeno pušenje. Zakonom su poslodavci vrlo ograničeni u smislu delatnosti u kojima je dozvoljeno ostavljanje prostorije za pušače. To je moguće samo u onim delatnostima i firmama koje ne predstavljaju državnu i lokalnu samoupravu, zdravstvenu, vaspitno-obrazovnu, socijalnu i kulturnu oblast javnog života, a gde se okuplja veći broj ljudi.

Cilj zakonodavca u ovom zakonu bio je, naravno, da se isprave nedostaci Zakona iz 2005. godine koji nije poštovan čak ni u školstvu, ni u zdravstvu. Bilo je mnoštvo primera da se odredbe nisu poštovale ni u vozilima javnog prevoza, kozmetičkim salonima ili kancelarijma, uprkos vidno istajnutim upozorenjima. Inspektori zaduženi za kontrolu sprovođenja Zakona prosto nisu mogli da stignu da zavire u sve objekte i sankcionišu one koji nisu poštovali zabranu. Česti su bili slučajevi verbalnih sukoba sa prekršiocima, a i pojedini inspektori zdravstva, rada i sanitarni inspektori nisu radili svoj posao kažnjavanja na licu mesta novčanom kaznom od 5.000 dinara, već su olako prelazili preko toga.

Danas gotovo da nema zemlje koja nema bar neki propis o zabrani ili ograničenju pušenja u nekoj od ustanova (posebno se to odnosi na bolnice, škole, fakultete, pozorišta, pošte, banke i dr.), kao i propise o zabrani reklamiranja duvanskih proizvoda i prodaje maloletnicima. Naravno, sve te mere nisu dovoljne, pa se iz tog razloga spisak mesta na kojima se zabranjuje pušenje permanetno širi. Pojedine države, kao što je to na primer učinio Butan 2005. godine, proglasile su pušenje nezakonitim.

[6] Radiology.rs.na.org.

U tom smislu, ima pomaka zahvaljujući donošenju ovakvih zakona. Zabranom pušenja od pre nekoliko godina pokazalo se da je broj pušača smanjen za oko sedam odsto, što predstavlja pomak u odnosu na sredinu dvadesetog veka kada su u Srbiji pušači bili svaki drugi muškarac, svaka treća žena i svako četvrto dete. Danas, situacija se ipak donekle poboljšala zahvaljujući stalnom ataku kako legislativno, tako i medijski, popularizacijom sporta i zdravog načina života, pa i primenama sankcije. Statistički podaci o štetnosti duvanskog dima i proizvoda prosto su uticali na osvešćivanje građana. O tome govori podatak da više hiljada štetnih sastojaka utiču na stvaranje kancera, što ostavlja trag u svesti kod ljudi. Upravo to je i bio jedan od razloga donošenja Zakona o zabrani pušenja u zatvorenom prostoru – podići, pre svega, svest kod našeg čoveka o opasnostima i lošem uticaju duvanskog dima na zdravlje ne samo direktno kod pušača, već i ljudi koji indirektno udišu duvanski dim.

Zapanjujuće deluje izvešaj jedne hemijske laboratorije u kojem se navodi da dim cigarete uzrokuje genetska oštećenja u roku od nekoliko minuta a ne godina i to čim dospe u pluća. Reč je o hemikaliji koja uzrokuje kancer koji se može razviti veoma brzo, posle konzumiranja cigarete. Prema naučnim proučavanjima pušenje je povezano sa, čak, 18 vrsta karcinoma. [7]

Osim toga, proučavanja koja su dalje obavljena u najpoznatijim svetskim laboratorijama, a trebalo bi da budu dostupna našoj populaciji, pokazuju da su deca, čije su majke i bake pušile tokom trudnoće, imala veću šansu da od detinjstva obole od astme. Razlog leži u procesu koji se zove DNK metilacija. „Otkrili smo da su deca čije su majke pušile tokom trudnoće imala 2,3% povećanu DNK metilaciju AXL gena koji je direktno vodio do astme kod dece“.[8]

Možda bi bilo bolje sagledati i one pozitivne studije o mogućnosti upotrebe duvana u korisne svrhe. Već nam je poznato da se mnogi poljoprivredni proizvodi mogu uz upotrebu valjane tehnologije upotrebiti kao sirovina za biogorivo. Takav je slučaj s kukuruzom, sojom i njihovim proizvodima. Jedna američka studija sa Univerziteta u Filadelfiji i posebno zalaganje istraživača Vjačeslava Andrijanova skrenuli su pažnju na mogućnost upotrebe duvana u korisne svrhe, kao biogoriva ali bez štetnih posledica po okolinu. Prema njima, duvan je biljka koja može da generiše i ulje i šećer efikasnije nego mnogi drugi usevi, pa bi uz pomoć genetskog inženjeringa mogao biti upotrebljen na način da sadrži dvadeset puta više ulja od običnog. Budući da je uzgoj duvana za industrijsku upotrebu veoma skupa investicija (ali i veoma profitabilna, pa ga se proizvođači nikako ne odriču i iznalaze nova rešenja za povećanje profita), za potrebe proizvođača biogoriva on se može uzgajati poput korova.

---

[7] Stephen S.Hecth, Chemical Research Toxicology. Objavljeno u: American Chemical society (2010). Science daily, 19.05.2011. g.

[8] Dr Carrie Breton (2009). The Keck School of Medicine, University of Southern California.

No, to je tek povoj, a mi na našim prostorima daleko smo od te ideje. Ipak, dobro je znati za nju. Zasad, važnije je izboriti se sa štetnim uticajem i posledicama upotrebe duvana i njegovih proizvoda medju našim građanstvom, podizanjem svesti o tome i preventivnom zaštitom.

## ZAŠTO ZAKON O ZABRANI PUŠENJA U ZATVORENIM PROSTORIJAMA?

Ovim Zakonom predviđene su mere ograničenja upotrebe duvanskih proizvoda radi zaštite stanovništva od izlaganja duvanskom dimu, vršenja kontrole o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama, kao i nadzora nad sprovođenjem ovog zakona.

Zakon sadrži 33 člana i 1. januara 2011. godine zamenio je Zakon o zabrani pušenja iz 2005. godine. On sadrži sijaset ograničenja. Pre svega, prodaja duvanskih proizvoda (cigareta, cigara, cigarilosa, duvana i sl.) dozvoljena je samo u tačno predviđenim prostorijama i trgovinama: prodavnicama, marketima, megamarketima i ugostiteljskim objektima (čl.1). Takođe, zabranjena je prodaja duvanskih proizvoda maloletnicima i, pri tome, mora da postoji vidno upozorenje u svakom objektu prodaje. U slučaju sumnje, prodavac može izvršiti proveru tražeći na uvid lična dokumenta. Ova zabrana se tiče i opreme koja može da ide uz konzumiranje duvana (lule, upaljači, rizle i dr.). Osim toga, mesta na kojima se ostavljaju cigarete i duvanski proizvodi moraju biti nedostupna za samoposluživanje, odnosno dostupna jedino prodavcu i to se tiče svih građana, bez obzira na uzrast. Osim toga, zabranjena je prodaja cigareta u automatima, kao i igračaka i slatkiša koji podsećaju na cigarete.[9]

Sprovođenje ovih propisa, za čije su nepoštovanje predviđene sankcije u vidu novčanih kazni od 10.000 do 1,000.000 dinara, nadgleda tržišna inspekcija (čl.30-32).

Prema Zakonu o duvanu[10], uređeni su uslovi i način proizvodnje, obrade i stavljanja u promet duvana, registri i obeležavanje duvanskih proizvoda. Uprava za duvan vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona.

Bitno je istaći da od 1. januara 2011. cigarete stavljene u promet u Srbiji ne mogu da sadrže više od 10 mg katrana po cigareti, 1 mg nikotina i 10 mg ugljen-monoksida (čl.78). Takođe, u članu 69. Zakona predviđeno je formiranje budžetskog fonda radi realizacije preventivnih programa u cilju sprečavanja bolesti koje su posledica konzumiranja duvanskih proizvoda. Predviđeno je da tim fondom upravlja Ministarstvo zdravlja, a

[9] Zakon o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama objavljen je u "Službenom glasniku RS", br. 16/95. Vidi: čl. 106. Zakona - 101/2005-28.

[10] „Sl. glasnik RS" br. 1017/95,907/07 i 957/2010.

da se finansira iz sredstava od proizvođača duvana, izvoznika i uvoznika na veliko duvana i duvanskih proizvoda.

Podsetićemo ukratko i na član 77. Zakona o duvanu iz 2007. godine kojim je predviđena obaveza proizvođača da na paklicama cigareta izdvoje više od 30 odsto površine za upozorenja o štetnosti duvana - *pušenje ubija*, *pušenje izaziva kancer*, *duvanski dim šteti vama i ljudima u vašoj okolini*, *pušenje utiče na sterilitet* i slično. Isto tako, zabranjeno je isticanje: *ovaj proizvod je manje štetan* ili *nizak procenat katrana*; *blag*; *ultra lak* i slično.

Na pitanje zašto je potreban zakon koji će obezbediti život bez duvanskog dima u javnim prostorijama, obrazloženje bismo mogli sagledati u smislu onoga bez čega se ne može i onoga bez čega se može u životu. Dakle, Zakon o zabrani pušenja postoji da bi zaštitio ljude od efekta *dima iz druge ruke* koji uključuje povećan rizik od bolesti srca, raka, emfizema i drugih bolesti. Zakone kojima se sprovodi zabrana pušenja u zatvorenom prostoru uvele su u različitim oblicima mnoge zemlje tokom godina, uz obrazloženje zakonodavaca da je pušenje štetno kako za pušače, tako i za one kojima je udisanje dima poznato iz *druge ruke*. Osim što takvi zakoni mogu da smanje zdravstvene troškove u kratkom roku mogu, u stvari, i da ih povećaju na duži rok. Pušači koji umiru ranije više ne koristite zdravstvenu zaštitu, a ostali poboljšavaju produktivnost rada i smanjuju ukupne troškove rada u zajednici, čime zajednica postaje atraktivnija za poslodavce.

Dodatni razlozi za restrikciju pušenja su: smanjen rizik od požara u oblastima u kojima postoji opasnost od eksplozije, čistoća na mestima gde su hrana, lekovi, poluprovodnici ili precizni instrumenti i mašine, smanjena pravna odgovornost, potencijalno smanjenje korišćenja energije kroz smanjene potrebe za ventilacijom i na kraju, zdravije okruženje i nov podsticaj pušačima da ostave pušenje.

Prema stavu Svetske zdravstvene organizacije, smatra se da Zakon o zabrani duvanskog dima ima uticaj na smanjenje potražnje za duvanom stvaranjem okruženja gde pušenje postaje sve teže i da pomaže u pomeranju društvene norme dalje od prihvatanja pušenja u svakodnevnom životu. Zajedno, uz poreske i mere u vezi sa prestankom pušenja i obrazovanje nacije, politika trenutno posmatra zabranu pušenja kao važan element u smanjenju stope pušenja i promovisanju javnog zdravlja.

Razna istraživanja generisala su dokaze koji su ukazivali da pasivno pušenje izaziva iste probleme kao i direktno pušenje, uključujući rak pluća, kardiovaskularna oboljenja i bolesti pluća (kao što su emfizem, bronhitis i astma). U tom smislu, obavljene su brojne analize sa ciljem dokazivanja da doživotni nepušači sa partnerima koji puše u kući imaju (20-30%) veći rizik od raka pluća od nepušača koji žive sa nepušačima. Nepušači izloženi duvanskom dimu na radnom mestu imaju povećan rizik od raka pluća

16-19%. Iz studije koju su 2002. godine objavile Međunarodna agencija za istraživanje raka i Svetska zdravstvena organizacija, zaključuje se da pušači ne smeju da budu izloženi kancerogenim materijama zbog duvanskog dima kao aktivni pušači. Jedna cigara u dimu sadrži 69 poznatih kancerogena, posebno benzopirene kao i druge polinukelarne aromatične ugljovodonike i radioaktivne raspadajuće proizvode kao što je polonijum 210.[11]

Zabrana pušenja u barovima i restoranima može i te kako značajno da poboljša kvalitet vazduha u takvim ustanovama. Jedna studija[12] kaže da je na nivou američke države Njujork zakonom i eliminisanjem pušenja u zatvorenim javnim i radnim mestima smanjen nivo RSP (resprabilna suspendovana čestica) u restoranima u zapadnom Njujorku. RSP nivoi su smanjeni u svakom mestu na kom je po zakonu dozvoljeno pušenje, uključujući i mesta na kojima je pušenje iz druge ruke ili dim iz susedne sobe samo primetno dolazio kod osnovne linije. Zaključeno je da su njihovi rezultati bili slični drugim studijama koje, takođe, pokazuju znatno poboljšan kvalitet unutrašnjeg vazduha posle zabrane pušenja. Tako je 2004. godine studija pokazala da je u barovima i restoranima u Nju Džersiju nivo zagađenja vazduha u zatvorenom prostoru viši devet puta od prostorija u susednom Njujorku koji je doneo zabranu. Istraživanje je, takođe, pokazalo da je kvalitet vazduha poboljšan, odnosno da su smanjeni toksini kojem su izlagani zaposleni.[13]

## Posledice pušenja duvanskih proizvoda

Efekti uzimanja duvana sagledavaju se kroz efekte na zdravlje pojedinca, kao i efekte javnog zdravlja - drugim rečima, sveukupan uticaj na zdravlje populacije širom planete.

Pušenje ne samo što uzrokuje i pospešuje mnoga oboljenja, već utiče i na kvalitet i dužinu života.

Poznat je primer da svaka popušena cigareta skraćuje život za sedam minuta, a da svakih osam sekundi umre jedan stanovnik na planeti od posledica pušenja.

Smrtnost od raka pluća prouzrokovanog pušenjem je u osnovi bila mirujuća u Evropi, u odnosu na uzrok smrtnosti uopšte.

Hronična opstrukcijska bolest pluća varira u mnogim zemljama. Ovaj trend ostaje stabilan u Austriji, Holandiji, Italiji, Švedskoj i Velikoj Britaniji. Procenat smrtnosti povezan sa pušenjm je porastao sa 57% na 63% u Francuskoj, sa 63% na 69% u Nemačkoj, u Norveškoj sa 58% na 65%

[11] European Lung White Book.Major risk factors.2003.

[12] http://roswell.tobaccodocuments.org/morbidity/morbidity _by _state.htm

[13] Naučne organizacije potvrđuju efekte pasivnog pušenja, kao što su američki Nacionalni institut za rak, SAD centri za kontrolu i prevenciju bolesti (CDC), SAD nacionalni instituti za zdravlje i Svetska zdravstvena organizacija.

i sa 59% na 64% u Španiji, a smanjuje se u Belgiji sa 75% na 69%, u Finskoj sa 68% na 62% i Irskoj sa 74% na 70%. O tome nam govore na desetine studija koje pokrivaju 14 evropskih i neevropskih zemalja. Procenjeni i dobijeni OR bio je 1.57 (95% CI 1.42-1.74) za decu kod kojih su oba roditelja pušila; 1.72 (1.55-1.91) za decu kod kojih je samo majka pušila; 1.29 (1.16-1.44) gde je samo otac bio pušač. Rezultati istraživanja u ovim studijama pokazali su da pasivno pušenje uzrokuje nastanak astme.[14]

Među prvima, zemlja koja je zabranila pušenje na javnim mestima bila je Grčka 2002, ali se to nije sprovelo u delo i u barovima u toj zemlji. Holandija se, takođe, pridružila evropskim zemljama koje su zabranile konzumiranje cigareta u zatvorenom prostoru. Italijani su od januara 2005. godine morali da se naviknu da na javnim mestima, u kafeima i restoranima piju espreso bez cigarete, a stroga zabrana pušenja na javnim mestima uvedena je i u Norveškoj, na Malti, u Švedskoj, Velikoj Britaniji, Španiji, Letoniji, Litvaniji, Estoniji, Francuskoj, Finskoj, Danskoj, Belgiji i na Islandu.

Kada je reč o susednim državama, pušenje je u Sloveniji zabranjeno u svim zatvorenim javnim prostorijama, osim u posebnim zonama predviđenim za pušače u hotelima, restoranima, psihijatrijskim bolnicama, staračkim domovima i zatvorima. U Hrvatskoj gde je prema nekim istraživanjima svaka četvrta odrasla osoba pušač, Zakonom o pušenju iz 2006. pušenje je zabranjeno samo u radnim prostorijama, dok je u Makedoniji upotreba cigareta regulisana tako da skoro svaki restoran ili bar imaju određene stolove za pušače i nepušače koji su najčešće jedan do drugog, pa je atmosfera puna dima neizbežna. Iz toga se zaključuje da se zakoni u zemljama u okruženju ne poštuju u potpunosti.

Zakon o zabrani pušenja se primenjuje i u drugim državama širom planete, pa tako, na primer, u Australiji je na osnovu istraživanja koje je sprovela Vlada u Sidneju, otkriveno da je procenat populacije koja dolazi u pabove i klubove porastao posle uvođenja Zakona o zabrani pušenja u zatvorenim prostorima. Međutim, *Klabs NSV* izveštaj u avgustu 2008. godine okrivio je Zakon o zabrani pušenja koji je, po njihovom istraživanju, u klubovima u Novom Južnom Velsu izazvao gubitke u vidu najgoreg pada u prihodima ikada, od 385 miliona dolara. Prihodi klubova opali su za 11% u Novom Južnom Velsu. U klubovima u Sidneju, prema istom istraživanju, prihod je opao za 21,7%.[15]

U Nemačkoj je Zakon o zabrani pušenja uveden i u hotelima, restoranima i barovima, a 2008. i početkom 2009. Unija udruženja restorana tvrdila je da su mnoge firme u zemljama koje su uvele zabranu pušenja krajem 2007. godine smanjile profit. Nemačka asocijacija hotela i restorana

[14] Opširnije na: SZO http//:(www.who.int)

[15] Opširnije o tome videti na: WHO European Country Profiles on Tobacco Control, 2003.

tvrdila je da je zabrana odvratila narod od izlazaka na piće ili jelo, navodeći da je u 15% objekata u kojima se sprovodi zabrana pušenja od 2007. smanjen promet za oko 50%.[16] Irska je bila među prvim zemljama u svetu koja je uvela zabranu pušenja na radnom mestu sa ciljem da se zaštite radnici od pasivnog pušenja („dim iz druge ruke") i da se umanji pušenje u naciji koja ima visok procenat pušača. Mnogi pabovi uveli su aranžmane „na otvorenom" (grejanje područja gde je pušenje dozvoljeno). Spekulisanja su bila da će protivnici ovog zakona povećati količinu pića i pušenja u kući, ali novije studije pokazuju da to nije slučaj. Irska kancelarija za kontrolu duvana je na sajtu ukazala na procenu zvaničnih podataka da nije bilo negativnih ekonomskih efekata od uvođenja ove mere. U Velikoj Britaniji zabrana je stupila na snagu u Škotskoj 26.3.2006. godine, u Velsu 2.4.2007. godine i u Engleskoj 1.6.2007. godine. *Licencirana victuallers asocijacija* (LVA), koja predstavlja uniju pabova širom Velsa, šest meseci posle zabrane u Velsu je tvrdila da su pabovi izgubili i do 20% prometa.[17] LVA navodi da su neke kompanije na ivici zatvaranja, a druge da su već zatvorene. Prema istraživanju koje je sproveo stručni časopis *Carinik*, predviđeno povećanje prodaje hrane nakon zabrane pušenja, u Engleskoj se nije dogodilo. Istraživanje koje su sproveli BII (bivši britanski Institut za inkiping) i Federacija licenciranih *victuallers* udruženja (FLVA) pokazalo je da je prodaja za pet meseci smanjena za 7,3% jer je zabrana pušenja uvedena 1.7.2007. godine. U Sjedinjenim Američkim Državama pušači i preduzeća u početku su tvrdili da će imati štete zbog zabrane pušenja. Međutim, 2006. godine pregledom agencija u SAD utvrđeno je da je zabrana pušenja nanela jako malu štetu preduzećima, dok je mnogim restoranima i barovima poboljšano poslovanje. Godine 2003. u Njujorku je izmenjen i dopunjen Zakon protiv pušenja tako što su njime obuhvaćeni svi restorani i barovi uključujući i privatne klubove, što ga uz zabranu u Kaliforniji čini jednim od najtežih zakona u Sjedinjenim Državama. Ministarstvo zdravlja napravilo je studiju kojom je 2004. utvrđeno da je zagađenje vazduha smanjeno šest puta u barovima i restoranima posle uvođenja zabrane pušenja. Studija je, takođe, pokazala da su restorani i barovi u gradu profitirali uprkos zabrani pušenja i to povećanjem radnih mesta, liker dozvolama i plaćanjem poreza na poslovanje.

## Oblici sankcionisanja kršenja zakona o zabrani pušenja u drugim državama

Sankcije koje su predviđene novim zakonima o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama odnose se brojne novčane kazne. U tom smislu, i naš zakonodavac je predvideo novčanu kaznu u iznosu od 50.000 dinara za

[16] Tobacco atlas, WHO, 2002.

[17] British Medical Association. Towards smoke-free public places. London, BMA, 2002.

fizička lica, a za pravna lica u rasponu od 500.000 do 1,000.000 dinara (čl. 30-32). Sankcionisanje ima za cilj zaštitu od štetnog uticaja pasivnog pušenja. Dugoročna izloženost duvanskom dimu povećava rizik razvoja ozbiljnih bolesti, uključujući rak pluća, bolesti srca ili astmu. Centralno mesto predstavlja zdravlje dece - rizik od ozbiljne respiratorne bolesti i iznenadne smrti odojčeta tzv. sindrom (SIDS). Iz tog razloga, novi zakon praktično će pokriti sve zatvorene javne prostorije i radna mesta. Tu spadaju klubovi, barovi, kafići, prodavnice, kancelarije i fabrike, školske i zdravstvene ustanove. Oblik kažnjavanja koji se primenjuje u drugim zemljama (kazna je do 200 funti) može da bude u vidu fiksne kazne obaveštenja i maksimalne novčane kazne zbog pušenja u zaštićenim prostorijama ili u vozilima, kao i zbog propusta da u prostorijama gde je zabranjeno pušenje nema oznaka koje to potvrđuju.

Dakle, može se zaključiti da Zakon o zabrani pušenja predstavlja, u stvari, politiku javnog mnjenja, uključujući i krivični zakon, zaštitu na radu i zdravstvene propise koji zabranjuju pušenje na radnim i drugim javnim mestima. Zakonodavstvo, takođe, raznovrsno definiše pušenje - od radnji kojima se cigareta samo nosi pa do posedovanja zapaljivih proizvoda duvanske industrije.

## Izloženost štetnom uticaju duvanskog dima u Srbiji

Statistika je neumoljiva i često surova. Ima građana koji joj veruju, ali i onih koji žmure, kada je o njoj reč. U tom smislu, bilo bi dobro da se oslonimo na neke podatke o štetnosti duvanskog dima na našim prostorima.

Svake godine u Republici Srbiji se dijagnostikuje oko 32.000 novih slučajeva malignih bolesti, a godišnje od raka umre oko 20.000 ljudi. Posle kardiovaskularnih bolesti, maligni tumori predstavljaju najčešći uzrok umiranja u našoj zemlji. U Srbiji je 2006. od raka umrlo 20.217 osoba (11.495 muškaraca i 8.722 žena). Standardizovana stopa mortaliteta iznosila je 202,7 na 100.000 što je Republiku Srbiju svrstalo među zemlje sa srednjim rizikom od umiranja od malignih bolesti u Evropi. Standardizovane stope mortaliteta od raka bile su više u AP Vojvodini, a niže u Republici Srbiji (bez podataka za teritoriju Kosova i Metohije) u odnosu na republički prosek. Raznim studijama priznatih Vladinih agencija potvrđeno je da se svakog dana u Srbiji popuši 73 miliona cigareta, što znači da pušenje dnevno košta u proseku 3,1 milion evra. Za godinu dana Srbi popuše 1,131.500.000 evra. Podaci zaista strašni! Koliko novca bačeno, spaljeno i pretvoreno u dim i prah? Poznato je da Beograd ima probleme u saobraćaju zbog nedostatka mostova. Ako se preračuna koliko samo žene daju mesečno za cigarete u tom gradu, mogao bi da se izgradi još jedan most preko Dunava. Ukoliko bi

neko štedeo umesto muškaraca pušača, za mesec dana preko reke bi nikla dva takva mosta. Svakoga dana Beograd od svojih sugrađana na poklon dobije šest tona opušaka, a samo jedan opušak zagadi do 10 litara vode. Po broju moždanih i srčanih udara prvi su Rusi, a drugi Srbi. Ključni razlog su cigarete. Od 100 ljudi koji dobijaju rak pluća, od 95-98 su pušači. Pušenje je direktno odgovorno za 28 vrsta raznih oboljenja, a sve ostale bolesti pogoršava. U Srbiji se svake godine registruje novih 4.300 obolelih od raka pluća. Izlečenje nije izvesno, a državu košta mnogo. Za jednog obolelog u svetu se godišnje izdvaja 25.000 evra. U našoj zemlji za sve pušače država izdvoji 60 miliona evra. Svake godine od posledica pušenja prevremeno umre 4,9 miliona ljudi. To znači da dnevno od ove pošasti umre 13.200 ljudi![18]

Iz tih razloga, Ministarstvo zdravlja Republike Srbije saopštilo je da će, paralelno sa početkom primene Zakona o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, sanitarni inspektori rigoroznije i oštrije kontrolisati poštovanje zabrane pušenja, odnosno poštovanje propisa. U prvim danima primene Zakona inspektori su obavili nadzor u Ministarstvu zdravlja i zdravstvenim ustanovama, pri čemu u oba slučaja nije izrečena nijedna kazna. Zakonom je predviđeno da kontrolu poštovanja odredbi sprovode ministarstva zdravlja, prosvete, rada i socijalne politike, trgovine i usluga. Minimum mera za uspešnu kontrolu duvana obuhvaćen je Okvirnom konvencijom o kontroli duvana Svetske zdravstvene organizacije. Optimum mera preporučen je u Evropskoj strategiji kontrole duvana. Dokument koji je izradila Nacionalna komisija za prevenciju pušenja Ministarstva zdravlja zasniva se na oba pomenuta dokumenta pod sloganom „Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu“[19].

Stručnjaci iz oblasti zdravstva širom sveta prihvataju činjenicu o postojanju globalne epidemije upotrebe duvana. Prevalencija pušenja u Republici Srbiji bila je, prema rezultatima ispitivanja zdravlja 2000. godine, među najvišim u Evropi sa 46% muškaraca i 30,9 % žena aktivnih pušača da bi se 2006. godine smanjila na 39,7% muškaraca i 30,5% žena koje aktivno puše.

Zastupljenost pušenja među mladima je takođe visoka: 54,7% mladih uzrasta 13-15 godina je probalo cigarete od toga 31,3% do navršene 10 godine života.[20] Prema istom istraživanju 16,8% devojaka i 15,5% mladića su aktivni pušači.

Aktuelno zakonsko rešenje ima za cilj da sistemski obezbedi zaštitu stanovništva od izlaganja duvanskom dimu u skladu sa naučnim

[18] Nepublikovani podaci Republičkog zavoda za statistiku obrađeni u Institutu za javno zdravlje Srbije, Beograd, 2010.

[19] Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, „Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu“.

[20] WHO European Country Profiles on Tobacco Control 2003. http//www.euro.who.int/Document/

dokazima o njegovoj štetnosti, kao i da uspostavi uslove za zdravu radnu sredinu bez duvanskog dima u cilju bezbednosti i zaštite zdravlja na radu. Suština sprovođenja ovog dokumenta odnosi se i na postizanje pozitivnih efekata po zdravlje stanovništva, s obzirom na to da iskustva evropskih i drugih zemalja pokazuju da se vrlo brzo po primeni zakonskih mera beleži smanjen broj akutnih srčanih infarkta, a vremenom i drugih bolesti, pre svega malignih i respiratornih. Ovo zakonsko rešenje ima za cilj i da se preventivnim delovanjem utiče na decu i mlade da ne počinju sa pušenjem, a na odraslo stanovništvo koje puši da ostavi cigarete i posveti se zdravijem načinu života.

Rigoroznije kontrole najavljene su u okviru kampanje koju su pokrenuli Komisija za prevenciju pušenja, Ministarstvo zdravlja, Kancelarija za kontrolu duvana i Institut za javno zdravlje Srbije da bi upoznali širu javnost o štetnosti duvanskog dima. Tokom prošle godine zdravstvena inspekcija naplatila je 84 mandatne kazne od 5.000 dinara zbog pušenja u zdravstvenim ustanovama, pri čemu je najviše kazni napisano u državnim bolnicama i domovima zdravlja, dok je privatnicima izrečeno devet mandatnih kazni. U kampanji koju je Komisija pokrenula početkom decembra prošle godine u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, akcenat je na štetnosti pasivnog pušenja. Krajem prošle godine takođe je počela velika kampanja Ministarstva zdravlja pod nazivom „Duvanski dim je serijski ubica“, koja će trajati godinu dana. Tokom akcije biće deljen propagandni materijal, emitovani video spotovi, a sve sa idejom da šira javnost upozna neželjene posledice koje izaziva duvanski dim.

Takođe, i Odbor Skupštine Srbije za zaštitu životne sredine podržao je predlog da se sprovede zabrana pušenja u prostorijama parlamenta koja će se realizovati uz podršku nadležnih organa. Time je data inicijativa za doslednu primenu Zakona o zabrani pušenja. Ministarstvo zdravlja podržalo je inicijativu i dalo pomoć njenoj realizaciji, kao i Nacionalna komisija za kontrolu duvana koja je ponudila konkretnu pomoć u odvikavanju poslanika od pušenja.

## Zaključak

I sada, posle pola godine *života* novog Zakona o zabrani pušenja u zatvorenom, pitamo se da li je životna i radna sredina građana Srbije čistija, zdravija i ugodnija.

S druge strane, ako pogledamo sve one pepeljare na pragovima i portalima raznovrsnih trgovinskih, bankarskih i ostalih javnih objekata, kao i brojne građane koji se često smenjuju ispred ulaza na svoja radna mesta dok ubrzano konzumiraju cigarete, stvara se drugačija slika, pa čak i sumnja u poboljšanje zdravijeg načina života.

Da li trpe rad i radne obaveze, kakva je koncentracija pušača u zatvorenom prostoru dok čekaju na to kratko istrčavanje i puš-pauzu i šta sa ostacima duvanskog dima koji unesu sa sobom ulazeći u radni prostor kroz odeću i u kosi? Mnogo je pitanja, još više problema, ali to ne znači da ne možemo otpočeti sa sopstvenim prevaspitavanjem i ukidanjem loših navika. Potrebno je malo više odgovornosti i mnogo više poštovanja drugih učesnika u našim životima.

Zastrašujuća statistika o štetnosti duvanskog dima i važnost prevencije za one najmlađe i nepušače, treba da nas podseti na samodisciplinu i poštovanje najjačih prava čoveka, a to su pravo na zdrav vazduh i na zdrav život.

Odlučno sprovođenje Zakona o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama od strane vlada država širom sveta, pa i kod nas, inspirisano je potrebom za zdravim životom. Treba istaći paradoksalnu činjenicu, a to je da dok u svetu svakog sekunda jedno dete umre od gladi, pet miliona hektara plodne zemlje naše planete zasađeno je duvanom, biljkom koju nijedna životinja ni u vreme najveće gladi ne bi okusila jer sadrži veliki broj štetnih sastojaka. Ono što smeta žvotinjama ne smeta čoveku, tako tvrde pojedini stručnjaci. Za samo sedam sekundi otrovi iz duvanskog dima stižu do centra za zadovoljstvo u mozgu i tu počinje da se stvara velika količina endorfina, hormona sreće. To je razlog što ljudi postaju zavisnici od nikotina. Bez obzira na snagu volje, od cigarete se teško rastaju i oni najodlučniji. Bez ičije pomoći samo jedan od tri pušača pokuša da ostavi duvan. Istraživanja su pokazala da svega 30% pušača uspe da izdrži dva dana bez cigareta. Bez stručne pomoći samo 3% se izleči iz prvog puta. Koliko je jaka duvanska zavisnost najbolje govori podatak - na drugom mestu, odmah posle heroinske zavisnosti! Na trećem mestu je zavisnost od kokaina, na četvrtom od alkohola i petom od kafe.

Prema tome, potrebni su izuzetno veliki napori društvene zajednice da kroz zakonsku legislativu i sankcije doprinese odvikavanju nacije od pušenja. Osim toga, još je neophodnije poštovanje prava nepušača na očuvanje zdravlja i vazduha.

Pored toga, ne smemo zaboraviti da je najveći zadatak na zakonodavcu da se izbori sa problemom nepoštovanja tih istih zakona i to predstavlja najefikasniji način za podsticanje osećaja odgovornosti od posledica izloženosti duvanskom dimu i nepoštovanja zakonskih normi.

**Literatura:**

1. Zakon o zabrani pušenja u zatvorenim prostorijama, Službeni glasnik RS 30/2010.

2. Warner KE. Smoking cessation: A global perspectiv.The Journal of Respiratory Disease 1998, 8:26-32.lit ). 2.http//: www.who.org)

3. European Lung White Book. Major risk factors. 2003.

4. Tobacco atlas, WHO, 2002.

5. La Vecchia C, Lucchini F, Negri E, Levi F. Trends in oral cancer mortality in Europe. Oral Oncology 2004; 40: 433-439.

6. Hyland A, Li Q, Bauer J, Giovino GA,Yang KM, Cummings KM. Cigarette smoking-attributable morbidity by state, 2003.

7. http://roswell.tobaccodocuments.org/morbidity/morbidity _by _state.htm

8. British Medical Association. Towards smoke-free public places. London, BMA, 2002.

9. Rushton, L., Courage, C., Green, E. Estimation of the impact on children's health of environmental

tobacco smoke in England and Wales. *R Soc Health* 2003; 123: 175-180.

10. World Health Organization Regional Office for Europe.Air quality guidelines. 2nd Edn. Denmark, WHO, 2000.

11. European Network for Smoking Prevention. Smoke free workplaces: improving the health and well being of people at work. Brussels, European Network for Smoking Prevention, 2001.

12. Zakon o zabrani pušenja, Službeni glasnik RS 101/2005.

## THE HAZARDS OF TOBACCO SMOKE IN OUR COUNTRY

**Summary**: *In the Republic of Serbia came into force banning smoking indoors in early January of this year, with the idea to influence a healthier and better life that nonsmokers who are exposed to tobacco smoke and smokers as active consumers of tobacco and tobacco products.*

*Certainly, the rationale for the adoption of yet another new law in this matter, just five years after the first 2005 lies in the fact that the positive effects of prior and did not give large improvements in the protection and preservation of human health. This law should be to preserve human health, mainly from inhaling the effect of "second-hand smoke" or passive smoking, which causes an increased risk cardio-vascular system, respiratory and cancer. We note that the very name of this law, see the newspaper that talks about banning smoking indoors.*

*The consumption of cigarettes and other tobacco products should also draw attention to something that man is a compelling necessity, without which he can not live, ia to the breathing and inhalation of air in relation to the consumption of tobacco products representing only one option in life, without which very much can, after all, this is one in a series of dependence modern man which violates life balance environment and its people.*

**Key words***: tobacco, tobacco products, closed space, smoking hazards, Anti-Smoking Law.*

**Prof. dr Petar Teofilović**[1]
**VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad**

# PRAVA NACIONALNIH MANJINA U AUTONOMNOJ POKRAJINI VOJVODINI

**Rezime:** *Srbija je višenacionalna zajednica u kojoj osim većinskog stanovništva, koje po rezultatima najnovijeg popisa iz 2011. godine čini preko 80% ukupne populacije, postoji više od 20 nacionalnih i etničkih grupa. U AP Vojvodini udeo manjinskog stanovništva je gotovo dvostruko veći od onog u čitavoj Srbiji i pored konstantnog opadanja kako njihovog broja, tako i udela u stanovništvu - pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica čine trećinu od ukupnog broja stanovništva Vojvodine. U takvom kontekstu, promovisanje tolerancije i obezbeđivanje izvesnih posebnih prava pripadnicima nacionalnih manjina predstavljaju nužne preduslove za njihovo integrisanje u društvo, uz očuvanje njihovog identiteta, kao i za predupređivanje potencijalnih konflikata.*

*Uvodni deo teksta sadrži sumaran pregled strukture stanovništva Vojvodine i obrazloženje garantovanja posebnih prava pripadnicima manjinskih nacionalnih zajednica uopšte. Prvi odeljak članka sadrži analizu Ustavom garantovanih posebnih prava nacionalnih manjina i načina njihovog preciznijeg uređivanja drugim propisima. U drugom odeljku ukazujemo na neke od kontroverzi koje se javljaju u praksi prilikom uživanja tih prava. Zaključna razmatranja sadrže ocenu aktuelnog stanja prava nacionalnih manjina u Vojvodini i Srbiji sa stanovišta mogućnosti postizanja i unapređivanja osnovnih postavki koncepta multikulturalnosti u postojećem društvenom kontekstu.*

**Ključne reči**: *ljudska prava, prava nacionalnih manjina, manjinska prava, multikulturalnost.*

## Uvod

Republika Srbija je višenacionalna zajednica čije stanovništvo čine pripadnici više od 20 nacionalnih i etničkih zajednica koje imaju više od 2.000 pripadnika. Po rezultatima popisa iz 2011. godine ukupan broj stanovnika Srbije je 7,186.862. Od tog broja, oko 83% ukupne populacije

[1] E-mail adresa: figaro@nscable.net

(5,988.150; porast učešća za oko ½ procentnog poena u odnosu na popis iz 2002. godine) izjasnilo se kao Srbi, dok preostalih 17% čine građani koji su se izjasnili kao pripadnici drugih nacionalnih i etničkih zajednica.[2] U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini ovakav višenacionalni karakter zajednice je najizraženiji pošto je udeo manjinskog stanovništva u ukupnom broju gotovo dvostruko veći od onog u čitavoj Srbiji - ukupan broj stanovnika u Vojvodini iznosi 1.931.809, od čega se 1.289.635 građana, odnosno njih 66,7%, izjasnilo kao Srbi, dok pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica čine 1/3 od ukupnog broja stanovništva.[3] Imajući u vidu etničku i nacionalnu raznovrsnost i brojnost stanovništva, Vojvodina se može smatrati „najmultikulturnijim" delom Srbije.[4] U takvom kontekstu, promovisanje tolerancije i obezbeđivanje izvesnih posebnih prava pripadnicima nacionalnih manjina predstavljaju nužne preduslove za njihovo integrisanje u društvo uz očuvanje njihovog identiteta, kao i za predupređivanje potencijalnih konflikata.

U ovom članku biće ukazano na normativne garancije posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina u pozitivnom pravu Srbije i na izazove koji se javljaju u praksi prilikom uživanja tih prava. U zaključnim razmatranjima daje se osvrt na aktuelno stanje prava pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica u Vojvodini sa stanovišta ostvarivanja multikulturne, multietničke, multikonfesionalne i multilingvalne zajednice u Vojvodini.

Ovde ukazujemo na jednu značajnu činjenicu koja opravdava postojanje posebnih prava nacionalnih manjina. Naime, često se može čuti da se na taj način pripadnici manjina privileguju u odnosu na većinsko stanovništvo, ili da se ovim pravima većinskom stanovništvu uskraćuju izvesna prava. Međutim, dovoljan je i površan pogled na listu tih prava da bi se uvidelo da to nisu nikakva „posebna" ili „dodatna" prava koja pripadnici većine ne uživaju. To su najvećim delom kulturna prava i to prava koja su po svojoj sadržini takva da pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica ne bi mogli uopšte da ih uživaju ili bi u njihovom uživanju bili ozbiljno ometeni kada im ona ne bi bila izričito garantovana. Uzmimo, na primer, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku. Pripadnicima većinske nacionalne grupe ovo pravo nije potrebno posebno garantovati

[2] Izvor: Republički zavod za statistiku, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji (konačni rezultati), Knjiga 1: Nacionalna pripadnost, str. 20., Beograd, 2012. Na internetu: http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103&lang=lat

[3] Ibid. str. 20. i 30.

[4] Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 129/2007) u čl. 98. određuje nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave kao one jedinice u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika, ili u kojima pripadnika svih nacionalnih manjina ima više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u RS. Po tom zakonskom kriterijumu, 41 jedinica lokalne samouprave od ukupno 45 (dakle, više od 90%) na teritoriji AP Vojvodine ima karakter nacionalno mešovite jedinice.

jer se nastava u većini obrazovnih institucija, po definiciji, odvija na jeziku većine i za to nije potrebno ispunjenje nikakvih posebnih uslova. Međutim, pripadnici nacionalnih manjina ne bi mogli da uživaju ovo pravo kada im ono ne bi bilo posebno garantovano i kada za to ne bi bila odvojena odgovarajuća sredstva, obezbeđeni prostorni i kadrovski uslovi za to itd. Isto ili vrlo slično važi i za većinu ostalih kolektivnih prava nacionalnih manjina, kao što su pravo na informisanje na maternjem jeziku, pravo na korišćenje svog jezika u sredinama u kojima je taj jezik u službenoj upotrebi, pravo na uspostavljanje i održavanje kontakata sa sunarodnicima u drugim državama itd. Iskoristićemo ovaj uvod i da naglasimo da se, nasuprot raširenoj predrasudi, obezbeđivanjem ovih prava pripadnicima manjinskih nacionalnih zajednica pripadnici većinske etničke zajednice ne ograničavaju niti onemogućavaju u uživanju istih takvih prava - tim pravima se samo omogućava da i pripadnici manjine mogu pod sličnim uslovima da uživaju prava koja su od posebnog značaja za formiranje i očuvanje specifičnog identiteta.

## 1. Posebna prava pripadnika nacionalnih manjina u pravnom sistemu Republike Srbije

Sastavni deo unutrašnjeg prava Srbije čine i konvencije i drugi međunarodni ugovori koji sadrže odredbe o pravima pripadnika manjina. Tako je Konvencija UN o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine usmerena na zaštitu života i telesnog integriteta pripadnika nacionalnih, etničkih, rasnih ili verskih grupa, na njihovo pravo na fizički opstanak.[5] Pakt UN o građanskim i političkim pravima sadrži veći broj odredbi kojima se pripadnicima etničkih, verskih ili jezičkih manjina indirektno ili izričito utvrđuju i određena prava iz ove grupe,[6] dok se članice Pakta UN o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obavezuju da garantuju ostvarivanje svih prava formulisanih tim paktom bez ikakve diskriminacije zasnovane, između ostalog, na rasi, boji, jeziku, veri, nacionalnom poreklu ili rođenju.[7] Konvencija o ukidanju svih oblika

[5] Konvencija u čl. 2. definiše genocid kao „bilo koje od navedenih dela" (ubistvo ili teška povreda fizičkog ili mentalnog integriteta članova grupe; namerno podvrgavanje grupe životnim uslovima koji treba da dovedu do njenog potpunog ili delimičnog uništenja; mere uperene na sprečavanje rađanja u okviru grupe; prinudno premeštanje dece iz jedne grupe u drugu) učinjenih *u nameri potpunog ili delimičnog uništenja jedne nacionalne, etničke, rasne ili verske grupe kao takve*. – Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ br. 2/1950.

[6] V npr. čl. 2., 4., 20. i 25-27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, "Službeni list SFRJ", br. 7/71.

[7] Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Čl.2., "Službeni list SFRJ", br. 7/71.

rasne diskriminacije sadrži definiciju rasne diskriminacije[8], određenje slučajeva koji se i pored različitog postupanja ne smatraju diskriminacijom,[9] kao i katalog prava u odnosu na koja ova konvencija propisuje naročitu zabranu kršenja putem diskriminacije, pri čemu se izričito zabranjuju i svi oblici diskriminacije **zasnovani na rasi, boji, nacionalnom ili etničkom** poreklu.[10] Konvencija o pravima deteta, takođe, sadrži pojedine odredbe kojima se izričito garantuju izvesna posebna prava deci koja pripadaju etničkim, verskim, kulturnim ili jezičkim manjinama.[11] Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, religijskih i lingvističkih manjina proklamuje prava pripadnika ovih manjina da slobodno, privatno i javno, uživaju svoju kulturu, ispovedaju i praktikuju svoju veru i služe se svojim jezikom, da aktivno učestvuju u kulturnom, verskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu, da na svim nivoima vlasti aktivno učestvuju u donošenju odluka koje se odnose na manjine kojima pripadaju, da osnivaju svoja udruženja i da bez diskriminacije uspostavljaju i održavaju slobodne i miroljubive odnose sa drugim pripadnicima svoje grupe i osobama koje pripadaju drugim manjinama, kao i pravo da uspostavljaju prekogranične odnose sa građanima drugih država sa kojima su povezani po nacionalnosti ili etnicitetu, veri ili jeziku,[12] kao i obaveze država da štite opstanak i nacionalni ili etnički, kulturni, verski i jezički identitet manjina i da unapređuju uslove potrebne za razvoj tog identiteta. Deklaracija, doduše, nije pravno obavezujući međunarodni dokument, ali autoritet Organizacije Ujedinjenih nacija, u okviru koje je Deklaracija usvojena, svakako doprinosi preciznijoj artikulaciji konkretnih prava i jasnijem utvrđivanju položaja pripadnika nacionalnih i drugih navedenih manjina u državama u kojima

[8] Rasna diskriminacija je Konvencijom određena kao bilo kakvo **razlikovanje, isključivanje,** ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu koji imaju za cilj ili posledicu da naruše ili ometaju ravnopravno priznavanje, uživanje ili vršenje osnovnih ljudskih prava i sloboda u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj ili bilo kojoj drugoj oblasti javnog života. – čl. 1. st. 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, „Sl. list SFRJ" br. 31/67, na internetu na adresi:
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_medjunarodne_konvencije_o_ukidanju_svih_oblika_rasne_diskriminacije.html

[9] Ibid. v. čl. 1. st. 2-4 Konvencije.

[10] Ibid., čl. 5 Konvencije.

[11] Konvencija UN o pravima deteta, v. npr. čl. 2. (zabrana diskriminacije), čl. 8. (pravo deteta na očuvanje identiteta), čl. 20. (pravo na posebnu zaštitu i pomoć države deci lišenoj porodične sredine, uz obavezu vođenja računa i o etničkom, religioznom, kulturnom i jezičkom poreklu deteta), čl. 30 (zabrana uskraćivanja prava detetu da u zajednici sa drugim članovima svoje grupe uživa svoju kulturu, ispoveda i manifestuje svoju veru ili da koristi svoj jezik, u državama u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine kojima pripada i dete). (1989, New York). Originalan tekst Konvencije na engleskom jeziku na adresi: http://www.crin.ch/crc/conv.htm

[12] UN deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, religijskih i lingvističkih manjina, čl. 2. i 3., New York, Rezolucija br. 47/135 od 18. decembra 1992.

žive, pre svega, sa stanovišta očuvanja njihovog specifičnog identiteta i nesmetanog učešća u javnom životu. Deklaracija je ujedno bila i jedan od osnova za uobličavanje nekih značajnih međunarodnih i regionalnih dokumenata koji se odnose na učešće manjina u javnom životu.

Od regionalnih dokumenata, od značaja za prava nacionalnih manjina koje je ratifikovala Srbija, svakako treba pomenuti Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, koja se odnosi na zaštitu kulturnih prava i identiteta pripadnika nacionalnih manjina i na njihovu zaštitu od asimilacije.[13] Najzad, treba istaći i da je pod okriljem Visokog komesara za ljudska prava Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS/OSCE) pred kraj poslednje decenije XX veka usvojeno i nekoliko grupa preporuka koje se odnose na pojedina pitanja položaja i prava nacionalnih manjina. Cilj tih preporuka, kao neobavezujućih dokumenata, jeste da se države ohrabre i da im se pomogne da usvoje posebne mere kako bi se ublažile napetosti koje se odnose na nacionalne manjine i da se tako doprinese sprečavanju potencijalnih sukoba. Tu spadaju Haške preporuke o pravima pripadnika nacionalnih manjina na obrazovanje,[14] Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina,[15] i Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu.[16]

Uz navedene međunarodne dokumente u pravnom sistemu Srbije na snazi je i veći broj propisa koji sadrže garancije izvesnih prava pripadnika

---

[13] Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Savet Evrope, 1994. "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 6/98.

[14] The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note (Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, sa objašnjenjem), Office of the High Commissioner of National Minorities, The Hague, (1996). – Preporuke se odnose na obrazovne modele zasnovane na decentralizaciji obrazovnog procesa, pravo pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju privatne obrazovne ustanove, na obim i organizovanje obrazovanja pripadnika manjina na maternjem jeziku zavisno od stepena obrazovanja, i na aktivno učešće tela koja predstavljaju manjine na sadržinu nastavnih programa.

[15] The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note (Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina, sa objašnjenjem), Office of the High Commissioner of National Minorities, The Hague, (1998). - Preporuke se odnose na pravo pripadnika manjina na upotrebu svog jezika i pisma pri javnom korišćenju ličnog imena, u ispovedanju svoje veroispovesti, u okviru organizacija koje osnivaju, u medijima, na pravo slobodnog izbora jezika kojim se koriste u privatnim preduzećima, i posebno na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u javnoj upravi, pravosuđu, pred nezavisnim državnim telima, kao i tokom trajanja lišenja slobode.

[16] The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note (Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, sa objašnjenjem), Office of the High Commissioner of National Minorities, The Hague, 1999. – Preporuke se primarno bave pristupačnošću javnih funkcija i obezbeđivanjem ravnopravnog učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka, uz poseban osvrt na organizovanje i sprovođenje izbora na različitim nivoima vlasti; na modele manjinske samouprave i na garancije i pravna sredstva za zaštitu tih prava.

nacionalnih manjina. Ustav Srbije iz 2006. godine[17] sadrži izvesne odredbe opšteg karaktera koje se odnose na položaj nacionalnih manjina, kao i odeljak o posebnim pravima nacionalnih manjina u okviru dela o ljudskim pravima i slobodama. Opštim ustavnim odredbama zajemčena je posebna zaštita nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta,[18] proklamovano je da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati,[19] zabranjuje se diskriminacija, između ostalog, i po osnovu rase, nacionalne pripadnosti, rođenja, veroispovesti, kulture i jezika,[20] jemči pravo na sudsku zaštitu u slučaju povrede ili uskraćivanja ljudskog ili manjinskog prava zajemčenog Ustavom, pravo na uklanjanje posledica nastalih takvom povredom, kao i pravo na obraćanje međunarodnim institucijama radi zaštite sloboda i prava zajemčenih Ustavom.[21] Ustav pripadnicima nacionalnih manjina, uz prava koja su tim aktom zajemčena svim građanima jemči i dodatna, individualna ili kolektivna prava koja se ostvaruju u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima.[22] Ista odredba Ustava propisuje da pripadnici nacionalnih manjina putem kolektivnih prava učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o izvesnim pitanjima koja se tiču njihove kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika, kao i da radi ostvarivanja prava na samoupravu u ovim oblastima pripadnici nacionalnih manjina mogu da izaberu svoje nacionalne savete.[23]

Osim ovih odredbi, Ustav posebno garantuje ravnopravnost pred zakonom i jednaku sudsku zaštitu pripadnicima nacionalnih manjina i zabranjuje njihovu diskriminaciju,[24] jemči njihovu ravnopravnost u vođenju javnih poslova,[25] zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina,[26] garantuje pravo pripadnika nacionalnih manjina na osnivanje prosvetnih i kulturnih udruženja i na saradnju sa sunarodnicima izvan Srbije[27] i nabraja više konkretnih prava koja čine pravo pripadnika manjina na očuvanje posebnosti.[28] Najzad, Ustav sadrži i odredbu koja ne garantuje

[17] „Sl. glasnik RS", br. 98/2006
[18] Ustav Republike Srbije, čl. 14.
[19] Ibid., čl. 20.
[20] Ibid., čl. 21.
[21] Ibid., čl. 22.
[22] Ibid., čl. 75. st.1.
[23] Id., čl. 75. st.2.
[24] Id., čl. 76.
[25] Id., čl. 77.
[26] Id., čl. 78.
[27] Id., čl. 80.
[28] Id., čl. 79., koji garantuje pravo na čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; pravo da u sredinama gde nacionalna manjina čini značajnu populaciju državni, pokrajinski i lokalni organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja vode postupak i na jeziku te manjine; na školovanje na svom jeziku u državnim i

neko konkretno manjinsko pravo, ali čije poštovanje svakako predstavlja bitan preduslov za nesmetano i potpuno uživanje svih garantovanih prava nacionalnih manjina, naime obavezu Srbije da u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga, i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive u Srbiji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.[29]

Najzad, od republičkih propisa od značaja za ovu oblast svakako treba istaći Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama,[30] Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina,[31] Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina[32] i Uredbu o Savetu RS za nacionalne manjine.[33] Neki zakoni se ne odnose primarno ili isključivo na prava nacionalnih manjina, ali sadrže pojedine odredbe od značaja i za ta prava. Takvi su, na primer, Krivični zakonik,[34] Zakon o lokalnoj samoupravi,[35] Zakon o crkvama i verskim zajednicama,[36] Zakon o zabrani diskriminacije[37] i dr. U Vojvodini je službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina detaljnije razrađena Odlukom o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine,[38] a od značaja su i pokrajinska skupštinska odluka o Savetu nacionalnih zajednica,[39] pokrajinska skupštinska odluka o višejezičkim

---

pokrajinskim ustanovama, i na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; pravo da na svom jeziku koriste svoje ime; pravo da u sredinama gde čine značajnu populaciju tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja. Istim članom je propisano i da se pokrajinskim propisima mogu ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina, što u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini svakako ima poseban značaj s obzirom na strukturu stanovništva i još uvek visok procenat (33,3%) pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu Vojvodine.

[29] Ibid., čl. 81.

[30] „Službeni glasnik RS", br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. Zakon, i 30/2010.

[31] "Službeni list SRJ", broj 11/2002.

[32] „Službeni glasnik RS", br. 72/2009.

[33] "Službeni glasnik RS", br. 50/2009.

[34] "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009.; propisuje izvesna krivična dela kojima se povređuje ravnopravnost ili širi nacionalna, verska ili rasna mržnja i netrpeljivost.

[35] "Sluzbeni glasnik RS", broj 129/2007; odredbe kojima se utvrđuju nadležnosti jedinica lokalne samouprave u oblasti prava nacionalnih manjina, kao i odredba čl. 98. o osnivanju saveta za međunacionalne odnose u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave kao stalnog radnog tela koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina.

[36] "Službeni glasnik RS", broj 36/2006.

[37] "Sl. glasnik RS", br. 22/2009.

[38] "Službeni list APV", broj 8/2003.

[39] "Službeni list APV", broj 04/2010.

obrascima izvoda iz matičnih knjiga i o načinu upisa u iste,[40] kao i više odluka o raspoređivanju budžetskih sredstava AP Vojvodine za nacionalne savete i etničke zajednice u Vojvodini.

## 2. Prava nacionalnih manjina u Vojvodini u praksi

Na prvi pogled, imajući u vidu mnoštvo navedenih propisa koji se u potpunosti ili delom odnose na zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina, očekivalo bi se da je većina pitanja koja se tiču položaja pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji uređena na koliko-toliko zadovoljavajući način i da prava koja su im garantovana ustavom uživaju visok nivo zaštite. Međutim, pojedina neadekvatna i nedovoljno osmišljena rešenja, vremenski periodi koji protiču do usvajanja pojedinih propisa od značaja za uživanje i zaštitu manjinskih prava (tako je npr. u slučaju Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina rok propisan za njegovo donošenje bio prekoračen za oko sedam godina), visoko centralizovane funkcije države u nastajanju bez odgovarajuće vertikalne podele nadležnosti i sredstava za njihovo vršenje, olako ignorisanje i neprimenjivanje pojedinih zakonskih odredbi od značaja za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina, neprestano dovode u pitanje smisao sistema za zaštitu prava nacionalnih manjina u Srbiji. Ovome treba dodati i učestala tumačenja važećih odredbi na način koji suštinski predstavlja sužavanje ili negiranje pojedinih garantovanih prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i bujanje nacionalističkih, klerofašističkih, nacional-romantičarskih i drugih političkih i parapolitičkih desničarskih organizacija i pokreta koje najlakši put ka sopstvenom legitimisanju i uključivanju u vršenje vlasti vide u sve agresivnijim napadima na ustavni status Vojvodine kao autonomne pokrajine (koji, imajući u vidu da je Vojvodina izrazito multietnička zajednica, predstavljaju i napad na multinacionalni, multikulturni, multijezični i multikonfesionalni karakter pokrajine) i u nipodaštavanju i otvorenom zalaganju za sužavanje garantovanih prava nacionalnih manjina. Stalno tinjajuće nepoverenje prema pripadnicima određenih manjinskih zajednica se periodično razbuktava i ispoljava kroz različite diskriminatorne postupke, otvoreno iskazivanje netrpeljivosti, pa i napade na pripadnike nacionalnih manjina,[41] pri čemu nadležni organi ne pokazuju uvek potrebnu odlučnost i doslednost u zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.

Nacionalni saveti nacionalnih zajednica osnivaju se na republičkom nivou, a zamišljeni su kao tela sastavljena od pripadnika određene nacionalne zajednice koja učestvuju u odlučivanju o pitanjima koja se tiču

[40] "Službeni list APV", broj: 01/2001, 08/2003, 18/2009 (promena naziva akta).

[41] V. npr. godišnje izveštaje Pokrajinskog ombudsmana Vojvodine za 2004. godinu (str. 21-28) i za 2008. godinu (str. 12-13).

kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika nacionalnih manjina, radi ostvarivanja prava na samoupravu manjinskih nacionalnih zajednica u ovim oblastima. Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. godine izričito je bilo propisano da će izborna pravila o izboru nacionalnih saveta biti regulisana zakonom, a da će dotad pitanja u vezi sa nadležnošću i radom skupština elektora nacionalnih manjina (što je bio način izbora predstavnika u prvim sazivima nacionalnih saveta) urediti tadašnje savezno Ministarstvo za nacionalne manjine u roku od 30 dana.[42] Prolazili su meseci, potom i godine, ali je i pored ponavljanih apela i upozorenja i nekoliko pripremljenih nacrta zakona od strane grupa stručnjaka, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kojim se reguliše i način izbora članova ovih saveta, bio donet tek 2009. godine, odnosno sedam godina nakon donošenja Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. U međuvremenu, mandati članova nacionalnih saveta isticali su jedan za drugim, a pošto način njihovog izbora nije bio regulisan ranije formirani saveti nisu mogli da obave izbore za nove članove. To je dovelo u pitanje ne samo legitimitet dotad oformljenih nacionalnih saveta, već je ugrozilo i čitav sistem zaštite prava nacionalnih manjina. Nacionalni saveti su bili zamišljeni kao najviša tela koja samostalno osnivaju nacionalne zajednice i koja treba da učestvuju u odlučivanju o pitanjima koja se tiču uživanja i unapređenja kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Po isteku mandata njihovih članova, pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica našli su se u situaciji da tela, kojima je zakonom povereno iniciranje, koordiniranje i sprovođenje niza aktivnosti od značaja za uživanje kolektivnih prava nacionalnih manjina,[43] formalno prestaju da postoje ili su njihov status i vršenje propisanih nadležnosti postali, u najmanju ruku, dubiozni. U tom interregnumu nije postojalo neko drugo telo koje bi obavljalo poslove koji se poveravaju nacionalnim savetima, pa je i to doprinelo osećanju pravne nesigurnosti kod pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica. Zbog činjenice da su većina nacionalnih saveta osnovanih do 2008. godine (9 od 11) bili registrovani na teritoriji Vojvodine, kao i zbog već pomenute strukture stanovništva AP Vojvodine (1/3 stanovnika su pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica), pitanja u vezi sa položajem i delovanjem nacionalnih saveta su bila posebno zaoštrena i gotovo isključivo problematizovana u AP Vojvodini.[44]

[42] Prvi nacionalni saveti nacionalnih manjina su formirani na osnovu pravilnika o načinu rada skupštine elektora za izbor saveta nacionalnih manjina iz 2002. godine (donet od strane ministra za ljudska i manjinska prava), koji je važio samo za prvi izbor članova saveta do donošenja Zakona o nacionalnim savetima.

[43] V. brojne nadležnosti nacionalnih saveta nabrojane u čl. 10-24. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Službeni glasnik RS", br. 72/2009.

[44] Predstavnici nacionalnih manjina su inače upućivali niz zamerki na status i mogućnosti delovanja nacionalnih saveta koje se mogu grupisati u tri grupe: nedovoljne, neadekvatne

Osim rečenog, treba istaći i da su predstavnici nacionalnih manjina do 2009. godine, a neki i nakon toga, upućivali niz zamerki na status i mogućnosti delovanja nacionalnih saveta koje se mogu svrstati u tri grupe: 1) nedovoljne, neadekvatne i/ili nejasno normirane nadležnosti nacionalnih saveta; 2) nedostatak neophodne opreme i finansijskih sredstava za njihov normalan rad; 3) deficit demokratičnosti ovih tela zbog načina izbora prvih sastava nacionalnih saveta (putem elektora, a ne neposredno, po važećem Zakonu o nacionalnim savetima. Sada nacionalne zajednice same odlučuju o načinu izbora članova nacionalnih saveta[45]).

Slična je sudbina i saveta za međunacionalne odnose koji se po Zakonu o lokalnoj samoupravi obavezno osnivaju u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave.[46] Ovi saveti se osnivaju radi razmatranja pitanja koja se tiču ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti u lokalnim zajednicama. Iako je obaveza osnivanja ovih saveta bila uspostavljena još Zakonom iz 2002. godine, Pokrajinski ombudsman je 2007. godine, prilikom obilazaka jedinica lokalne samouprave na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, utvrdio da se uspostavljanje međunacionalnih saveta odvija presporo, jer ni nakon gotovo pet godina ovi saveti nisu bili formirani u svim opštinama i gradovima u kojima je njihovo osnivanje bilo obavezno (saveti su dotad bili formirani u 34 od 41 takve jedinice lokalne samouprave), kao i da se i u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima su saveti formalno bili osnovani oni uopšte ne sastaju, ili se sastaju veoma retko. Velik broj ovih saveta nije imao prostorije za rad, kao ni osnovnu opremu i tehniku, neophodne za njihovo normalno funkcionisanje. Dodatnu teškoću u započinjanju rada ovim savetima predstavljala je i činjenica da su njihove nadležnosti zakonom bile formulisane veoma uopšteno, lapidarno i nejasno, pa je u pojedinim slučajevima dolazilo do preplitanja ili i podudaranja nadležnosti saveta za međunacionalne odnose i nacionalnih saveta. Osim toga, detaljno uređenje položaja, delokruga, sastava, izbora članova i načina rada saveta za međunacionalne odnose bilo je prepušteno opštinama i gradovima da ih sami urede odlukom skupštine konkretne jedinice lokalne samouprave, što

i/ili nejasno normirane nadležnosti nacionalnih saveta; nedostatak neophodne opreme i finansijskih sredstava za njihov normalan rad; deficit demokratičnosti ovih tela zbog načina izbora prvih sastava nacionalnih saveta (putem elektora, a ne neposredno), dok pitanje izbora novih članova nacionalnih saveta nije bilo uređeno.

[45] Čl. 29. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Sl. glasnik RS“ broj 72/2009.

[46] Oba zakona o lokalnoj samoupravi, onaj iz 2002. u čl. 63., a važeći iz 2007. godine u čl. 98., određuju nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave kao one jedinice u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika, ili pripadnici svih nacionalnih manjina zajedno čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji. Od 45 jedinica lokalne samouprave u AP Vojvodini čak 41 po strukturi stanovništva spadaju u nacionalno mešovite jedinice.

je u praksi dovelo do velikog šarenila u pogledu konkretnih rešenja koja se odnose na isto telo.[47] Povrh svega, iako zakon propisuje da su skupština i izvršni organi jedinice lokalne samouprave dužni da predloge svih odluka koji se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostave na mišljenje savetu, kao i da savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana,[48] u praksi je ova obaveza retko bila poštovana, a u većini slučajeva ovo telo nijednom do tada nije bilo konsultovano od strane lokalnih organa o pitanjima iz svog domena rada. Veoma izražena nefunkcionalnost ovih tela faktički obesmišljava i njihovo postojanje.

Kao i kod većinskog srpskog stanovništva i broj pripadnika nacionalnih manjina već decenijama opada, neretko i u višestruko većem procentu.[49] Zbog relativno malih populacija, većine manjinskih nacionalnih zajednica u Srbiji i Vojvodini i malo umanjenje broja pripadnika neke od njih može da bude značajno kada se izrazi u procentima. Uz to, smanjenje broja pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica proizvodi i specifične izazove u pogledu uživanja prava na obrazovanje na maternjem jeziku, a u manjoj meri i prava na informisanje i službene upotrebe maternjeg jezika, ali i šire sa stanovišta očuvanja posebnog identiteta pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica za čije formiranje i održavanje jezik ima veoma važnu ulogu.

Ustav Srbije izričito garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina.[50] Ovo pravo u samom Ustavu nije ograničeno niti uslovljeno nekim posebnim uslovom. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisuje sledeće: „Obrazovno-vaspitni rad ostvaruje se na srpskom jeziku. Za pripadnike nacionalne manjine obrazovno-vaspitni rad ostvaruje se na maternjem jeziku. Izuzetno,

[47] Tako su se, npr., u zavisnosti od odluke skupštine jedinice lokalne samouprave, kao predlagači članova saveta za međunacionalne odnose bili određivani: odbornici u skupštinama opština, političke partije, grupe građana, nacionalni saveti nacionalnih manjina, Srpska pravoslavna crkva, nevladine organizacije i drugi subjekti.

[48] Zakon o lokalnoj samoupravi RS, Čl. 98., stav 9. i 10., "Sluzbeni glasnik RS", broj 129/2007.

[49] Tako npr. broj Mađara kao najveće nacionalne manjine u Vojvodini konstantno opada od popisa stanovništva iz 1961. godine. Tada se gotovo 450.000 stanovnika izjasnilo kao Mađari, da bi pola veka kasnije, popisom iz 2011. godine bilo utvrđeno da je broj Mađara u tom periodu gotovo prepolovljen i sveden na nešto više od 250.000 pripadnika. Od 15 nacionalnih zajednica (uključujući i većinsku, srpsku) koje imaju više od 10.000 pripadnika, popisom iz 2011. godine je porast broja u odnosu na rezultate popisa iz 2002. godine utvrđen samo u 3 nacionalne zajednice (Romi, Bošnjaci i Muslimani), dok je kod svih ostalih zabeležen pad broja – često preko 10%, a u pojedinim slučajevima i gotovo 45% (Crnogorci).

[50] Ustav RS, čl. 79.

on može da se ostvaruje i dvojezično ili na srpskom jeziku, u skladu sa posebnim zakonom."[51] Dakle, zakon koji uređuje osnove obrazovnog sistema za pripadnike nacionalne manjine propisuje držanje nastave na maternjem jeziku kao princip, dok je održavanje dvojezične nastave ili nastave na srpskom jeziku izuzetak. Međutim, Zakon o osnovnoj školi, kao i Zakon o srednjoj školi uvode jedan kriterijum za održavanje nastave na maternjem jeziku nacionalne manjine koji ne postoji u Ustavu niti u Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kao opštijem zakonu u odnosu na potonja dva, a to je minimalan broj učenika upisanih u prvi razred (osnovne, odnosno srednje škole). Naime, Zakon o osnovnoj školi propisuje da se nastavni plan i program ostvaruje i na maternjem jeziku (izvorni zakonski termin je: narodnosti, što odgovara danas korišćenoj sintagmi „nacionalna manjina") ili dvojezično, pod uslovom da se za upis u prvi razred prijavi najmanje 15 učenika. Taj, za pripadnike manjinskih nacionalnih zajednica, prilično visok prag je relativizovan odredbom po kojoj škola može da ostvaruje nastavni plan i program i na jeziku nacionalne manjine ili dvojezično i kada je u prvi razred upisano i manje od 15 učenika, ako na to saglasnost da ministar prosvete[52] (potonje ovlašćenje je Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine preneto na odgovarajući pokrajinski sekretarijat koji takvu saglasnost daje za ustanove na teritoriji AP Vojvodine).[53] Suštinski iste odredbe sadrži i Zakon o srednjoj školi,[54] takođe, uz prenetu nadležnost Pokrajini da daje saglasnost za realizaciju nastave na jezicima nacionalnih manjina za manje od 15 učenika u ustanovama na teritoriji AP Vojvodine.[55] U takvim slučajevima, davanje odnosno uskraćivanje saglasnosti bitan je preduslov od koga zavisi mogućnost školovanja na maternjem jeziku, a ta odluka ne mora uvek biti zasnovana na obzirima očuvanja prava na obrazovanje, već može počivati i na nekim drugim, recimo ekonomskim razlozima (kao što su povećani i sa stanovišta ekonomske logike neracionalni troškovi za održavanje nastave na jezicima nacionalnih manjina; potreba obezbeđivanja odgovarajućeg nastavnog kadra koji govori i konkretan manjinski jezik,

[51] Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čl. 9. st.1. i 2., "Sl. glasnik RS" br. 72/2009 i 52/2011, na internetu na adresi:
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_osnovama_sistema_obrazovanja_i_vaspitanja.html

[52] Zakon o osnovnoj školi, čl. 5. st.1. i 2., "Sl. glasnik RS", br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka USRS, 22/2002, 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona, 101/2005 - dr. zakon i 72/2009 - dr.zakon.

[53] Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, čl.33. st.1. t.15., "Službeni glasnik RS", br. 99/2009.

[54] Zakon o srednjoj školi, čl. 5. st.1-3., „Sl. glasnik RS", br. 50/92, 53/93-dr. zakon, 67/93-dr. zakon, 48/94-dr.zakon, 24/96, 23/02, 25/03-ispravka, 62/03-dr. zakon, 64/03-dr. zakon ispravka, 101/05-dr. zakon i 72/09-dr.zakon.

[55] Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, čl.34. st.1. t.16.

a koji je znatno manji od ukupnog broja nastavnika kvalifikovanih za podučavanje nekog nastavnog predmeta i sl.). Iz toga proizlazi da u sferi obrazovanja pad broja novoupisanih učenika može da dovede do ukidanja odeljenja, pa i škola, posebno u mestima sa malim brojem stanovnika u kakvima neretko žive pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica. U odnosu na pripadnike manjinske nacionalne zajednice, ukidanje škole ili odeljenja u kojima su dotad njihova deca pohađala nastavu na maternjem jeziku neretko znači i nemogućnost (daljeg) uživanja prava na školovanje na maternjem jeziku ili barem znatno otežavanje okolnosti pod kojima se to pravo uživa. Jedno od rešenja kojima se pribegava - putovanje učenika iz naselja u kome je škola prestala sa radom u neko drugo blisko naselje u kojem se nastava odvija na maternjem jeziku te nacionalne zajednice - nije uvek primenljivo,[56] iziskuje dodatne troškove, a dodatno vreme za putovanje ne doprinosi kvalitetnijem obrazovanju. Ovo dalje vodi tome da se pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica u većem broju opredeljuju da decu upišu u škole u kojima se nastava ne odvija na njihovom maternjem jeziku. Na taj način, ona ostaju bez jednog od temelja za očuvanje svog posebnog identiteta kao pripadnika manjinske nacionalne zajednice, što opet na duži rok vodi njihovoj postepenoj nenasilnoj asimilaciji. Uz druge teškoće koje se često ispoljavaju u ovoj oblasti (obezbeđivanje kvalifikovanog stručnog kadra i odgovarajućih udžbenika na jezicima nacionalnih manjina; sužene ili nepostojeće mogućnosti obrazovanja za određene struke jer se na manjinskim jezicima nastava ne organizuje za sva zanimanja, što je očiglednije na višim stepenima obrazovanja i sl.), problem odnosa ekonomske opravdanosti odvijanja nastave na jezicima nacionalnih manjina i obaveze države da poštuje sva ona prava koja i garantuje, stvara tenzije i u ovom delu uživanja manjinskih prava.

U oblasti prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina neretko se uočava nepravilan rad administracije (u čemu prednjače republički organi i organi pojedinih jedinica lokalne samouprave), što se u krajnjoj liniji ispoljava kao protivustavno i/ili protivzakonito uskraćivanje izvesnih prava pripadnicima nekih ili svih nacionalnih manjina. Ova oblast je, osim odredbama Ustava i Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama,[57] za teritoriju Autonomne Pokrajine Vojvodine detaljnije regulisana i pokrajinskom Odlukom o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Pokrajine,[58] pa na njenoj teritoriji postoji obaveza primene i odredbi ove odluke. U nekim slučajevima odluka popunjava pravne praznine koje zakon nije

[56] Primenljivost zavisi od udaljenosti i organizovanosti javnog prevoza. U Vojvodini je čest slučaj da ka manjim mestima i iz njih ima svega dva ili tri polaska u toku dana koji ne moraju uvek biti usklađeni sa vremenom početka i završetka nastave.

[57] "Sl. glasnik RS", br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94 i 101/2005 - dr. zakon.

[58] "Službeni list APV", broj 8/2003.

uredio. Tako pomenuti zakon propisuje da se statutom jedinice lokalne samouprave propisuje službena upotreba latiničnog pisma u opštinama (jedinicama lokalne samouprave) u kojima u većem broju žive pripadnici naroda čije je primarno pismo latinica,[59] odnosno da se statutima opština u kojima žive pripadnici narodnosti (nacionalnih manjina) utvrđuje kada su i ti jezici u službenoj upotrebi na njihovoj teritoriji.[60] Zakon ne utvrđuje nikakav objektivan ili merljiv kriterijum za utvrđivanje ispunjenosti uslova za uvođenje latinice ili jezika nacionalne manjine u službenu upotrebu (formulacija da u tim jedinicama lokalne samouprave pripadnici manjinskih zajednica žive „u većem broju" je neprecizna i podložna različitim tumačenjima i nejednakoj primeni u praksi). Pokrajinska odluka otklanja ovaj nedostatak zakona tako što utvrđuje da se u slučaju kada procenat pripadnika nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji konkretne jedinice dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, službena upotreba jezika i pisma nacionalne manjine uvodi na celoj njenoj teritoriji, a kada taj uslov nije ispunjen tada se jezik i pismo nacionalne manjine uvode u službenu upotrebu u onim naseljima ili mesnim zajednicama na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojima procenat pripadnika te nacionalne manjine dostiže 25% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Osim toga, odluka propisuje i da u jedinicama lokalne samouprave gde udeo pripadnika određene nacionalne manjine ne dostiže 15% prema poslednjem popisu, a gde je prema statutu jedinice lokalne samouprave u vreme donošenja odluke jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, on ostaje u službenoj upotrebi.[61]

Ovo je ujedno i odgovor na neke od poslednjih mera preduzetih u Novom Sadu, gradu koji je praktično od nastanka multinacionalan i multikulturan. U Novom Sadu su u službenoj upotrebi osim srpskog još i mađarski, slovački i rusinski jezik i njihova pisma. Međutim, Javno gradsko saobraćajno preduzeće „Novi Sad" je sredinom januara 2013. godine, bez ikakvog očitog povoda, ponosno objavilo kako će nazivi pravaca na displejima gradskih autobusa od tada biti ispisani (samo) ćirilicom i da ta izmena ne košta ni dinara. Na upozorenja da svi javni natpisi (pa tako i pokazivači pravaca na autobusima gradskog javnog prevoza) u višenacionalnim sredinama po zakonu moraju da budu ispisani i na jezicima i pismima nacionalnih manjina čiji su jezici i pisma u službenoj upotrebi u Gradu Novom Sadu, u medijima je odgovarano da za to nema novca (sic!). Usledila je i tvrdnja gradskih vlasti da je službeno pismo u Srbiji ćirilica i da, stoga, nema mesta nikakvim primedbama (malopre

[59] Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama RS, čl. 8.
[60] Ibid., čl. 11. st.1. i 2.
[61] Odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, čl. 8.

citirani tekst Zakona jasno govori da su, osim ćirilice, u službenoj upotrebi i jezici i pisma nacionalnih manjina, kada su za to ispunjeni uslovi - a jesu, jer se radi o dostignutom nivou uživanja ljudskih tj. manjinskih prava koji se, po izričitoj odredbi čl. 20. st. 2. Ustava RS ne može smanjivati). Reagovala je i zamenica Pokrajinskog ombudsmana za zaštitu prava manjina saopštenjem da se radi o kršenju prava nacionalnih manjina i preporukom gradonačelniku Novog Sada da ukine odluku JGSP „Novi Sad" na osnovu koje su pravci na autobusima ispisani samo ćirilicom.[62] Gradske vlasti su tu preporuku dosad u potpunosti ignorisale što, samo po sebi, pokazuje da se preporuke nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, gotovo deceniju od uspostavljanja Pokrajinskog ombudsmana kao prve takve institucije u tadašnjoj uniji Srbije i Crne Gore, i dalje tretiraju voluntaristički od strane organa kojima su namenjene.[63] Povrh svega, gradonačelnik Novog Sada je koji dan kasnije u svom nastupu u emisiji „Jedan na jedan" na Radio-televiziji Vojvodine (inače javnom servisu) u odbranu takve odluke i prakse, osim netačnih tvrdnji[64] i kvazitumačenja Zakona, naveo i argument dostojan tvrdokornih kriptonacionalista (parafrazirano): „Ne verujem da u Novom Sadu ima Mađara koji ne umeju da čitaju ćirilicu". Pošto šef celokupne gradske izvršne vlasti „veruje" da Mađari, kao uostalom i pripadnici svih drugih nacionalnih manjina, umeju da čitaju ćirilicu, pripadnici nacionalnih manjina u suštini i ne treba da uživaju posebna prava koja im garantuje Ustav jer im ta prava i nisu potrebna. Pri tome, u potpunosti su prećutane ustavne garancije prava nacionalnih manjina na očuvanje sopstvenog identiteta, njihovog prava na ravnopravnost u javnom životu, kao i da se time krši ustavna zabrana diskriminacije i odstupa od ustavne obaveze promovisanja tolerancije itd. Kada se na to doda da je glavni argument za smenu dotadašnjeg direktora Kulturnog centra Novog Sada krajem 2012. godine bio taj da ime centra nije bilo ispisano ćirilicom, da je nacionalistička kampanja za ukidanjem Autonomne Pokrajine Vojvodine sve agresivnija i da su učestale slične provokacije, može se zaključiti jedino da će sa produžavanjem takvog ignorantskog i arogantnog pristupa, odnosno ako se odmah nešto ne promeni u načinu delovanja gradskih vlasti, prava nacionalnih manjina (kao uostalom i ljudska prava svakog pojedinca) biti faktički negirana.

U ovoj oblasti nepravilnosti pa i nepoštovanje garantovanih prava, ispoljavaju se i na mnoge druge načine. Tako je, na primer, Pokrajinski

[62] Na ovaj slučaj reagovao je i gradski ombudsman Novog Sada, na sličan način.

[63] Takav odnos prema preporukama nezavisnih tela predstavlja ne samo kršenje propisa koji se odnose na delovanje tih tela, već u krajnjoj liniji i narušavanje pravnog sistema Srbije od organa koji su dužni da taj sistem poštuju, održavaju i unapređuju.

[64] Jedna takva tvrdnja je bila da nijedna manjinska nacionalna zajednica nije iskazala nikakav protest zbog takvog poteza Gradskog saobraćajnog preduzeća - oštri protesti su, u stvari, stigli više od nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

ombudsman prilikom analize sadržine novih statuta[65] jedinica lokalne samouprave na teritoriji Vojvodine, tokom 2005. godine utvrdio propuste u sedam opština u pogledu obaveze da statutom utvrde jezike u službenoj upotrebi (što inače nalaže čl. 10. st. 2. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama) na teritoriji čitave jedinice lokalne samouprave, ili u onim njenim delovima (naseljima i mesnim zajednicama) u kojima su ispunjeni propisani uslovi da bi jezik (i pismo) neke od nacionalnih manjina koje tu žive imao status jezika (i pisma) u službenoj upotrebi.[66] Posledica toga bila je da je na teritoriji takvih jedinica formalno u službenoj upotrebi samo srpski jezik, čime su pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica u potpunosti bili lišeni svih onih prava koja su vezana za službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina (koji uključuju, između ostalog, i ispisivanje naziva naseljenih mesta, ulica, trgova, toponima, tabli sa nazivima organa vlasti, obaveštenja i dr. i na manjinskim jezicima koji imaju taj status, zatim korišćenje svog jezika u postupcima pred organima vlasti itd.).[67]

Od ostalih problema u vezi sa službenom upotrebom jezika i pisama, sa kojima se susreću pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica u Vojvodini, ovde samo navodimo još neke. Tako i pored izričitih odredbi više pravnih akata o pravu pripadnika nacionalnih manjina da na svom jeziku koriste (i pišu) svoje ime i da zahtevaju da izvorni oblik njihovog imena bude upisan u matične evidencije, da se evidencije propisane od nadležnih organa u sredinama u kojima je u službenoj upotrebi i drugi jezik (jezici) osim srpskog, da im se na njihov zahtev na njihovom jeziku izdaju svedočanstva o stečenom obrazovanju kad je nastava izvođena na tom jeziku, kao i druge javne isprave i isprave od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana,[68] svake godine se dešavaju slučajevi da se pojedinim pripadnicima manjinskih nacionalnih zajednica ova prava uskraćuju uz različite izgovore (nedovoljna sredstva, nepostojanje odgovarajućih slova u kompjuterima i sl.).[69] Tu treba dodati i činjenicu da je većina ovih prava dostupna pripadnicima nacionalnih manjina samo ako je njihov jezik u službenoj upotrebi u datoj jedinici lokalne samouprave – ako to nije slučaj, pripadnici manjinskih zajednica ne mogu

[65] Po donošenju Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, sve jedinice lokalne samouprave su bile dužne da svoje statute usklade sa novim zakonom u roku od tri meseca od dana stupanja zakona na snagu.

[66] V. Godišnji izveštaj Pokrajinskog ombudsmana za 2005. godinu, str. 21-22.

[67] V. čl.3, 5-7. i 12-20. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.

[68] Čl. 79. Ustava RS; čl. 18. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama; čl. 3. i 4. Odluke o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine.

[69] V. npr. delove izveštaja Pokrajinskog ombudsmana koji se odnose na zaštitu prava nacionalnih manjina; u većini tih izveštaja navode se primeri predstavki podnetih iz razloga koji spadaju u ovu grupu; na internetu na: http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/index.php/dokumenti/38-godinji-izvetaji5

se pozivati na pojedina prava koja su vezana za službenu upotrebu jezika i pisama. Time je jedan broj pripadnika nacionalnih manjina u nejednakom (nepovoljnijem) položaju ne samo u odnosu na većinski narod, već i na one pripadnike manjinskih nacionalnih zajednica koji žive u opštinama ili gradovima u kojima je i njihov maternji jezik u službenoj upotrebi. Kada je reč o obavezama lokalnih vlasti da nazive naseljenih mesta, imena ulica i sl. ističu i na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi, i danas ima slučajeva da se te obaveze ne poštuju, a bilo je i slučajeva da su čelnici pojedinih opština u Vojvodini otvoreno odbijali da primene propise, pa čak i podstrekavali građane na uklanjanje višejezičnih tabli koje su bile postavljane od strane Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne manjine (koji je to činio kada bi po sprovedenom nadzoru utvrđivao da lokalne vlasti ne primenjuju propise koji se odnose na to).[70]

U pogledu slobode veroispovesti, na snazi je Zakon o crkvama i verskim zajednicama koji je u mnogim segmentima u suprotnosti sa ustavnim načelom ravnopravnosti verskih zajednica i sa načelom da je Srbija sekularna država tj. da su državna i crkvena vlast odvojene. Iako prava nacionalnih manjina i njihova sloboda veroispovesti ne moraju biti direktno povezani (osim vernika postoje i ateisti, a određena nacionalna pripadnost nije uslov da bi neko bio i pripadnik određene veroispovesti i obrnuto), iz tradicionalnih, kulturnih, istorijskih i drugih razloga vernici - pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica su većinom i pripadnici određene verske zajednice, pa se ograničavanje ili uskraćivanje nekih prava vezuje za veroispovest. Međutim, pojedina rešenja u ovom zakonu u praksi posredno dovode i pripadnike nacionalnih manjina (koji mahom nisu pravoslavni vernici) u, najblaže rečeno, neravnopravan položaj u odnosu na većinski narod i pripadnike onih zajednica koje pripadaju crkvama i verskim zajednicama kojima zakon daje poseban status. Naime, Zakon o crkvama i verskim zajednicama i pored formalnog proklamovanja ravnopravnosti svih crkava, pojedinim svojim odredbama najpre uvodi razliku u statusu između pojedinih crkava, a daljim odredbama izvesna prava crkava i verskih zajednica (i njihovih pripadnika) zapravo uslovljava statusom koji one imaju po ovom zakonu. Tako Zakon sve crkve i verske zajednice deli na „tradicionalne“ (kojih ima sedam, i koje, po zakonodavcu, imaju „viševekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona“),[71] i ostale, koje se registruju po posebnim uslovima, težim nego kada je reč o „tradicionalnim“.[72] To nije sve - Zakon uvodi razliku i među „tradicionalnim“ crkvama i verskim zajednicama.

[70] Ibid.

[71] Čl. 10. Zakona o crkvama i verskim zajednicama, “Službeni glasnik RS”, broj 36/2006.

[72] Nekoliko manjih verskih zajednica nisu mogle da se registruju kao takve (sa različitom argumentacijom nadležnih organa), već su bile primorane da se registruju kao udruženja građana.

Ukratko, Zakonom su faktički ustanovljene tri kategorije crkava i verskih zajednica:

1. Srpska pravoslavna crkva koja osim što je „tradicionalna", ima poseban položaj stoga što, kako Zakon kaže: „ima izuzetnu istorijsku, državotvornu i civilizacijsku ulogu u oblikovanju, očuvanju i razvijanju identiteta srpskog naroda."

2. Ostale crkve i verske zajednice koje su samo „tradicionalne", ali nisu bitne za identitet većinskog srpskog naroda.

3. Crkve i verske zajednice koje nisu „tradicionalne".

Na ovaj način se faktički, ako ne i formalno, Srpska pravoslavna crkva uspostavlja kao svojevrsna državna (ili pre paradržavna) crkva. Većina ostalih odredbi Zakona postavlja osnove za puno uživanje prava povezanih sa slobodom veroispovesti samo „tradicionalnim" crkvama i verskim zajednicama (pri čemu je Srpska pravoslavna crkva privilegovana u dostupnosti svih tih prava), dok ostale crkve i verske zajednice neka od tih prava uopšte ne mogu da ostvare (npr. jer nisu registrovane kao takve), a neka prava mogu da ostvaruju pod težim uslovima.[73] Imajući u vidu da su verujući pripadnici pojedinih nacionalnih manjina koje žive u Vojvodini vernici neke od „manjih" tj. „netradicionalnih" crkava ili verskih zajednica, proizlazi da su njima kao vernicima, a posredno i kao pripadnicima određenih manjinskih nacionalnih zajednica, pojedina prava vezana za slobodu veroispovesti uskraćena ili ograničena. Ako se uzme u obzir i privilegovan položaj Srpske pravoslavne crkve u odnosu na sve ostale, sledi da ni druge „tradicionalne" crkve (i njihovi vernici) nisu u ravnopravnom položaju sa njom.

## 3. Zaključna razmatranja

Formalno posmatrano Srbija kako Ustavom, tako i drugim propisima garantuje pripadnicima nacionalnih manjina niz posebnih prava. S druge strane, uživanje nekih od tih prava u praksi nije uvek omogućeno, ili je otežano. Odnos vlasti prema problemima u ovoj oblasti ljudskih prava nije uvek adekvatan, a u praksi je ponekad čak usmeren na sužavanje

[73] Tako razlike između crkava i verskih zajednica postoje u pogledu njihovog statusa kao pravnih lica; poreskih i olakšica u poslovanju na tržištu; dotacija iz budžeta (svih nivoa vlasti); budžetske podrške različitim crkvenim aktivnostima (izdavaštvo, građevinarstvo itd.); prava na konkurisanje za dodelu budžetskih sredstava za određene projekte; prava sveštenstva na socijalno, zdravstveno i invalidsko osiguranje; pravo crkava i verskih zajednica da drže versku nastavu ne samo u svojim verskim obrazovnim ustanovama, već i u državnim i privatnim osnovnim i srednjim školama; finansijske podrške države verskim obrazovnim ustanovama (čak i onim koje nisu uključene u sistem obrazovanja); uvođenje bogosluženja u zatvore, ustanove za smeštaj dece i omladine, vojsku i dr. koje se uglavnom svodi na delovanje Srpske pravoslavne crkve u ovim ustanovama itd.

obima i siromašenje sadržine zagarantovanih prava nacionalnih manjina. Sa tog stanovišta, i pored obimne zakonske regulative koja bi trebalo da omogući funkcionisanje Vojvodine, pa i čitave Srbije kao multikulturne i multinacionalne zajednice, na osnovu prakse se pre stiče utisak da Srbija još nije spremna da sebe vidi i definiše na taj način. Kao i u mnogim drugim oblastima društvenog života u Srbiji, i ovde se ispoljava nekad manji a nekad veći jaz između onoga što je proklamovano i propisano i onoga kako se propisi primenjuju u praksi.

Imajući u vidu ratove vođene na teritoriji bivše Jugoslavije tokom poslednje decenije XX veka, promene u strukturi stanovništva u većini novonastalih država, uključujući i Srbiju, kao i niz još uvek otvorenih pitanja koja se odražavaju i na položaj pripadnika pojedinih manjinskih zajednica (spor i nedovršen proces povratka izbeglih i raseljenih lica u mesta tj. države iz kojih su izbegli; periodično veoma izraženo nepoverenje prema pripadnicima određenih manjinskih zajednica; nesposobnost i/ili odsustvo volje kako političke „elite", tako i nadležnih državnih institucija da u praksi primene zakonske odredbe kojima bi se nedvosmisleno pokazalo da su vlasti u Srbiji odlučne da svim svojim državljanima, bez obzira na njihovu nacionalnu (versku, lingvističku i dr.) pripadnost, obezbede ravnopravno, potpuno i bezbedno uživanje svih garantovanih ljudskih prava; uočljivo jačanje radikalne desnice koju otvoreno ili prećutno podržavaju i pojedine institucije, političari ili javne ličnosti i sl.), proizlazi da je u Srbiji potrebno učiniti još mnogo toga da bi se uživanje prava nacionalnih manjina ujednačilo sa onim što Ustav i drugi propisi Srbije utvrđuju. Da bi se to postiglo, potrebno je preduzeti brojne i raznovrsne mere i aktivnosti jer se elementi koji negativno utiču na stanje ljudskih, pa i manjinskih prava uočavaju u različitim sferama. Među tim merama svakako treba posebnu pažnju posvetiti podsticanju tolerancije, jačanju kapaciteta administracije (ne po broju zaposlenih, već po njihovoj stručnosti i osposobljenosti za sprovođenje propisa, nekorumpiranosti i kvalitetu i efikasnosti rada), jačanju discipline u poštovanju i primeni propisa, kao i unapređivanju odnosa sa onim državama čiji pripadnici žive kao nacionalne manjine u Srbiji. U dogledno vreme treba pristupiti i izmenama važećeg (i u mnogo čemu spornog) Ustava Srbije ili izradi novoga, pri čemu bi Vojvodina morala da ima jasno definisan status i nadležnosti koje će joj, između ostalog, obezbediti i neophodne mehanizme za efektivnu zaštitu i unapređivanje ljudskih prava na svojoj teritoriji, uključujući tu i prava nacionalnih manjina koje u najvećem broju žive u Vojvodini. U protekle dve i po decenije, nažalost, taj ispit nisu položile ni republičke, ali ni pokrajinske vlasti koje su svojim nečinjenjem, oportunizmom i nesuprotstavljanjem i same doprinele ovakvom stanju koje ne pruža osnove za euforiju i slavlje.

**Literatura:**

- Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, religijskih i lingvističkih manjina, New York, Rezolucija br. 47/135 od 18. decembra 1992.

- Godišnji izveštaji Pokrajinskog ombudsmana Vojvodine (2004-2010. god.), na internetu na: http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/index.php/dokumenti/38-godinji-izvetaji5

- Konvencija UN o pravima deteta (1989). New York. Originalni tekst Konvencije na engleskom jeziku na adresi: http://www.crin.ch/crc/conv.htm

- Konvencija UN o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ br. 2/1950.

- Krivični zakonik RS, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009.; propisuje izvesna krivična dela kojima se povređuje ravnopravnost ili širi nacionalna, verska ili rasna mržnja i netrpeljivost.

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN, "Službeni list SFRJ", br. 7/71.

- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN, "Službeni list SFRJ", br. 7/71.

- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN, "Sl. list SFRJ" br. 31/67, na internetu na adresi:

http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_medjunarodne_konvencije_o_ukidanju_svih_oblika_rasne_diskriminacije.html

- Odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Službeni list APV", broj 8/2003.

- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Savet Evrope, (1994). „Sl. list SRJ - Medunarodni ugovori", br. 6/98.

- Pokrajinska skupštinska odluka o Savetu nacionalnih zajednica, „Službeni list APV", broj 04/2010.

- Pokrajinska skupštinska odluka o višejezičkim obrascima izvoda iz matičnih knjiga i o načinu upisa u iste, „Službeni list APV", broj: 01/2001, 08/2003, 18/2009 (promena naziva akta).

- Republički zavod za statistiku, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji (konačni rezultati), Knjiga 1: Nacionalna pripadnost, Beograd, 2012, na internetu: http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103&lang=lat

- The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities and Explanatory Note (Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, sa objašnjenjem), Office of the High Commissioner of National Minorities, The Hague, 1996.

- The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note (Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, sa objašnjenjem), Office of the High Commissioner of National Minorities, The Hague, 1999.

- The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note (Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina, sa objašnjenjem), Office of the High Commissioner of National Minorities, The Hague, 1998.

- Uredba o Savetu RS za nacionalne manjine, "Službeni glasnik RS", br. 50/2009.

- Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS", br. 98/2006.

- Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni glasnik RS", broj 129/2007

- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, „Službeni glasnik RS", br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. Zakon, i 30/2010.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, „Službeni list SRJ", broj 11/2002.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Službeni glasnik RS", br. 72/2009.
- Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. „Sluzbeni glasnik RS", broj 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006
- Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. „Sluzbeni glasnik RS", broj 129/2007
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, „Službeni glasnik RS", broj 36/2006.
- Zakon o zabrani diskriminacije, „Sl. glasnik RS", br. 22/2009.
- **Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, "Sl. glasnik RS" br.** 72/2009 i 52/2011, na internetu, na adresi:
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_osnovama_sistema_obrazovanja_i_vaspitanja.html
- Zakon o osnovnoj školi, „Sl. glasnik RS", br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka USRS, 22/2002, 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona, 101/2005 - dr. zakon i 72/2009 - dr.zakon.
- Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, "Službeni glasnik RS", br. 99/2009.
- Zakon o srednjoj školi, „Sl. glasnik RS", br. 50/92, 53/93-dr. zakon, 67/93-dr. zakon, 48/94-dr. zakon, 24/96, 23/02, 25/03-ispravka, 62/03-dr. zakon, 64/03-dr. zakon ispravka, 101/05-dr. zakon i 72/09-dr. zakon.

# MINORITY RIGHTS IN THE AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA

**Summary:** *Serbia is a multiethnic community where according to the results of the last census of 2011 the majority Serb population makes over 80% of the total population. Besides the majority ethnic group, more than 20 other ethnic groups live in Serbia. Regardless of the continuous decrease of the population of minority ethnic groups, the percentage of the minority population in the Autonomous Province of Voivodina is about two times bigger than in Serbia – members of all the minority ethnic groups make 1/3 of the total population in Vojvodina. In such a context promotion of tolerance and guarantees of certain special rights to the members of ethnic minorities make a necessary precondition for their integration without loosing their identity, as well as for the prevention of potential conflicts.*

*The introduction into the article contains a brief overview of the structure of population in the Province of Voivodina. The first section comprises a catalogue and an analysis of rights guaranteed to ethnic minorities by the Constitution of Serbia and other legal acts. The second section deals with some of the controversies related to ethnic minority rights that occur in practice. Conclusive remarks contain an evaluation of the state of the rights of ethnic minorities in Vojvodina and Serbia from the point of view of the concept of multiculturalism in the current social context.*

**Key words:** *Human rights; Minority rights; Rights of ethnic minorities;*

**Ezio Benedetti**
**University of Trieste**
**Department of social and political studies**[1]

# THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES WITHIN THE EU AS A FACTOR OF MULTICULTURALISM

**Summary:** *Since 1 January 2007 the EU encompasses 27 countries with 480 millions of Europe's 770 million inhabitants. The enlargement process is still far from being concluded. The next rounds will in a first step include Croatia,probably in July 2013, and in a second step embrace the whole Western Balkans. Is minority protection an issue in the European integration process? While the UN, the OSCE and the Council of Europe have unfolded a broad range of activities on the issue of ethnic minorities, the EU seems to be much less engaged, despite the new provisions in the Lisbon Treaty. This, in history, is mainly due to the fact that the integration process has been first of all an economic project, more and more embracing political aspects too. The need to transfer political powers to the Union in order to harmonize minority protection principles, laws and politics towards ethnic minorities has never been a central issue yet. By this point of view this paper will embrace the legal issue of minority protection within EU and other European international organizations as OSCE and Council of Europe, insisting on the multilevel (national and international) aspects of minority governance in Europe, and the idea that this protection could enforce multiculturalism and protection of human rights in general in a wider Europe, confirming Europe as the geographic area with the wider system of guarantees in the world.*

**Key words:** *European Union, Multiculturalism, Human Rights, Minorities, European Integration*

[1] benedettie@sp.units.it or eziobenedetti@hotmail.com

## 1. The protection of minorities in Europe between individual and collective rights

Minorities in Europe are a significant presence within the demographic context of many countries[2].Most national minorities in Europe still live in their traditional homeland and the historic evolution of geographic borders between nations included in a State with a "dominant nationality"[3], a national majority which normally exerts a cultural hegemony by the sheer effect of numbers, economic, social and political power. By this point of view, the national minorities tend to be structurally disadvantaged and excluded from power[4]. How to redress this implicit bias of nation-States? Are anti-discrimination provisions sufficient? Which are the fundamental rights granted to ethnic or national minorities in Europe? How is cultural survival and protection of collective rights of national minorities safeguarded?

In the post-war period the UN-system of human rights has stressed the individual dimension of human rights, achieving to establish them as universal standard. But only after the decolonization period, the collapse of the Soviet bloc and the growing number of intra-State conflicts caused by the denial of the collective rights to minorities, the international community came back to focus on the collective dimension of minority rights. Minority rights are an essential part of the fundamental human rights in defense of human dignity against the State. But compared with the classical individual human rights there are specific features of minority rights as they can only be exercised collectively (religious activities, cultural, education facilities, language rights in public sphere etc.). General attempts at minority protection based upon human rights at the international level are found, among others, in the prohibition against discrimination in Art. 14 of the European Convention of Human Rights (ECHR)[5], in Art. 26 of

[2] Between 1999 and 2012 in almost all European States census registrations have been carried out. According to the results the number of persons belonging to a national or ethnic minority in Europe accounts to 87 million (11,45% of the population) divided on 329 national or ethnic groups. In other terms: every tenth European citizen is directly concerned by the minority issue. Due to the quantitative dimension of the phenomenon this issue is one of the most important political questions in Europe at all.. for a complete empirical analysis see http://www.eurominority.eu/version/eng/maps.asp .

[3] Biscoe, *The European Union and Minority Nations*, in Cumper, Wheatley (eds*), Minority Rights in the "New" Europe*, The Hague 1999.

[4] Capotorti, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious, and linguistic minorities*, United Nations (New York), 1991.

[5] Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome, 4.XI.1950.
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-5C9014916D7A/0/Convention_ENG.pdf .

the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and in the minority clause of Art. 27 ICCPR[6].

The ECHR, in force since 4 November 1950, does not directly touch upon the question of national minorities. But, as 55 years of experience with ECHR have shown, the purely formal equal treatment is not enough to solve the discrimination dilemma through democracy and human rights alone. This assumption has often brought about a policy of tacit assimilation, just omitting positive measures of protection of minorities a groups. The system of individual human rights needs to be integrated by the positive protection of national minorities on an individual as well as collective basis. Language, for instance, cannot be reduced to an individual right since its exercise depends on an institutional framework based on a collectivity which shares that culture. Culture is product and heritage of a group of people and its spiritual substratum, and thus it can only be preserved and developed as a group.

In many European States persons belonging to national minorities cannot use their language in the public sphere, in the media, in the institutions, in the education system. A number of languages are not even recognized. Hence, they are compelled to use the majority language whenever they get in touch with the public sphere or State institutions.

The system of democracy, too, if minority rights are to be respected, needs to be corrected. The democratic principle of majority by virtue of numbers does not respect the interests of minority groups, especially when cultural, linguistic, "national" affairs are to be settled. National majorities tend to disregard ethnic minorities and need a permanent supplementary mechanism to protect them[7]. Only since the collapse of the Soviet bloc in 1990 the need of a new relationship between States and different ethnic groups living on its territory gained more attention. This was fostered first by the CSCE (Conference on Security and Co-operation in Europe), in particular from the Copenhagen document 1990. Its catalogue of protecting ethnic, cultural, linguistic or religious minorities is of such significance since it was the first time that 30 European States reached an agreement on minority rights under international law.

The second impulse came from the Council of Europe on its summit in Vienna 1993, which gave rise to a threefold approach to minority protection:a Charter for the protection of minority languages, a Convention of the rights of minority members and an additional Protocol on the Rights of minorities to the European Convention on Human Rights.

---

[6] UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, A/RES/2200A(XXI), 16 december 1966, in http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm .

[7] Pfoestl, *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003.

A fourth pillar of a complete minority protection system would consist in a "Right of national minorities to autonomy" as a means to internal self-determination and self-governance, to be recognized in the form of a special convention. But, we do not have the time to deal with such an issue in this analysis. Many European States are not even willing to discuss this proposal (a draft convention has been presented in 1994), considering autonomy as possible threat to their territorial integrity. The supporter argues that autonomy, does not infringe upon the integrity of a State, but prevents secession, instability and violent resistance[8].

In terms of international law a collective right means that a group is subject of the right, and hence a minority as a whole is entitled with rights, not just their single members[9]. The group rights are more than the simple sum-up of the individuals. Minority protection requires a combination of collective and group rights. A member of a national minority can keep his identity only if his group or people has the possibility to exist and develop. Collective rights integrate individual rights and may not violate them. The States have been very reluctant to recognize collective rights of national minorities, as the UN-Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities of 18 December 1992[10] in its strictly individual right approach, is to prove. But slowly the international community begins to acknowledge also group rights as legitimate to solve minority conflicts.

## 2. The protection of minorities in Europe at national and international level (OSCE and CoE): a multilevel protection system

The recognition and protection of ethnic groups and national minorities in Europe is fundamentally an issue of State level politics. National parliaments of the single European States approve acts either for comprehensive regulations regarding the rights of all national minorities, enabling central or national governments to take action for promoting and protecting minorities, or delegating the issue to a lower governmental level (regional, provincial, municipal). In Italy, for instance, apart from establishing of several special autonomies due to the presence of national

[8] See also Henrard, D*evising an adequate system of minority protection: individual human rights, minority rights, and the right to self-determination*, The Hague, 2000.

[9] Danspeckgruber, *Self-governance plus regional integration: a possible solution to self-determination claims*, in Weller, Wolff (eds.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*, London 2005; Rehman, *The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe*, in Cumper, Wheatley (eds.), *op. cit.*, 1999.

[10] UN General Assembly, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135, 92nd Plenary Meeting, 18 december 1992, in http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm .

minorities, the centre has enacted a general provision to meet its obligation under Art.6 of the Constitution where the protection of national minorities is enshrined. The implementation of such provision, as in many other European States, is demanded to lower government levels, in the Italian case to the Regions. The political representation of national minorities in parliaments and governments and its international implications is however a feature typically retained in the powers of the centre.

Most of European States have launched some interventions to recognize and promote national minorities (or "regional languages", "local traditions" or "lesser used languages") many years before the first international covenants were discussed and came into force (1992 UN-Declaration on national minorities, 1995 the Framework Convention on National Minorities of the Council of Europe[11]and the Charter on Regional or Minority Languages). Autonomy has been accorded to some specific regions mostly by national laws or constitutional amendments except two cases which have an international entrenchment: South Tyrol and the Aland Islands. Language policies have been a permanent important issue in such States with major ethnic communities or smaller nations as Belgium, Spain, the United Kingdom, and before 1989 Yugoslavia. But it was only in the 90's that strongly emerged the need to entrench minority rights on a continental level in the form of international conventions, ensuring a common minimum degree of protection.

By this point of view, the scope of the regional organizations and in particular the Council of Europe was to be the framework within which the most relevant developments in this field would occur during the last period. Thus, in addition to the work of the European Court of Human Rights (Strasbourg), which concentrated mainly on the principle of non-discrimination established in the European Convention for Human Rights (ECHR), this period has seen the approval by the Council of two international treaties, closely linked with this matter. These are the already cited European Charter for Regional or Minority Languages[12] and the

[11] Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, 1.II.1995, in http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm

[12] This Charter has been adopted as a Convention by the Committee of Ministers in its meeting of 25 June 1992, with the abstentions of Cyprus, France, Greece, Turkey and the United Kingdom. France, Greece and Turkey had opposed that the Charter had the nature of a convention and proposed to consider it as a "recommendation". The Charter was ready for signature by the member states on 5 November 1992 and came into force on 1 March 1998 after having been ratified by the first five countries. The main purpose of the Language Charter is to protect and promote regional or minority languages as a threatened element of Europe's cultural heritage. So, the Language Charter tries to ensure the use of these languages in education and the mass media, allowing also their use in administrative, judicial, economic and social fields. The charter does not establish individual or collective rights for the speakers or regional or minority languages, but sets out the obligations of

Frame-work Convention for the Protection of National Minorities of 1994 (FCNM)[13].

For what concerns the Charter, nonetheless it is designed for a limited purpose and that it manages to achieve providing a limited "undertaking" to recognize minority languages rather than to accord specific language rights to recognized languages. The approach adopted by the Charter enables countries to apply only those provisions which the State retains to be capable to apply allowing a huge space of flexibility. What might appear as an advantage to many States, in reality is a disadvantage to the national minorities which are not entitled to challenge concrete provisions under a precise text of international law.

On the other hand, the FCNM does not contain any definition of the term national minority. This initial claim was rejected on a pragmatic basis because of the great difficulties involved in reaching a general consensus amongst the different States in such a definition. According to the European liberal perspective, the rights included in the Convention correspond to the persons belonging to minorities and there is no reference to collective rights for the minority groups themselves. This individualistic approach, following the UN-Declaration on minority members of 1992, recognizes the right of any person to be considered as a member of a given national minority, regardless of his or her ethnic, linguistic or religious identity.

---

states and their respective legal systems with regard to the use of these languages. Indeed, the Language Charter seeks to promote regional or minority languages and only in an indirect way can it be considered as a legal instrument to protect linguistic minorities as such. See also: Woehrling, *TheEuropean Charter for Regional or Minority Languages. A Critical Commentary,* Strasbourg, 2005.

[13] The origin of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) can be found in Recommendation 1134 (1990) of the Assembly of the Council of Europe, in which the parliamentary body defined some principles that should be applied to the protection of national minorities. On 10 November 1994 the Convention was adopted by the Committee of Ministers and came into force on 1 February 1998 after having been ratified by 12 member states. The FCNM is the first multilateral legally binding instrument devoted to the general protection of European minorities. Its aim is to protect the existence of national minorities within the respective territories of the parties. The Convention seeks to promote the full and effective equality of national minorities by creating appropriate conditions enabling them to preserve and develop their culture and to retain their identity. It sets out principles relating to persons belonging to national minorities in the sphere of public life, such as freedom of peaceful assembly, freedom of association, of expression and thought, conscience and religion and access to the media, as well as in the sphere of freedoms relating to language, education, cross-border co-operation. The FCNM tries to give the signatory States a high degree of flexibility with respect to its implementation and to encourage the participation of the maximum number of States. The dispositions contained in the FCNM, unlike conventional international treaties, are not directly applicable, but oblige the State parties to set forth legislative and executive measures appropriate to implement the dispositions of the convention. See also: Weller (edited by), *The Rights of Minorities a Commentary on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Paris, 2005.

The FCNM can be considered therefore as a weak protective legal instrument giving to the States a wide margin within which to operate, within the respect to the existence of national minorities and the rule of non-discrimination. Its adoption shows in a way the fear generated by the Yugoslavian conflict, in the sense that neglect of protection for national minorities could provoke political instability, mainly in the Eastern and Central part of Europe. Despite its flaws, the Convention in its form and contents offers a minimum level of protection. After the approval of the FCNM, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe continued to press for the elaboration of an "Additional Protocol to the European Convention of Human Rights" to include the rights of persons belonging to national minorities, particularly in the cultural field.

The Framework Convention on National Minorities has come into force in 2003 for 34 European and Transcaucasian States. Just France and Turkey still keep aside as their very *raison d'etat* does not recognize any minorities at all. In December 2012 39 States plus Unmik/Kosovo have ratified the FCNM.

Both legal instruments, the FCNM and the Language Charter, in recent years have triggered a considerable dynamics in the recognition and protection of ethnic minorities in Europe. Not only the Eastern European countries seem to be fully involved in this evolution, but in a certain extent even the Caucasus region. Whereas the emphasis of the FCNM is lying in fundamental features and encompassing all basic issues of minority protection, the Language Charter is focusing on the linguistic and cultural questions, but in a more detailed way. The implementation of the Language Charter is linked to a broad set of practical and technical decisions, while the FCNM in many aspects provides provisions for minority protection in rather flexible and generic terms. The Language Charter might appear an instrument with a lesser impact as only the languages, but not the speakers are protected. But as languages, at least in the European social reality, are the main distinctive feature of cultural identity, their recognition, protection and active promotion is of utmost importance. Adopting effective means to protect and promote a minority language often is the immediate official public commitment to a comprehensive responsibility for the minorities as such.

On the other hand it has been surprising that not a few minorities have not yet been capable to participate in the process of elaborating objectives and projects, tools and proposals for their own protection. This phenomenon came up mostly in those cases where minorities did not face resistance from central governments and they have been invited to join the process of implementation. There are many minorities in Europe which are still not politically organized and technically prepared to assume a role of

full self-representation, as they still have to solve the problem of democratic legitimacy which is essential in a democratic system with the rule of law.

For what concerns the activity on minority protection of another European regional organizations as OSCE, in the absence of a general covenant on linguistic rights and rights of linguistic minorities the OSCE tried to fill the gap[14]. The OSCE elaborated a number of documents relevant for the rights of national minorities and established the High Commissioner for National Minorities (HCNM) .

The work of the OSCE in the field of minority issues flows from the so called "Human Dimension", approved by the CSCE in Helsinki in 1975 and its different guarantee mechanisms. The most relevant documents adopted within the framework of the OSCE concerning national minorities in Europe will appear in the years following the fall of the Berlin wall. The minority issue was one of the main subjects of discussion during the Copenhagen meeting on the Human Dimension in 1990, when an agreement was reached on a list of rights that should be granted to national minorities, although it was not possible to agree on any definition of minority. As a consequence of this, one of four chapters of the final document of this meeting is specifically devoted to the rights of person belonging to national minorities. The Copenhagen Document contains the most comprehensive set of standards concerning the rights of persons belonging to national minorities in 1990, including the right to use of the mother tongue, education in mother tongue, non-discrimination. The political significance of the Copenhagen Document lies also in the fact that the OSCE member States accepted that the protection of national minorities was a fundamental goal of the OSCE to maintain human rights, fundamental freedoms, democracy and the rule of law.

The so called "Charter of Paris for a New Europe", signed on 21 November 1990, reiterates the determination of the then 34 participant States in the CSCE to promote the rights of minorities. In the follow-up-meeting in Helsinki 1992 a OSCE High Commissioner on National Minorities was appointed with the main task to provide early warning and, if necessary, to activate mediation procedures when tensions involving national minorities seem likely to develop in such a way as to threaten peace and stability in the continent. His work, starting with December 1992, followed the lines drawn by the document of Helsinki, although the lack of a definition of minority

[14] The OSCE has been established in 1973 as "Conference on security and Co-operation" in Helsinki and at its Budapest summit in 1994, during the Balkan wars, was renamed OSCE. Its primary task is early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation under Chapter VIII of the UN Charta. In a comprehensive approach it addresses a wide range of security-related issues including those related to national minorities and the linguistic rights of members of these groups. See also Galbreath, *The Organization for Securoty and co-operation in Europe*, New York, 2007.

within the European institutional framework has allowed him to intervene in respect to minority groups of a very different nature. According to his mandate, the High Commissioner cannot have dealings with groups that support terrorism. His mediating activities are periodically published from his office in The Hague and by the OSCE itself[15].

In this respect it is remarkable that, so far, the entire work of the High Commissioner has been developed around the situation of minority groups, either in Central or Eastern Europe or in the former Soviet Republics, and there has not been any action on minorities living in the territories of the Western European countries. Special attention was drawn on national minorities with bordering kin-States, potential source of intra-State tension if not conflict. In his attempts of conflict solving the HCNM has to approach all actors as an independent, impartial and cooperative actor. He promotes dialogue, engages in preventive diplomacy, and issues reports when an OSCE member State does not meet the international norms and standards.

### 3. The protection of minorities in the European Union: the Treaty of Lisbon

The European Union is home to almost five-hundred million people. About forty-five million of them, or nine percent, are considered to belong to one of the many national minorities. The entry in force of the Lisbon Treaty in December 2009 gave to these significant group of individuals the possibility to rely for their protection, for the first time in EU history, on a legal framework provided directly by the constitutive treaty.

The Treaty of Lisbon includes three major points that are significant in the context of the protection of minorities. On the first hand, as already stated, persons of minorities are for the first time explicitly mentioned in EU primary law. On the second hand, the Charter of Fundamental Rights (CFR) becomes an internationally legally binding document. Thirdly, it is envisaged that the European Union will accede to the European Convention on Human Rights (ECHR). For what concerns this third aspect we do not have the space to adequately analyze such complex issue here, it is sufficient affirm that the accession of the EU to the ECHR, despite the fact that it is clearly stated in the Treaty (Art. 6, par. 2), still has not been completed[16]. For

[15] Packer, *The Protection of Minority Language Rights through the Work of the OSCE Institutions*, in Trifunovska (ed.), *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*, The Hague, 2000;Bakker, *Linguistic Rights and the OSCE*, in Trifunovska(ed.), *op.cit.*, 2000.

[16] The legal basis for the accession of the EU is provided for by Article 59, paragraph 2 ECHR ("the European Union may accede to this Convention"), as amended by Protocol No. 14 to the ECHR which entered into force on 1 June 2010.

sure the accession of the EU to the European Convention on Human Rights constitutes a major step in the development of human rights in Europe, by submitting the EU's legal system to independent external control of the European Court for Human Rights. It will also close gaps in legal protection by giving European citizens the same protection vis-à-vis acts of the EU as they presently enjoy from member States. Obviously such solution will have direct impact also on minority protection within the EU.

Whether or not this will lead to innovations or improvements for members of minorities across Europe is still object of discussion by scholars. This paragraph is divided in four parts. Firstly, we will give a short overview of the legal and institutional situation of minorities before the Lisbon Treaty. Secondly, art. 2 TEU will be examined closely and the question of minority definition will be discussed. Thirdly, the Charter of Fundamental Rights will be scrutinized through a minority lens and the possible consequences of the new legal status of the Charter are at the centre of attention. Fourthly, it is time to find out whether the accession of the EU to the ECHR will have special consequences for members of minorities.

### 3.1. The protection of minorities before Lisbon

Of course, minorities existed in the EU before the Lisbon Treaty. They were, however, largely left to themselves in the legal context. There were no legal provisions in any of the treaties on the European Union. Members of national minorities could benefit from secondary law aimed at general issues but the EU was reluctant to deal with national minorities. Minorities and their members needed to rely on human rights. Paradoxically, minorities in candidate States were arguably in a better situation. As already stated the Copenhagen Criteria include 'the respect for and the protection of minorities'[17].

The European Parliament several times faced initiatives in the field of minority rights. Already in the first legislative period of the Parliament, the Committee of Legal Affairs started to draft a Charter of Minority Rights. The draft was never voted upon. A proposed Charter of Group Rights a

The current state of negotiations is the following. In October 2011, the CDDH discussed the draft instruments and, given the political implications of some of the pending problems, agreed to transmit a report and the draft instruments to the Committee of Ministers for consideration and further guidance. On 13 June 2012, the Committee of Ministers instructed the CDDH to pursue negotiations with the European Union, in an *ad hoc* group "47+1", with a view to finalizing without delay the accession instruments .That *ad hoc* group has so far held three meetings in Strasbourg (21 June 2012, 17-19 September 2012 and 7-9 November 2012). The next meeting has been scheduled for 21-23 January 2013.

[17] European Council in Copenhagen 21-22 June 1993, *Conclusions of the Presidency*, Doc. SN 180/1/93 Rev. 1.

few years later met a similar fate and minority rights disappeared from the standard setting agenda of the European Union[18]. It was only gradually that the European Union and the Council of Europe have become active in the same fields. With the expansion of the European Community from an economic entity to a larger, more encompassing European Union, the field of human rights has become important to the EU as well. The Copenhagen Criteria and the human rights mentioned in the Treaties light the path the EU takes in the field of human rights. A key in this development is the establishment of the Fundamental Rights Agency. Originally established as the European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia in 1997, it was converted into the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) in 2007.

The FRA is not the monitoring body of the Charter of Fundamental Rights; however, its activities are, of course, closely related to the Charter. One important thing where the Agency and the Charter differ is the scope of law. The Charter deals with cases where Union law is implemented. The FRA deals only with issues of Community law, which does not extend to the whole field of EU law[19]. Furthermore, the FRA has to coordinate its activities with the Council of Europe in order to avoid duplication and further synergies.

The FRA is no minority institution. It deals with a number of issues that are laid down in the multi-annual framework. Currently, minorities are part of this framework[20] and issues touching on unequal treatment in employment, education and ethnic discrimination have been part of the FRA's predecessor's portfolio. The conclusion of the FRA are not binding, though the fact that independent experts are called in and close cooperation with the Council of Europe and the OSCE is envisaged[21], should add to the political weight of its reports and recommendations. On the institutional side, the European Commission has included a Commissioner of special

[18] The Committee on Culture continued to work on soft law regarding minorities in the field of culture and language. Several resolutions were passed over the years. They do not constitute legally binding EU law. See Toggenburg, *The EU's Evolving Policies vis-a-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End*, Bozen/Bolzano: 2008, pp. 3-5.

[19] See art. 3 (3),*Council Regulation Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights*, OJ 22/02/2007 L53, Doc. (EC) 168/2007.

[20] Minorities are part of the non-discrimination efforts of the FRA. See Art. 2 (b) *Council Decision Implementing Regulation (EC) No 168/2007 as Regards the Adoption of the Multiannual Framework for the European Union Agency for Fundamental Rights for 2007-2010*, OJ 07/03/2008 L63/14, Doc. 2008/203/EC.. For examples of issues that are of special relevance for members of minorities see Toggenburg, *Exploring the Fundament of a New Agent in the Field of Rights Protection: The F(undamental) R(ights) A(gency) in Vienna*, in *European Yearbook of Minority Issue*, vol. 7, 2007/08, pp. 623-624.

[21] See chapter II of the *Council Regulation Establishing a European Union Agency for Fundamental Rights*.

relevance to minorities[22].

A Commissioner on these issues is an improvement to previous commissions. However, the areas are wide and whether minorities will receive special attention remains to be seen. The concept of justice is especially relevant to the least advantaged.

Around the same time the Lisbon Treaty entered into force, the Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages was established at the European Parliament. The intergroup serves as a forum for issues related to its portfolio. It increases awareness of those issues and 'strives to initiate European legislation that will strengthen national minority protection[23]. One last point to be raised in this paragraph concerns the so-called Race Directive. It is a Council Directive targeting foremost discrimination in relation to employment but which also covers education, social protection and social advantages[24]. The Directive repeatedly refers to racism and xenophobia that are combated with this Directive. Discrimination because of ethnic origin is of special importance to members of minorities.

### 3.2. The entry in force of the Lisbon Treaty and the art. 2 TEU

With the entry into force of the Lisbon Treaty, minorities are now mentioned in two important documents of EU primary law. The Charter of Fundamental Rights is discussed below. The other document is the Treaty on European Union. The present article 2 provides for the values upon which the European Union is founded. Among these is "respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities". It is this last part that deserves specific attention.

One significant change between the above mentioned Copenhagen Criterion on minorities and art. 2 TEU is that art. 2 speaks of the *persons* belonging to minorities. This is clearly a statement in favor of the individual dimension of minority protection; art. 2 is not about collective rights. It has been argued that human rights make up a more advanced normative system and thus members of minorities enjoy minority rights as *lexspecialis*in the larger context of all human rights which are also applicable to members of minorities. General human rights and special minority can thus have a

[22] Since 2010, Viviane Reding has been Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship. These are all areas of special importance to minorities. Among other things, the Commissioner will be the guardian of the Charter of Fundamental Rights and she will be strong on gender equality and on justice.
See http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/about/mandate/index_en.htm. .

[23] http://galkinga.hu/en/new/261/.

[24] Art. 3 of the *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin*', OJ L 180/33

mutually reinforcing effect[25]. When examining art. 2 TEU with minority eyes, the formulation "minorities" sticks out. Usually, the term minority is qualified in some way. This is done by adding "national" or "ethnic" or "religious" or "linguistic" or any combination of these terms to the word "minorities"[26]. On the contrary in art. 2 TEu it is not possible to find any qualification attached to the term "minorities".

Why it has been taken such decision in the Treaty of Lisbon?A first answer could lay on the theoretical assumption that the existence of minorities is a fact and needs no clear definition. While this has worked more or less well in the context of the Council of Europe and the OSCE, it is questionable whether quiet diplomacy and intergovernmental pressure would work the same way within the EU framework. While the issue about Roma constituting national minorities in some countries (Serbia) but not in others (Italy) may be raised at the Council of Europe, it seems much more difficult that such approach coulb be followed by EU institutions. Another answer could be that it is possible that all member States, whether explicitly or tacitly, agree that traditional minorities are trouble enough and that they all agree that the term "minorities" should be understood in the narrowest sense possible. In this regard, one has to note that art. 2 TEU is of very general nature and refers to the basic values of the European Union. It may be this last argument which weighs the most. The general term is flexible and open for interpretation. Adding minorities to EU primary law is a commitment, but one that comes at little direct costs. Alone, art. 2 TEU could easily be seen as a weak promise. For sure, there is no evidence of great activities by member States in the field of minorities following the entry into force of the Lisbon Treaty.

### 3.3. The Treaty of Lisbon and the Charter of Fundamental Rights

Art. 6 (1) TEU states that the Charter of Fundamental Rights "shall have the same legal value as the Treaties". The Charter's legal status is thus elevated considerably. The Charter was originally proclaimed in 2000 and adapted in 2007[27]. Although member States agreed on the Charter, it did not become a legally binding treaty between the States. Neither was it adopted as EU secondary law. Nevertheless, there was an expectation to conform to

[25] Drzewicki, *National Minority Issues and the EU Reform Treaty. A Perspective of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, 19 (2008) Security and Human Rights, at p. 142.

[26] For a complete analysis of these terminology and methodology issues related to legal protection of minorities see Capotorti, *cit.*, 1991.

[27] For a complete and exhaustiveanalysis of the Charter seeBifulco, Cartabia, Celotto (eds), *L'Europa dei diritti – Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'unione Europea*, Bologna, 2001.

the Charter and the European Court of Justice has relied on the Charter in support of its arguments since 2001.

Nevertheless, it is worth exploring the change in this paper as it is the first time in EU that members of minorities can undergo a judicial way explicitly referring to their membership of a national minority. Specifically important to minorities is that the legalization of the Charter addresses the challenge of double standards. This is a challenge referring to the possibility that member states and candidate countries are measured with two different yard sticks. The respect for minorities as a precondition for membership is now complemented with the legalization of the CFR so that respect for minorities is an obligation also for member States. This prevents minority standards from being lowered or disregarded after accession to the EU.

At the same time, the new legal status now also binds EU institutions; actors who were not addressed by the Copenhagen Criteria. Art. 51 CFR lays out the field of application of the Charter. These provisions are directed at "institutions, bodies, offices and agencies of the Union with due regard to the principle of subsidiarity". Member States are addressed "only when they are implementing Union law"[28] Art. 51 CFR thus establishes a strong link between the Charter and art. 2 TEU which requires the European Union to respect fundamental rights.

While institutions are under any circumstances bound by the Charter, the member States have more freedom. Member States are only obliged to respect fundamental rights when acting within the scope of the Union law[29]. The term "member State" is fleshed out in the Explanations. The Explanations explicitly state that the article not only addresses the central authorities but that it also applies "to regional or local bodies, and to public organizations, when they are implementing Union law"[30] It is thus clear, who is addressed by the Charter. This is especially noteworthy for minorities as they in day to day life often meet regional or local authorities rather than the central government.

The jurisdiction of the Court of justice is thus extended to previously restricted areas, though subject to special regulations. Regarding the Charter of Fundamental Rights, it can thus be invoked regarding many more issues and actions of the institutions and member States[31]. The CFR does not lack

[28] See also *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights*, OJ 14/12/2007, Doc. 2007/C 303/02., explanation on art. 52., para. 2 citing the case-law of the ECJ.

[29] See *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights*, OJ 14/12/2007, Doc. 2007/C 303/02, explanation on art. 51, para. 2citing the case-law of the ECJ.

[30] *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights*, OJ 14/12/2007, Doc. 2007/C 303/02, explanation on art. 51, para. 2.

[31] The United Kingdom, Poland and the Czech Republic, though, enjoy special coverage by the Charter. Under Protocol 30 to the TFEU, no European or national courts in the countries can find that national laws, provisions, practices or actions are inconsistent with the fundamental rights, freedoms and principles the Charter reaffirms. See art. 1 of the Protocol

behind in meaning of scope of articles that are included both in the CFR and the ECHR. The meaning and scope of those rights meets at least the ECHR standard, but Union law can provide more extensive protection. This ensures a minimum of consistency between the CFR and ECHR. The Explanations include a specific list which CFR rights correspond to which ECHR rights and thus have the same meaning and scope and where the scope is slightly different[32].

Overall, articles 51 and 52 CFR paint a restrictive picture. For example, it is stated repeatedly that national laws and practices have to be taken full account of. There is a two-tiered system in the form of distinction between rights and principles and some of the addressees are only under certain circumstances obliged to adhere to the Charter. One probable effect of the change of legal status is that more actions by EU institutions and member States will be challenged before the ECJ[33].

Minorities will now benefit from a legal document that has a legal enforcement mechanism attached. The Convention with the ECtHR assuring implementation mentions minorities in the context of non-discrimination[34]. However, for a claim to be accepted at the ECtHR, one condition is that all national remedies have to be exhausted. The Framework Convention and the Language Charter, treaties specifically targeting minority issues,

---

No 30 annexed to the TFEU on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom. For application of the Protocol to the Czech Republic see Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the Czech Republic. See *Protocol No. 30 on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland to the United Kingdom*, OJ 30/03/2010, Doc. 2010/C 83/313; *Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the Czech Republic*, Conclusions of the European Council of 29/30 October 2009, Doc. 15265/1/09 Rev. 1, Concl 3, Annex 1.

[32] *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights*, OJ 14/12/2007, Doc. 2007/C 303/02, explanation on art. 52 and on art. 21.At first sight, it seems odd that no link is made between art. 21 CFR and art. 14 ECHR on non-discrimination. A closer look, though, reveals that art. 21 CFR covers more grounds upon which discrimination is prohibited. Whether or not attention has to be paid to the fact that the CFR speaks of "membership of a national minority" while the ECHR speaks of "association with a national minority" is left unanswered here. The different wording is not addressed in the Explanations. It may be remarkable, though, that the Explanations state that as far as art. 21 CFR corresponds to art. 14 ECHR, the CFR-article applies in compliance with it. One may thus wonder, in how far this different wording in relation to national minorities has a deeper meaning.

[33] Even in the years before it became legal binding the Court has already relied on the Charter; neither as an independent source of law nor as a source creating new rights, but still as one of several sources in the argument. See for example Case C-540/03 *European Parliament v Council of the European Union*, European Court reports 2006 Page I-05769. at paras. 35-39. See also Syrpis, *The Treaty of Lisbon: Much ado … but about what?*, in *Industrial Law Journal*, vol. 37 (2008), pp. 219-235., at pp. 231-232.

[34] Art. 14 ECHR.

have monitoring mechanisms attached but no court system. Members of minorities may thus for the first time directly access a non-national court based on claims of discrimination because of membership of a national minority.

It is certainly the case that even though the new status is an important accomplishment, the expectations need not be too high. The change in status has received attention; however, it has been contended that it is "unlikely that the Charter will have more far-reaching effects"[35]. This seems to be a realistic assessment regarding minorities.

However, there are other articles of relevance for members of minorities. There are, of course, those general human rights like freedom of religion and freedom of expression that have a special quality for minorities. Art. 22 CFR, on the other hand, speaks of the respect of cultural, religious and linguistic diversity. Even though this belongs to the principles and not the rights, it is a provision of special interest to minorities. Diversity itself is one of the very key terms of the European Union. It features in the slogan *united in diversity* and is probably meant to soothe EU skeptics that see the development of the EU towards an almighty entity that erases States and national identities alike. Clearly, diversity is a concept that works in favor of minorities and of multiculturalism.

Art 3. (3) TEU refers to the Union's rich cultural and linguistic diversity. No further qualifications are made and as minorities contribute to cultural and linguistic diversity, they may feel covered by this article. Diversity is a broad term and there are possibilities for minorities within it. There are other articles that are of special importance to minorities. However, these are general human rights that are equally applicable to all people. These articles include the right to freedom of religion (art. 10 CFR), the right to freedom of expression and information including imparting information and ideas across borders (art. 11 CFR) and the right to freedom of assembly (art. 12 CFR). These are rights that once breached would be to the detriment of members of the majority and minority alike; however, withholding these rights from members of minorities might threaten the existence or survival of the minority. Therefore, these articles are of special importance to minorities.

The Charter of Fundamental Rights changed some things but not everything. It has been pointed out that the Charter cannot fulfill the high expectations it may have induced at its proclamation and which have been renewed with the Lisbon Treaty. According to this reasoning, the references to human rights, participation and democracy in the Treaties reduce the significance of the Charter. Lastly, the fact that the Charter is not part of the Treaty but has the same legal value suggests some reservations by the

[35] Syrpis, *op. cit.*, p. 231.

member States towards the Charter[36].

The Charter features several articles of importance to minorities. However, they do not constitute new areas of minority law, or only in that far as this it is now law instead of being in this limbo state the CFR was in before the Lisbon Treaty. It remains to be seen which consequences the new legal status has for the Charter as a whole.

## 4. Concluding remarks: new perspectives of minority protection in enlarged Europeas a factor of multicultularism

Based on the new protection instruments in international law a new era has began in Europe: it is a historical innovation that in most European States a general system of minority protection has been activated. The process of implementation will certainly require many years. It is not exactly foreseeable which kind of dynamics it will produce and which solutions for all single situations it will create[37].

Comparing the 27 EU member States with the EU candidates we may observe that the majority of EU members have complied to a major extent (60-80% of compliance) to their duties under both legal instruments, whereas the majority of new member States and the membership candidates are concentrated in the middle range (40-70% of compliance). But we should not ignore that even within the EU there are still quite considerable differences and France, Turkey and Greece can be considered developing countries with regard to the protection of ethnic minorities.

Additionally the EU in its foreign and security policy has set standards for the protection of minorities but on the other hand it has no powers to interfere or regulate these issues inside its "old members" which detain full competence regarding minority questions. If this sort of double standard policy is to be overcome it would require a unanimous decision by all member States. But this is unthinkable, unless France and Greece are giving up their dogmatic position of a unitary State. The strict application of the principle of formal equality prevents the recognition of group rights in field of ethnic minorities and does not allow a qualified protection of minorities.

In conclusion the protection of minorities in Europe does still not offer a very homogenous picture. In Western Europe, with very few exceptions, the political problems arising from the existence of national minorities in the different States are normally considered internal matter

[36] de la Rochere, *Challenges for the Protection of Fundamental Rights in the EU at the Time of the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, in *Fordham Journal of International Law*, vol. 33 (2010), pp. 1776-1799.

[37] See Roach, *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, Aldershot, Hampshire, 2005.

that can be dealt with constitutional means. On the contrary, in Central and Eastern Europe the differences between the political borders and the ethnic frontiers are regarded as a risk to the stability and security of the zone. To cope with this situation, similar to the one experienced after First World War, the Western powers, gathered today around the flags of the EU and the NATO, are demanding more or less openly that the countries wishing to become members of these organization ratify multilateral and bilateral treaties that ensure respect for both the borders and the national minorities living within their respective territories. While in 1920 the League of Nations was the body in charge of overseeing the treatment of minorities and trying to prevent any trouble which might one day escalate into an international conflict, nowadays this role is played by different institutional bodies, belonging to the OSCE, the Council of Europe and the EU, a fundamental preventive mission. Nevertheless, the shortcomings of the current system are also very obvious, such as the shortage of ways to implement the clauses included in the international treaties in force and the almost complete absence of international coercive mechanisms that could ensure its enforcement.

The needs for stability and security both at internal and at continental level have conditioned the shaping of legal documents aimed to protect national minorities. The role of international law in this field has not been very active to find solutions, but rather to contain conflicts and to restrict aspirations and claims for the minorities. Resorts to international law has been more frequent in Eastern Europe, while western European States are more inclined towards constitutional solutions for the accommodation of their national minorities. This fact, however cannot be taken as a proof of readier acceptance by the Eastern countries of their international obligations as compared with Western countries, because the submission by the former to internationally binding clauses seems to be due more to direct or indirect external pressure than to internal initiative. This is also true for recent developments in the ratification procedures for bilateral treaties of Good Neighborly as instruments conditioning their future incorporation into the European institutional framework.

This recalls the general difficulties faced by the international and constitutional law in regulating in an appropriate form the question of the protection of minorities. Not in vain there are some basic elements that obstruct the way of a satisfactory solution. As long as law continue to be just by States and international law is nothing else than expression of the interest of the States, there will be a huge imbalance between the interests represented by the voice of the State, even when it is a democratic one. On the opposite the will of the many minority communities, distant from the decision making centers converts them into passive subjects of the Law

never to become producers of it. This imbalance conditions any juridical development in this field where interest and aspirations of the law making State agents are opposed or sometimes even incompatible with the interest of the concerned minorities. Some legal documents have shown a high degree of validity in some circumstances and have proved to be useful. However, a stable solution of the conflicts arising from the existence of minorities in some States depends not so much on the legal instruments of the current institutional structures but more in a fundamental reformulation of the political concepts which, although some of them are in decline, continue to preside over the exercising of power and in the end, the creation of the law.

It has been argued that the above discussed issues introduce substantial change concerning minority rights in the EU[38]. I agree that the framework has been changed. Members of minorities now have more legal opportunities. Yet, standard setting is only meaningful if implementation follows. In other words, if the Charter of Fundamental Rights and EU accession to the ECHR lead to higher minority standards or through legal actions bring States to respect and protect their minorities better, one can speak of meaningful implementation. The new legal framework offers opportunities for minority policies in the EU. If, on the other hand, the paper simply remains paper, all legalization is worth little.

Overall, the Lisbon Treaty introduces changes that affect minorities in the European Union. However, most of these changes are not unique to minorities. Therefore, it is a moot undertaking to predict this or that specific development in the area of minority rights. Members of minorities have new and more chances to be heard. It is up to them to make themselves heard. However, it is also up to the EU institutions and member states to let minorities be heard. Minority rights, as with all other rights, are not of much use if they only remain empty promises on paper. Set standards must now be implemented.

[38] Drzewicki,*op. cit.*, see p. 145.

# ZAŠTITA JEZIČKIH MANJINA U EVROPSKOJ UNIJI KAO ČINILAC MULTIKULTURALIZMA

**Rezime:** *Od 1. januara 2007. godine Evropska unija obuhvata 27 država i 480 miliona od ukupno 770 miliona stanovnika Evrope. Proces proširenja time nikako nije završen. Sledeći je korak Hrvatska 2013. godine, ili kasnije, a potom i uključenje čitavog Zapadnog Balkana. Da li je zaštita manjina problem prilikom pristupanja Evropskoj uniji? Dok su Ujedinjene nacije, OEBS i Savet Evrope razvili širok spektar aktivnosti po tom pitanju, čini se da Evropska unija nije previše zainteresovana. Ovo je izgleda zbog toga što je proces udruživanja u početku bio pre svega ekonomski projekat, koji postepeno dobija sve šire političke obrise. Potreba za prenosom političkih ovlašćenja na Uniju u cilju usklađivanja načela zaštite manjina, zakona i politike prema manjinskim narodima još uvek nije značajno pitanje. S tog stanovišta će ovaj rad obuhvatiti pravni osnov zaštite manjina u Evropskoj uniji i zamisao da ova zaštita može pospešiti multikulturalizam i zaštitu ljudskih prava uopšte širom Evrope, potvrđujući time Evropu kao oblast sa širokim sistemom zaštite u svojim okvirima.*

**Ključne reči:** *manjine, zakoni Evropske unije, ljudska prava*

**Erdõs, Csaba (dr. jur.)**
**PhD student, Széchenyi István University Doctoral School of Law and Political Sciences**[1]

# MULTICULTURALISM IN THE HUNGARIAN PARLIAMENTARY LAW – *QUESTIONS CONCERNING THE PARLIAMENTARY REPRESENTATION OF NATIONALITIES*

**Summary:** *The new Hungarian constitution – called Basic Law – came into force on the 1 January 2012. It declares that the nationalities shall participate in the Parliament's operation. A new act on the election of the members of parliament contains the detailed rules of this kind of participation. The point of the regulation is the positive discrimination of the candidates of the nationalities: they need fewer votes for a mandate than the regular candidates.*

*The topic of the nationalities preferential parliamentary representation was often disputed since the change of regime in 1989. Till 2012 there was no affirmative action on this field, but the new constitutional system changed this regulation.*

*I would like to highlight the basic issues of the nationalities' representation and the main pro and contra arguments. I also would like to point out some questions concerning the new rules.*

**Key words:** *nationalities, parliamentary law, elections, legal status of the Members of Parliament, Hungary*

## 1. Introduction

The new Hungarian constitution – called Basic Law – came into force on the 1 January 2012. It declares that the nationalities shall participate in the Parliament's operation. A new act on the election of the members of parliament contains the detailed rules of this kind of participation. The point of the regulation is the positive discrimination of the candidates of the nationalities: they need fewer votes for a mandate than the regular candidates.

[1] dr.erdos.csaba@gmail.com

Till 2012 nationalities did not come in for an affirmative action on this field, but the new constitutional system changed this regulation. Although the preferential mandate is a really new institution in the Hungarian legal system, there was a huge debate on this topic since the change of regime in 1989. The new regulation – as the prior one, too – bursts experts and politicians into two groups: one supports this type of representation the other one is absolutely against that.

This paper tries to highlight the basic issues of the nationalities' representation and the main pro and contra arguments and it also would like to share the questions concerning the new rules.

## 2. Sources of law concerning to nationalities' parliamentary representation

The relevant sources of law concerning to nationalities' parliamentary representation are found on top of the legal system[2]: we have to examine the constitution, the level of the statutes/acts and a special source, the Standing Orders[3].

Constitution mentions the nationalities in several aspect, and also deals with the operation of the Parliament as well as with the legal statutes of the representatives:

- The nationalities living with us form part of the Hungarian political community and are constituent entitles of the State. (National Avowal)

- We undertake to preserve and safeguard […] the languages and cultures of nationalities living in Hungary […]. (National Avowal)

- Nationalities living in the territory of Hungary shall be constituent parts of the State. Every citizen belonging to a nationality shall have the right to freely declare and preserve his or her identity. […] (Article XXIX., subparagraph (1))

- Nationalities in Hungary shall have the right to form local and national self-governments. (Article XXIX., subparagraph (2))

- The detailed regulation concerning the nationalities living in Hungary, as well as the regulations concerning the election of their local

[2] Article I. subparagraph (3) of the Basic Law says, that „rules related to fundamental rights and obligations shall be defined by statues". The active and passive suffrage and right to equal treatment – included the affirmative actions and the prohibition of discrimination on the ground of belonging to a nationality – are declared by the Basic Law, so they are "fundamental rights".

[3] The legal form of the Standing Orders is a resolution of the National Assembly. This normative resolution is situated on a very low level of the hierarchy of the legal sources. Despite of it, Standing Orders are held as a source standing between the Basic Law and the statutes, because it regulates the statute-creating process.

and national self-governments, shall be defined by cardinal statute. (Article XXIX., subparagraph (3))

- Members of Parliament shall be elected by universal and equal suffrage and by direct and secret ballot ensuring the free expression of the voter's will, in a manner defined by cardinal statute. (Article 2. subparagraph (1))

- The participation in the Parliament's operation of the nationalities living in Hungary shall be defined by cardinal statute. (Article 2. subparagraph (2))

- Rights and obligations of the Members of Parliament shall be equal; they shall perform their activities in the interest of the public, and they shall not be instructed in this respect. (Article 4. subparagraph (1))

- The deputies [of the Commissioner of the Fundamental Rights[4]] shall ensure the protection of the future generations and the rights of nationalities living in Hungary. (Article 30. subparagraph (3))

In accordance with the Basic Law the following cardinal statutes[5] define the participation of the nationalities in the Parliament's operation:

- Act CLXXIX of 2011 on the Rights of the Nationalities[6]
- Act CCIII of 2011 on the elections of the Members of Parliament[7]
- Act XXXVI of 2012 on the operation of the Parliament[8]

Last but not least the Resolution of the Parliament 46/1994 (IX. 30.) on certain rules of the Standing Orders[9] must be also mentioned.

Although all the legal sources listed above are effective, no MP of nationalities is working in the National Assembly, because the first elections based on the new regulation will be held after the end of the present Parliament's mandate. Accordingly we do not have experience of these rules, so we can study only the rules: in a Weberian approach just the "Sollen", not the "Sein".

[4] The Commissioner of the Fundamental Rights is the Hungarian name of the ombudsman.

[5] Cardinal statutes shall be statutes of the Parliament, whose adoption and amendment require a two-third majority of the votes of the Members of the Parliament present. Basic Law Article T. subparagraph (4)

[6] hereinafter: Nationalities' Act

[7] hereinafter: Electoral Act

[8] hereinafter: Parliament Act

[9] hereinafter: Standing Orders

**3. Pre-question: What are the nationalities and who belongs to them?**

As we could see above, the Basic Law deals a lot with nationalities without the definition of "nationalities". The Nationalities' Act ensures the meaning of this expression. The Nationalities' Act appoints "nationality" in two ways: on the one hand it lays down the criteria of being a nationality and the Appendix No. 1. lists the nationalities, which meet these criteria. There are 13 nationalities according to Appendix No. 1.: Bulgarian, Greek, Croatian, Polish, German, Armenian, Roma, Romania, Ruthenian, Serbian, Slovak, Slovene and Ukrainian. Criteria qualifying a minority are the following:

(a) all ethnic groups[10]

(b) resident in Hungary for at least one century

(c) which are in a numerical minority amongst the population of the State,

(d) are distinguished from the rest of the population by their own language, culture and traditions

(e) and manifest a sense of collective affiliation that is aimed at the preservation of these and at the expression and protection of the interests of their historically established communities.[11]

Due to the Nationalities' Act's listing of nationalities, an ethnic group which suits the criteria above, become nationality only in that case, if the Parliament modifies the act. This is a political decision because there is no constitutional obligation for the Parliament for admitting a group as a new kind of nationalities.

The second question is about the affiliation with a nationality. The 11 § of the Act says that declaring affiliation with a minority is the individual's exclusive and inalienable right. This is called in the jurisprudence "free choice of identity".[12] Based on this right everyone can decide on his or her affiliation with a minority and about which minority he or she wants to affiliate with. Neither the state nor the minority chosen by the citizen can

[10] I must note that the phrasing of the Basic Law is quite false because of two reasons. On the one hand I would like to mark that "nationality" has a quite similar meaning with "citizenship", although the first signs a group of persons – and its synonym is "minority" – and the second one means a special relationship between a person and a state. On the other hand it can be highlighted that minority has a broader content than the nationality. Nationality used to mean such minority which has an own state different from the one the given nationality living in. According this widespread and general approach, the Roma minority does not belong to the nationalities, it is an ethnic minority.

[11] Nationalities' Act 1. § (1)

[12] Eiler, Ferenc – Kovács, Nóra: Minority Self-Governments in Hungary. in: Gál, Kinga (ed.): Minority Governance in Europe, Budapest, LGI Books, 2002. p. 175

forbid or refuse the affiliation of the citizen. The affiliation with a minority is in the territory of a human's identity, which has no objective criteria (e. g. command of the language of the chosen minority).

**4. The place of the preferential mandates of nationalities in the electoral system**

It is recommended to know the basic rules of the elections of the MPs if we want to depict why the mandates of the nationalities are preferential. The new electoral system is still a mixed one, where is 199 mandates at all. 106 mandates can be obtained in single constituencies and 93 mandates on national list. There are two types of national lists: party list and nationality list.

A candidate in any individual constituency may run for election as the candidate of any political party or an independent candidate. In both cases a person belonging to any nationalities[13] can run but he/she does not meet any preferential rules.

Since there is no prohibition to establish a party for the representation of a nationality's interest, it is imaginable that a party obtains mandate(s) on a party list. But we need to note that in a case like this the "nationality-party" shall struggle for the mandates as a regular party.

The only way to gain a mandate preferentially is to draw up a nationality list. The "differentia specifica" between the regular party list and the nationality list is the entity which draws up the list: nationality list shall be drawn up by national nationality self-government.[14] Each nationality has national self-government, but only one. The nationality self-government is a legal, state entity, and it has public power. Members of national nationality self-government may have different political orientation, so it is similar to the Parliament. I find really strange that a politically divided body shall draw up a unified list. I think that the list will not be able to represent the will of the members of the nationality, just the will of the national nationality self-government. This is why the nationality MP's cannot represent the whole population of the given nationality. Another problem arises, too: each nationality has only one national self-government, and only the

[13] A person who belongs to a given nationality has the right to run as an independent candidate. It is on his/her decision to declare his/her affiliation with any nationality or keep it quiet. It is also possible to establish a party for the representation of the interests of a nationality, and this „nationality-party" can also run a candidate in single constituencies.

[14] Nationality self-governments have three levels: local, regional and national. Nationality Act regulates their elections and competence.

national nationality self-government shall draw up list. So the result: one nationality – one list. But if there is only one list you can vote, the whole election becomes redundant: you cannot elect, just vote. And if it is right, underneath the election we can find a simple delegation-model.

### 5. The preferential quota

The distribution of the mandates in a single constituency follows the relative majority theory, so that candidate will obtain the mandate, who received the majority of the valid votes.

The mandates on the party list shall be distributed by the so called d'Hondt-method. Distinctly the distribution method of the mandates on nationality lists is the following:

$$\frac{\textit{votes on the party lists + votes on the compensation lists + votes on the nationality lists}}{93x4}$$

The base of this way of mandate-distribution is the Hare-formula, the simplest mandate-distribution method, wherein the quota is the following:

$$\frac{\textit{total votes}}{\textit{number of mandates}}$$

So the preferential quota means the quarter of a regular quota. The comparing is quite difficult, because of the different base of the two types of mandate-distribution. However, it is also difficult to determine the absolute number of votes which is enough for gaining a preferential mandate. The difficulty is caused by the compensation list, because the number of the votes getting onto this type of lists cannot be counted.[15] Just for an example, we can count with 8 million voters and an average – 60% – participation rate[16], that means 4,8 million votes without votes on compensation list. We can count, that the 70% of the votes given in single constituencies gets on the compensation list, which means 3,36 million votes. Summing up all the votes come to the national list we get 8,16 million votes. This number must be divided with 372, so the preferential quota means about 22 thousand

[15] Compensation votes in any individual constituency shall include:
*a)* votes for any candidate who failed to win a mandate and
*b)* the number of votes remaining after deducting the number of votes for the runner-up candidate plus one from the number of votes for the candidate who won a mandate.

[16] source: National Office for Elections www.valasztas.hu (12 October 2012)

votes. This is a really high number regarding to the population of the nationalities. The following chart shows the data of the 2001 census[17]:

| Nationality | Population |
|---|---|
| Bulgarian | 1.358 |
| Roma | 190.046 |
| Greek | 2.509 |
| Croatian | 15.620 |
| Polish | 2.962 |
| German | 62.233 |
| Armenian | 620 |
| Romanian | 7.995 |
| Serbian | 3.816 |
| Slovakian | 17.692 |
| Slovenian | 3.040 |
| Russian | 1.098 |
| Ukrainian | 5.070 |

The chart shows the total population of each nationality, so the number of the persons who belong to a nationality and have the right to vote must be lower. Comparing the 22 thousand votes demanded for the preferential mandate and the population of nationalities it can be declared that only two nationalities – the Roma and the German – have the mathematical chance to gain a mandate. If less votes will get to the compensation list, maybe two more nationalities will have parliamentary representation: Slovakian and Croatian. The conclusion: the preferential mandate is not preferential enough for ensuring the general parliamentary representation of nationalities.

## 6. Legal status of a nationality MP and its political risks

Here I need to quote the Basic Law: *"Rights and obligations of the Members of Parliament shall be equal; they shall perform their activities in the interest of the public, and they shall not be instructed in this respect."*[18] Regarding to the constitution we can declare two basic theory of an MP's status:

a) MPs are equal in the legal sense

b) their mandate is "free".

[17] The last census in Hungary was organized in 2011 but its data is still not available. Source of the chart: National Statistics Office: http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf

[18] Basic Law Article 4. subparagraph (1)

ad a)

There should not be any discrimination between the MPs in legal aspect. This anti-discriminative regulation covers the way of the mandate's gaining (from party list or in an individual constituency and the number of the votes needed for the mandate).[19] Following this logic I have to lay down that nationality MP is absolutely equal with other "regular" MPs. What is more there are no "nationality" or "regular" MPs, there are only "MPs".

ad b)

The freedom of the mandate was rendered from the text of the Constitution by the Constitutional Court. There are several decisions of the Constitutional Court concerning this principle, now I would like the show its very essence. The free mandate is the base of the MP's legal status. It means that the representative becomes independent from his/her voters after his/her return; the MP should act and vote according to his/her conscience – morality – and the MP shall not be displaceable.[20]

Accordingly the MP – without regard to his/her way of return (national or regular one) – has to support those proposals which are good for the whole society not only for his/her nationality. It may cause a moral crisis for the MP who was returned from the national list: he or she is in the parliament for supporting his/her nationality's interest but – if he/she thinks that is wrong for the whole society – he/she has to vote against his/her nationality. I have to admit that there are not too many situations like this but it cannot be questioned that there could be a situation within the "nationality" MP has to choose between the two issues. Nationality MP cannot decide right: if he/she supports his/her nationality's interest he/she breaks his/her oath on the service of common good. If the nationality MP follows his/her duty as an MP, his/her nationality would be easily disappointed.

The theory of the free mandate contains that an MP represents the whole society. It follows from the prohibition of the displacing. If it is true, we have to admit that "regular" MPs represent not only the "regular" persons, but also those ones who belong to any nationality. It means, that the nationality-affiliated persons have doubled representation which cannot be explained by the need for positive discrimination.[21]

---

[19] see also the decision of the Constitutional Court No. 27/1998. (VI. 16.)

[20] decision of the Constitutional Court 27/1998. (VI. 16.)

[21] See also: Szente, Zoltán: *Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? [Uni- or bicameral National Assembly?]* in: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a second chamber needed in the new constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. pp 87-89.

The freedom of the mandate covers the freedom of the vote, too. It can cause another problem: put the case that there is a parliament wherein the difference between the number of the governmental and oppositional party or fractions is extreme small, e. g. one or two votes. In a situation like this, a "national" MP's can decide on the success of the proposal. There cannot be an "appropriate" vote, because the public opinion shall identifies the "nationality" MP's vote to the whole nationality's political direction. If a "nationality" MP votes against the governmental side the whole nationality condemned as an oppositional nationality. This system cannot show the political fragmentation of the nationality.

## 7. How should we do – theories for the parliamentary representation of minorities

There are three ways of ensuring the minorities parliamentary representation:

a) through a second chamber of the parliament

b) through a one-chamber parliament, within:

ba) minority parties and candidate can gain mandate by the general rules of elections

bb) candidates of a non-minority party which has official relationship with minority institutions can gain mandate by the general rules of elections

bc) by preferential rules or quota ensured for minorities

c) through special institutions of legislation.[22]

ad a)

Several country has bicameral legislation, e. g. just in Europe we can find 17 states which has two chambers.[23] Accordingly we can lay down that the bicameralism is really widespread and the Hungarian national assembly was also bicameral till 1946. Through more than three hundred years the Hungarian parliament had two chambers. After the change of regime the question of the second chamber arose again – but the National Assembly stayed on the basis of legislation's unity. Since twenty-three years the problem

[22] This type of classification is used by András László Pap. in: Pap, András László: Identitás és reprezentáció. [Identity and representation.] Gondolat, Budapest, 2007. pp 171-172.

[23] Following European states have bicameral parliaments: Austria, Belarus, Belgium, Bosnia Herzegovina, Czech Republic, France, Germany, Ireland, Italy, the Netherlands, Poland, Romania, Russia, Slovenia, Spain, Switzerland, the United Kingdom source: Szentpéteri Nagy, Richard: A második kamarák típusai a világban. [Types of second chambers int he world] in: Téglási, András (ed.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a second chamber needed in the new constitution?] Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. pp. 108-110.

is still often discussed. The question of bicameralism was connected with the minorities' parliamentary representation: a second chamber should be an ideal forum for the representatives of the minorities. This point of view is still quite popular in the legal and state science. Professor István Kukorelli also supports this solution: he emphasizes that the pasting the minority MPs into the parliament – which operates according to the party-pluralism – will cause an alien, illogical institution of the parliament. But these representatives can be integrated into the parliament's work through the second chamber without any problem.[24]

On the other hand, the existing of the second chamber let arise several other questions, especially concerning their creation. So the basic challenge is to create a second chamber which is come into being by another way than the first chamber but it saves the principle of people's sovereignty. The first condition is needed for prevention of the first chamber's duplication: it has no point to create a second chamber which is similar to the first one. The second condition comes from the definition of the National Assembly laid down by the basic Law: "Hungary's supreme body for popular representation is the Parliament."[25] If the Parliament has to represent the people no other way of creation shall be accepted than the election by people. Accordingly the corporative method of creation of a second chamber should be closed off.

ad ba)

From a normative point of view the simplest mode of the nationalities' parliamentary representation is that when a national party gains mandate(s) via the general electoral rules – without any preferential quota. It can be pasted into the logic of the political party-central functioning of the parliaments. There is only one criterion which must be completed: the freedom of the party-establishment. There are several countries which prohibit the existence – and establishment – of ethnical party. So in these countries no party shall be based on ethnical affiliation. Since Hungarians shall establish even ethnical parties, there is no legal shackle to represent a nationality in the parliament via this kind of parties. Although a party like this can gain mandate in a legal sense, from the political point of view, it will not be able to do it. It should be proved easily: since the change of regime there was no ethnical party or MP who was a candidate of an ethnical party in the Hungarian parliament.

[24] Kukorelli, István: A második kamara mint nemzeti intézmény. [The second chamber as a national institution.] in: Téglási, András (ed.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a second chamber needed in the new constitution?] Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. p. 72.

[25] Basic Law Article 1. subparagraph (1)

ad bb)

The other non-preferential way of ensuring the minority-representation on the parliament is the co-operation between a minority organization and a "regular" – non-minority or ethnical – party. This co-operation shall be positive for the minority organization and also for the political party, because the minority can canalize its issues into the highest political decision-making process; the political party can win extra votes from those voters who affiliated with the minority and just their minority's interest can incite them for voting. Despite this win-win situation the last 23 years of the Hungarian political history was not rich in this type of co-operation. The only relevant politician who gains his mandate by this manner was Flórián Farkas. He is a Roma politician and his organization, the Lungo Drom contracted with the members of the governmental right-wing coalition, Fidesz[26] and MDF[27] in 2002.[28] But the Fidesz-MDF-Lungo Drom alliance lost the 2002 parliamentary elections, Flórián Farkas won a mandate on the joint party list.[29] This co-operation was not long-lived: after a few months the vice-president of Lungo Drom declared that the Roma organization shall co-operate with the biggest left-wing party, MSZP[30].[31]

ad bc)

Ensuring a preferential quota for the minority party is the point of the new electoral regulation and this paper dealt with it and its question above.

ad c)

Special institutions of legislation contain several methods which aim the canalization of the minorities' interests. András László Pap listed in his book such special institutions: ensuring the right to initiate a bill – or a parliamentary debate – for minority self-governments or other minority institutions, ombudsman specialized for the minority affairs, or an informal agreement between the parliamentary parties on the quotes maintained for minority MP's.[32]

---

[26] Fiatal Demokraták Szövetsége (Alliance of Young Democra

[27] Magyar Demokrata Fórum (Hungarian Democratic Forum)

[28] The contract is available at the website of Fidesz: http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=54 (3 November 2012)

[29] source: official website of the National Assembly http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv.kepv_adat?p_azon=f015&p_ckl=39 (3 November 2012)

[30] Magyar Szocialista Párt: Hungarian Socialist Party

[31] source: http://www.origo.hu/itthon/200211132006ban.html (3 November 2012)

[32] Pap, András László: *Identitás és reprezentáció.* ***[Identity and representation.]*** Gondolat, Budapest, 2007. 172-173.

The renewed Hungarian parliamentary law also knows an institution which belongs here: the national spokesperson. According to section 18 of the Act CCIII of 2011 "Any nationality which drew up a nationality list but failed to win a mandate by such list shall be represented by its nationality spokesperson in Parliament. The nationality spokesperson shall be the candidate who ranked first on the nationality list." So the act on parliamentary elections creates this institution but it does not lay down the nationality spokesperson's rights and obligations. These questions are regulated in the XXXVI Act of 2012. Section 29 of the Parliament Act deals with the legal status of the national spokespersons: they shall have the floor in such debates concerning the nationalities' rights or interests. The House-committee decides whether the topic concerns the nationalities or not. Regardless the initiative debated by the Parliament concerns the nationalities or not, nationality spokespersons shall not have the right to vote.[33]

Spokesperson has the right to vote only at the sitting of the nationality-representing committee.[34] Nationality-representing committee is a special committee of the Parliament: it must be created, so it belongs to the compulsory committees and its composition is also special: only the nationality spokespersons and those MPs who won their mandates on the nationality list are its members. This committee plays initiative, proposer, opinant and controlling role in questions concerning the nationalities.[35]

Another cornerstone of the nationality spokesperson's legal status is the immunity. This is the same right that MPs have. It shows – due the very essence of the immunity[36] – that the Parliament cannot operate well without the contribution of the nationality spokespersons. What is more, nationality spokespersons are professional politicians[37] because they exercise politics as a profession: they get payment for their work. The

[33] Parliamentary Act section 29, subparagraph (2)

[34] Parliamentary Act section 29, subparagraph (3)

[35] Parliamentary Act section 22, subparagraph (1)

[36] According to the Hungarian interpretation of the immunity, its role is to ensure the unpertubed funcioning of the Parliament. The executive power can intervene to the Parliament's operation via arresting. The freedom from arresting – called inviolability – tries to prevent such cases. The other branch of the immunity is the liability (MP cannot be held accountable for any statements speeches or votes). source: Smuk, Peter: *Parliament.* in Csink, Lóránt Schanda Balázs – Varga, Zs. András (ed): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary.* Clarus Press, Dublin, 2012. 120.

[37] Max Weber distinguished two types of politicians: those, who live *for* politics and those, who live *off* politics. Hobby politicans belong to the first group because these politician must be economically independent of the income politics can bring him. On the other side there are the professional politicans whose earnings come from the politics. source: Weber, Max: Politika mint hivatás. [Politics as a Vocation] XXXXXXXXXXXXhatodrészén

amount of this payment is regulated by the rules concerning the MPs. The same incompatibility rules are concerned to the nationality spokespersons as to the MPs. According to the MPs' legal status, these institutions – immunity, payment, incompatibility – serve for the ensuring of the MP's independence. And the independence is the point of the legal status of the MP: he/she should act and vote according to his/her conscience – morality – and the MP shall not be displaceable. As we could see above, this is the meaning of the free mandate. I tried to point out, that the classic theory of the free mandate can cause a moral crisis for a "nationality" MP. Parliament Act prevents this discrepancy: it declares that "nationality spokespersons' rights and obligations shall be equal; they shall perform their activity in *the interest of public and their nationality* and they shall not be instructed in this respect."[38]

## 8. Summary

The Basic Law and other statutes concerning to the parliamentary law created a new way for the minorities' parliamentary representation. I tried to depict the "classic" way of representation accomplished via one or more MP's who gain their mandates from nationality lists. Since the legislation recognized that the general rules cannot ensure the minorities' parliamentary representation, it created a model within the leader candidates of the minorities can gain mandate preferentially. This paper does not want to deal with the necessity of the minorities' parliamentary representation; it just wanted to point out the discrepancies of the chosen regulation. In this sense I pointed out that the representation of nationalities is questionable, because:

- we cannot identify the subjects of the preferential rules;
- the politically divided nationality self government shall draw up a unified list for the MP-elections;
- the system of the mandate-distribution creates a delegative not an elective model;
- the preferential quota is not preferential enough: only 2-4 nationalities have mathematical - and only 2 nationalities have real political – chance to win a mandate;
- the free mandate may cause moral crisis for the nationality MP;
- the free mandate may cause moral crisis for the whole nationality if the majority of the society labels it as a right- or left-wing society due to its MP's vote in the parliament.

After an overview the theoretical methods of the minorities' parliamentary representation we found that the best solution shall be

[38] Parliamentary Act section 29, subparagraph (1)

achieved by special institution of the legislative power. Fortunately the new regulation creates such a special institution: the nationality spokesperson. Due to the consultative – not decisional – rights the spokesperson's status is much more favourable to the logic and system of the parliamentary law, and the Parliament fulfills its constitutional obligation, too: defining the participation in the Parliament's operation of the nationalities living in Hungary.[39]

**References**

1. Dezső, Márta – Kukorelli, István: *Az Országgyűlés. [The National Assembly.]* in: Kukorelli, István: *Alkotmánytan. [Precept of Constitution.]* Osiris, Budapest, 2007.

2. Eiler, Ferenc – Kovács, Nóra: *Minority Self-Governments in Hungary.* in: Gál, Kinga (ed.): *Minority Governance in Europe*. Budapest, LGI Books, 2002.

3. Kukorelli, István: *A második kamara mint nemzeti intézmény. [The second chamber as a national institution.]* in: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a second chamber needed in the new constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

4. Pap, András László: *Identitás és reprezentáció.* ***[Identity and*** *representation.]* Gondolat, Budapest, 2007.

5. Smuk, Peter: *Parliament.* in Csink, Lóránt Schanda Balázs – Varga, Zs. András (ed): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary.* Clarus Press, Dublin, 2012.

6. Smuk, Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – Új törvény az Országgyűlésről. [Rules of the Parliament, 2012 – New act on the National Assembly]* in: Kodifikáció és Közigazgatás, 1/2012.

7. Szente, Zoltán: *Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? [Uni- or bicameral National Assembly?]* in: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a second chamber needed in the new constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

8. Szentpéteri Nagy, Richard: *A második kamarák típusai a világban. [Types of second chambers int he world]* in: Téglási, András (ed.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? [Is a second chamber needed in the new constitution?]* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011.

9. Weber, Max: *Politika mint hivatás.* ***[Politics as Vocation.]***

[39] Peter Smuk agrees with my opinion: via nationality spokespersons the nationalities' appropriate participation in the Parliament's operation shall be ensured. source: Smuk, Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – Új törvény az Országgyűlésről. [Rules of the Parliament, 2012 – New act on the National Assembly]* in: Kodifikáció és Közigazgatás, 1/2012. p. 9.

# MULTIKULTURALIZAM U MAĐARSKOM PARLAMENTARNOM ZAKONU: PITANJA U VEZI S PARLAMENTARNIM ZASTUPANJEM NACIJA KOJE ŽIVE U MAĐARSKOJ

**Rezime:** *Novi mađarski ustav – koji se zove Osnovni Zakon – stupio je na snagu 1. januara 2012. On tvrdi da nacionalne manjine treba da uèestvuju u parlamentarnom delovanju. Novi akt o izboru narodnih poslanika sadrži detaljna pravila o ovakvoj vrsti uèešæa. Svrha ove uredbe je pozitivna diskriminacija (zadovoljavajuæe/afirmativno delovanje) kandidata manjina: treba im manje glasova za mandat nego redovnim kandidatima.*

*Od promene režima 1989. èesto je raspravljano na temu povlašæenog parlamentarnog zastupanja nacionalnih manjina. Do 2012. nije bilo zadovoljavajuæeg delovanja na ovom polju, ali je novi ustavni sistem promenio ovu uredbu.*

*Želeo bih da ukažem na osnovne probleme u vezi sa zastupanjem nacionalnih manjina, i na glavne argument za i protiv. Takođe bih želeo da istaknem neka pitanja u vezi s novim pravilima.*

**Ključne reči:** *nacionalne manjine, parlementarni zakon, izbori, pravni status poslanika, Mađarska*

**Mr Milica Kovačević**
**Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu**[1]

# KRIVIČNOPRAVNA REAKCIJA I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

**Rezime**: *Izlaganja u radu su, između ostalog, posvećena analizi krivičnih dela iz člana 128. i člana 317. Krivičnog zakonika Republike Srbije (povreda ravnopravnosti, odnosno izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti), te analizi sličnih inkriminacija iz uporednog prava. Generalno posmatrano, razlikuju se dva osnovna usmerenja kada je u pitanju sankcionisanje delikata na štetu pripadnika manjinskih grupa - izdvajanje ovih delikata u posebnu kategoriju i kažnjavanje učinilaca krivičnih dela na štetu pripadnika manjinskih grupa kroz već poznate inkriminacije konkretnog krivičnopravnog sistema. Autor smatra da se povređivanje prava pripadnika manjinskih grupa može spečiti propagiranjem vrednosti, pre svega, tolerancije i poštovanja privatne sfere drugog pojedinca, odnosno kontinuiranim upućivanjem javnog mnjenja u vrednosti multikulturalizma.*

**Ključne reči**: *Krivični zakon, multikulturalizam, diskriminacija.*

## 1. Uvodna razmatranja

U savremenom dobu problematika ugrožavanja prava pripadnika manjinskih grupa dobija sve veći značaj. O tome slikovito govori podatak da tek između 10% i 15% država članica Organizacije Ujedinjenih nacija ima etnički homogeno stanovništvo (Connor, prema: Raduški, 2011: 108), što implicira da su među stanovništvom mnogih država i pripadnici manjinskih grupa. Pripadnike manjinskih grupa ipak ne bi trebalo izjednačavati isključivo sa pripadnicima etničkih, nacionalnih i drugih manjinskih grupa koje se zasnivaju na poreklu članova date grupe, jer se u manjini može biti i zbog odlika društvenog statusa, kulturnih obeležja, seksualnog opredeljenja, ali i drugih karakteristika.

U literaturi postoje različite definicije pojma "manjine", od kojih su neke sasvim uske, a druge pak veoma ekstenzivnog karaktera. Za potrebe ovog rada oslonićemo se na definiciju manjine za koju se opredeljuje Međunarodna grupa za manjinska prava (Minority Rights Group International), kao internacionalna nevladina organizacija koja

[1] bucak80@gmail.com

širom sveta preduzima raznovrsne aktivnosti u cilju popravljanja položaja i ostvarivanja prava manjinskih grupa čiji pripadnici spadaju među najugroženije. Shodno toj definiciji, manjinska grupa je grupa ljudi koja obično, premda to ne mora uvek biti slučaj, u brojčanom smislu predstavlja manjinu koja se razlikuje od dominantne grupe ili grupa u pogledu etničkog porekla, jezika, veroispovesti, kulture i statusa i koja je ugrožena jer trpi posledice predrasuda, diskriminacije ili isključenja iz života zajednice (Alfredson, Ferer, 2004: 4). Iako smatramo da ova definicija ima određenih prednosti, jer manjinske grupe ne ograničava samo na pripadnike manjina u etničkom i nacionalnom smislu i stoga što ukazuje na osobeni položaj manjina, ipak nalazimo da nije nužno da pripadnici jedne grupe budu direktno diskriminisani i ugroženi da bi se grupa kojoj pripadaju mogla nazvati manjinskom. Naprotiv, u značajnom broju slučajeva će već samo formulisanje i propagiranje specifičnih prava pripadnika manjinske grupe omogućiti da oni ta prava zaista i uživaju, tako da do diskriminisanja nikada ni ne dođe.

Kada je reč o Srbiji, opšte je poznato da je naša zemlja zbog specifičnog geografskog položaja, istorijskog nasleđa, političkih okolnosti, demografskog razvitka i stalnih migracija stanovništva, multietnička, multikonfesionalna i multikulturalna država (Cvijić, prema: Raduški, 2011: 109). U Srbiji (ne uzimajući u obzir teritoriju Kosova i Metohije) prema popisu iz 2002. godine ima oko 7,600.000. građana, od čega Srbi, kao većinsko stanovništvo, čine 82,9%, dok oko 15% stanovništva pripada nekoj od manjinskih etničkih grupa među kojima su najbrojniji: Mađari (3,9%), Bošnjaci i Muslimani (2,1%), Romi (1,4%) i Jugosloveni (1,1%), pri čemu ostale manjine učestvuju sa manje od 1% (prema: Raduški, 2011: 109). Centralna Srbija je relativno homogeno područje sa eničkog aspekta, dok Vojvodina predstavlja pravi "etnički mozaik mnogobrojnih nacionalnosti koje žive na tom području" (Raduški, 2011: 109).

Očigledno je da ovakva struktura stanovništva u Srbiji neminovno zahteva da multikulturalizam bude opšteprihvaćena vrednost, a da se poštovanje različitih kultura i običaja, te tolerancija i međusobna saradnja i suživot nameću kao osnovna potreba o kojoj ne treba ni diskutovati. Treba imati u vidu i da multikulturalnost na području Balkana, pa tako i u Srbiji, ima svoje izuzetno duboke i kompleksne istorijske korene, te da je na našem podneblju u prošlosti dolazilo do dodirivanja i sukobljavanja brojnih i suštinski različitih etničkih grupa, što multikulturalnost u ovom delu Evrope bitno razlikuje od multikulturalnosti drugde na starom kontinentu (Stanković-Pejnović, 2010: 465). Takođe, po završetku Drugog svetskog rata na jugoistoku Evrope ustoličuje se socijalističko uređenje, koje osobito snažno insistira upravo na multikulturalizmu, kao jednoj od ključnih poluga novog društvenog uređenja (Stanković-Pejnović, 2010: 465).

U literaturi se na veoma različite načine govori o multikulturalizmu, a zanimljivo shvatanje ovog pojma daje Tejlor (Taylor). Po ovom teoretičaru, multikulturalizam sažima dve tradicije unutar demokratsko-liberalne kulture. Tako je, sa jedne strane, zastupljena politika jednakosti po kojoj je svako ravnopravan sa drugima i podjednako zaslužuje da se poštuju njegova prava, a sa druge strane je politika različitosti koja počiva na uvažavanju jedinstvenih identiteta pojedinaca i grupa, pri čemu među ovim politikama nema prave inkompatibilnosti jer obe polaze od podjednakog poštovanja i uvažavanja, usled čega je i multikulturalizam samo nadogradnja nad ovim idejama (Stanković-Pejnović, 2010: 470).

Kao što je već pomenuto, na našem podneblju se od pedesetih godina prošlog veka pa narednih nekoliko decenija negovalo specifično uređenje, usled čega previranja pred kraj dvadesetog veka i ratna zbivanja naglašavaju značaj multikulturalnosti u jednom bitno drugačijem kontekstu. Ipak, turbuletna zbivanja kroz koja su prolazili naš narod i država nikako ne umanjuju značaj multikulturalizma, već ga naprotiv ističu, jer stabilnost jednog društva zavisi od integrisanosti svih građana koji ga tvore, pri čemu integracija nacionalnih manjina ne znači asimilaciju, već podrazumeva kulturni pluralizam u kome će manjine moći da sačuvaju sopstvene etničke, verske i kulturne osobenosti (Raduški, 2011: 118). Osim toga, načelo jednakosti svih građana odavno ne predstavlja samo pravni standard, već je ono preraslo u moralni imperativ, budući da se uskraćivanje prava, ili pak davanje privilegija, na osnovu nacionalnih i verskih obeležja, ali i socijalnog statusa i seksualnog opredeljenja, više nikako ne može racionalizovati i argumentovano odbraniti (Gajin, 2007: 7).

## 2. Prava pripadnika manjinskih grupa, uporedno pravo i naša pozitivna regulativa

Idealno stanje u društvo i državi podrazumevalo bi da je multikulturalizam opšteprihvaćena vrednost, te da ljudi sarađuju i dele životne probleme i radosti ni ne obraćajući posebnu pažnju na razlike koje takav suživot zapravo čine zanimljivijim i bogatijim. Idealno stanje se retko poklapa sa stvarnim stanjem, pa zato i danas postoji potreba za krivičnopravnom zaštitom prava pripadnika manjinskih grupa. Tako nalazimo da postoje dva osnovna načina za zaštitu prava pripadnika manjinskih grupa putem krivičnopravnih mehanizama. Jedan podrazumeva normiranje posebnih krivičnih dela koja će obuhvatati isključivo krivična dela protiv pripadnika manjinskih grupa, čime praktično dolazi do inkriminasanja u svetu dobro poznatih zločina mržnje. U tom slučaju, od poznatih krivičnih dela protiv života i tela (ubistvo, teške i lake telesne povrede), krivičnih dela protiv imovine (uništenje i oštećenje tuđe stvari,

krađa, iznuda) i drugih delikata, kreiraju se posebne inkriminacije čija se specifičnost ogleda u tome što su kao oštećeni izdvojeni pripadnici pojedinih rasnih, nacionalnih i verskih grupa, osobe istopolnog seksualnog opredeljenja, eventualno osobe sa invaliditetom i slično. Tako, primera radi, u 45 saveznih država SAD postoje različiti propisi koji neposredno inkriminišu zločine mržnje. Pri tome, treba imati u vidu da različite savezne države u SAD primenjuju veoma heterogene načine borbe protiv zločina mržnje, te da se bitno razlikuju kategorije oštećenih koji su zaštićeni ovim inkriminacijama. Otuda većina od navedenih 45 država inkriminiše krivična dela motivisana rasnom, verskom i etničkom pripadnošću žrtve, dok jedan broj država posebno predviđa i krivična dela kojima se ugrožavaju osobe istopolnog seksualnog opredeljenja, osobe sa invaliditetom i stariji građani (Kurtz, Turpin, 2008: 89).

Kada je u pitanju regulativa nekih drugih geografski nama bližih država, primetićemo da su u nekima od njih takođe predviđena posebna krivična dela kojima se inkriminišu radnje koje ugrožavaju prava različitih manjinskih grupa. Primera radi, u članu 174/b mađarskog Krivičnog zakona, propisano je krivično delo "nasilje protiv člana nacionalne, etničke, rasne ili religijske grupe". Zakon propisuje da ovo krivično delo vrši onaj ko napadne osobu ili je prinudi da nešto učini ili trpi i to zato što žtrva pripada određenoj rasnoj, nacionalnoj, etničkoj ili verskoj grupi. Teži oblik istog krivičnog dela, za koje je predviđena kazna do osam godina zatvora, čini lice koje pri izvršenju osnovnog oblika krivičnog dela primeni silu, upotrebi oružje, nanese tešku povredu žrtvi ili je muči, kao i ukoliko je došlo do udruživanja radi vršenja ovih delikata. Sa druge strane, u pojedinim zemljama zakon predviđa da će se u slučaju kada se već postojeći oblici krivičnih dela izvrše usled motivisanosti kakvom predrasudom, to ceniti kao otežavajuća okolnost. Tako austrijski zakon u članu 33. predviđa da će se rasna mržnja i ksenofobija uvek tretirati kao otežavajuća okolnost i to bez obzira na konkretan oblik krivičnog dela o kome je reč.

Drugi mogući put suzbijanja krivičnih dela, motivisanih ličnim odlikama žrtava, ne podrazumeva uvođenje posebnih krivičnih dela kojima bi se povređivala prava i slobode pripadnika manjinskih grupa. Naime, u državama koje ne izdvajaju u svojim propisima zločine mržnje na neposredan način svi građani, pa tako i oni koji, primera radi, pripadaju nacionalnim manjinama, bivaju zaštićeni već postojećim inkriminacijama koje su deo ukupnog krivičnog zakonodavstva u konkretnoj zemlji. I zakonodavstvo Republike Srbije nalazi se u upravo opisanoj grupi.

Mišljenja smo da je prihvatljiv stav našeg i drugih zakonodavaca koji nisu osmislili posebna krivična dela kojima bi se manifestovali isključivo delikti inspirisani prevashodno pripadnošću žrtve kakvoj manjinskoj grupi. U tom smislu, možemo se osloniti i na stavove eminentnih autora

koji se bave ovom problematikom, poput *J. Jacobsa* i *K.Potter,* koji nalaze da je neosnovano ubeđenje kako zločini mržnje ne mogu biti adekvatno sankcionisani i mimo donošenja posebnih zakona. Pomenuti autori ukazuju da je usvajanje takvih zakona neretko inspirisano željom određenih grupa da budu posebno prepoznate i uvažene, ali i spremnošću političara da se takvoj želji udovolji iz lako razumljivih političkih razloga (Jacobs, Potter, 2001: 65). Iako smatramo da je prepoznavanje i uvažavanje grupa građana koje se bore za svoja prava svakako dobrodošlo, nalazimo da se može smatrati prihvatljivim i to što u Krivičnom zakoniku naše zemlje nije predviđeno postojanje otežavajuće okolnosti koja bi se direktno ticala motivisanosti učinioca predrasudama u vezi sa ličnim karakteristikama žrtava pojedinih inkriminacija.

Kakva argumentacija stoji iza ovakvog rezonovanja? Bez svake sumnje, nikako se ne može i ne sme osporiti činjenica da pripadnici određenih manjinskih grupa jesu bili, te da mogu postati žrtve izvesnih krivičnih dela samo zbog svojih ličnih karakteristika, odnosno zbog pripadanja određenim kolektivima. Pa ipak, mišljenja smo da ne postoji valjan razlog zbog koga bi ikoga trebalo posebno izdvajati, prosto zato što smatramo da iz toga ne mogu da proizađu neke osobito dobre posledice. Naime, smatramo da nema valjanog razloga za isključivanje bilo kog građanina iz sistema propisa kojima se štite osnovna prava i slobode svih nas, pa tako razlog za pozitivno diskriminisanje ne bi trebalo da bude ni pripadnost manjinskim rasnim, nacionalnim, verskim i drugim grupa. Izršenje krivičnog dela je društveno neprihvatljivo ko god da je oštećen njime. Na postupanje koje se suprotstavlja prohibitivnim i imperativnim normama treba da se reaguje bez izuzetka. Stvaranje bilo kakvih bodovnih tabela po kojima ugrožavanje jednog građanina vredi manje ili više od ugrožavanja drugog građanina može biti veoma opasno.

Drugačije versko opredeljenje, boja kože ili bilo koja druga osobenost, koja nas izdvaja od većine u datoj sredini, ne bi trebalo da bude osnov niti za kažnjavanje, niti za privilegovanje pojedinaca. Posebno isticanje bilo kojih grupa lica išlo bi samo u prilog tvrdnji da postoji neka bitna razlika između krivičnih dela izvršenih prema pripadnicima jedne određene grupe iako, makar pred zakonom, svi moramo biti ravnopravni. Ovakvo podvajanje ne bi moglo biti pogodno za zaštitu prava pripadnika manjinskih grupa koji bi se time samo izdvajali u nekakvu posebnu grupu građana, samim tim dodatno distanciranu od većine. Razume se, i Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 98/06) zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu, a osobito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta, istovremeno naglašavajući da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere

koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima (član 14).

Dalje govoreći o jednakosti pred zakonom nijednog momenta ne treba da zaboravimo kako diskriminatorsko postupanje ne podrazumeva samo nejednako postupanje prema građanima u smislu uskraćivanja ili ograničavanja prava određenoj grupi građana, već da ono podrazumeva i svako davanje povlastica i prvenstva jednoj grupi u odnosu na drugu. U tom smislu, Zakon o zabrani diskriminacije ("Sl. glasnik RS", br. 22/2009) u članu 2, stav 1, tačka 1. predviđa da izrazi "diskriminacija" i "diskriminatorsko postupanje" označavaju svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) u odnosu na lica ili grupe, kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima.

Kao što smo već naglasili, u Krivičnom zakoniku ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 i 111/2009) nije predviđeno strože kažnjavanje za slučaj da su oštećeni pojedinim krivičnim delima pripadnici određenih manjinskih grupa. Mehanizmi formalnog reagovanja jednako se primenjuju ko god da se nađe na udaru prestupnika. No, to i dalje ne znači da glavni izvor krivičnog prava u našoj zemlji nije predvideo posebne inkriminacije u cilju isticanja nesporno velikog značaja poštovanja prava pripadnika manjinskih grupa. Dakle, predviđena su krivična dela kojima se štiti multikulturalnost i različitost, ali to se čini na uopšten način, bez neposrednog isticanja fizičkog lica koga odlikuju pojedine karakteristike kao pasivnog subjekta krivičnog dela u prvi plan. Tako Krivični zakonik u članu 128. predviđa krivično delo povrede ravnopravnosti, kao jedno od krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina. Ovo krivično delo vrši lice koje uskrati ili ograniči građaninu prava garantovana Ustavom i zakonom, ili mu, pak, daje povlastice ili pogodnosti, rukovodeći se pri tom građaninovom nacionalnom ili etničkom pripadnošću, rasom, veroispovešću, političkim ili drugim ubeđenjem, polom, jezikom, obrazovanjem, društvenim položajem, socijalnim poreklom, imovnim stanjem ili kakvim drugim ličnim svojstvom. Kao izvršilac težeg oblika istog krivičnog dela pojavljuje se službeno lice koje opisane radnje preduzima u sklopu vršenja službe.

Inkriminisanjem povrede ravnopravnosti praktično se realizuje ustavni princip o pravnoj jednakosti i ravnopravnosti građana, tako da je zaštitni objekat kod ovog krivičnog dela pravna jednakost koja se u ovom slučaju štiti pod određenim uslovima koje zakonodavac precizira (Stojanović, 2006: 364). Za razumevanje smisla ovog krivičnog dela bitno je naglasiti da ovde nije u pitanju bilo kakva negativna ili pozitivna diskriminacija, već ono uskraćivanje ili ograničavanje u pravima i davanje povlastica koje počiva upravo na osnovima koje zakonodavac nabraja. Sasvim je jasno da diskriminacija postoji i onda kada se neko lice favorizuje, odnosno kada se nekom licu daje određena povlastica ili pogodnost koja mu zapravo ne pripada, jer se u tom slučaju u neravnopravan položaj dovode oni građani koji su uskraćeni za takvu privilegiju i narušava se princip jednakosti (Stojanović, 2006: 364). Zona inkriminisanih ponašanja u važećem Krivičnom zakoniku bitno je proširena time što je osim dobro poznatih osnova diskriminacije, kao što su rasna, verska, nacionalna pripadnost i slično, kao diskriminatorski osnov predviđeno "i drugo lično svojstvo", budući da vrlo raznorodna lična svojstva mogu biti osnov za povredu ravnopravnosti, kao na primer starosno doba pojedinca i invaliditet.

Kao ilustrativni primer za povredu ravnopravnosti može poslužiti slučaj *Krsmanovača*, mada je ovde zapravo reč o građanskom postupku u kome je utvrđena povreda prava ličnosti. Naime, 8. jula 2000. godine troje lica je vraćeno sa ulaza na javni bazen u sklopu Sprotsko-rekreativnog centra "Krsmanovača" u Šapcu, pri čemu je radnik u ovoj ustanovi spečio ulazak oštećenih samo zbog toga što su to bila lica romske nacionalne pripadnosti. Presudom Opštinskog suda u Šapcu broj P 2939/2001 od 20. februara 2002. godine utvrđeno je da jeste došlo do povrede prava ličnosti, te je tuženi (preduzeće Yugen-TTT, Sprotsko-rekreativni centar "Krsmanovača") istovremeno obavezan da ubuduće, pri obavljanju svoje delatnosti, spreči povređivanje prava ličnosti i da se izvini oštećenima putem sredstava javnog informisanja. Presuda je potvrđena presudom Okružnog suda u Šapcu broj Gž 1591/2002 od 3. jula 2003. godine, a potom je i Vrhovni sud Srbije odbio zahtev za reviziju kao neosnovan, presudom broj Rev 229/04 od 21. aprila 2004. godine.

Krivični zakonik Republike Srbije u članu 317. predviđa i krivično delo izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, u grupi krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti države. Navedenim se nedvosmisleno štite vrednosti kao što su tolerancija, ravnopravnost i poštovanje međusobnih različitosti na kojima se, uostalom, i zasniva celokupno društveno uređenje u našoj zemlji. Osnovni oblik krivičnog dela iz člana 317. čini ono lice koje izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju ili netrpeljivost među narodima ili etničkim zajednicama koje nastanjuju Srbiju. Teži oblik dela zastupljen je u slučaju kada su

mržnja i netrpeljivost izazivane ili raspirivane prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi simbola date nacionalne, etničke ili verske grupe, te oštećenjem tuđih stvari i skrnavljenjem spomenika i grobova. Najteži oblik postoji u slučaju kada je mržnja izazivana ili raspirivana putem zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, ili pak ukoliko su nastupili nered, nasilje ili druge teške posledice po zajednički život naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa Srbije, a za ovaj oblik je propisana kazna zatvora od dve do deset godina.

Kada je reč o izazivanju nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti u litearturi se ističe da inkriminisanje ovakvih krivičnih dela uopšte ne mora biti kriminalnopolitički opravdano, bez obzira na to što se na prvi pogled čini da je krivičnopravna zaštita ovde dobrodošla i primerena (Stojanović, 2006: 689). Zapravo, idealne prilike bi bile one u kojima u jednom društvu vladaju odnosi međusobnog razumevanja i tolerancije, čime bi ova inkriminacija i njoj slične postale bespredmetne (Stojanović, 2006: 689). No, kako ipak u mnogim državama nesporno postoje krupni problemi u ostvarivanju harmoničnog i plodonosnog suživota pripadnika različitih većinskih i manjinskih grupa, tako predviđanje krivičnih dela poput izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti može i te kako biti od koristi. Sa druge strane, bez obzira na oslanjanje na krivično pravo, države koje žele punu bezbednost svih svojih građana i multikulturalnost neminovno moraju raditi na edukovanju najšireg javnog mnjenja i na širenju atmosfere poštovanja prava i jednakosti svakog pojedinca, bez obzira na njegovo poreklo i druga lična svojstva.

Radnja krivičnog dela izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti ogleda se u raspirivanju ili izazivanju mržnje i netrpeljivosti. To znači da je krivično delo ostvareno kako onda kada mržnje i netrpeljivosti nema, pa se one izazivaju, tako i onda kada ova negativna osećanja već postoje u prikrivenom obliku ili su izražena u slabijem intenzitetu pa se dalje raspiruju, pri čemu mržnja predstavlja jako negativno osećanje kojim se stvara pogodno tlo za različita ekscesna ponašanja, dok je netrpeljivost po svom negativnom potencijalu nešto nižeg intenziteta iako, takođe, može rezultirati društveno neprihvatljivim ponašanjima (Stojanović, 2006: 690). Netrpeljivost kao blaži oblik negativnog osećanja označava stanje nepoverenja, netolerantnosti i odbojnosti između pripadnika nekih grupa (Lazarević, 2006: 782). Bitno je napomenuti da se radnja može preduzeti i spram samo jednog lica, iako je ovde u pitanju izazivanje i raspirivanje mržnje i netrpeljivosti prema grupi lica. Tako Vrhovni sud Srbije u presudi Kž broj I 518/85 smatra da ovo krivično delo postoji i kada je radnja preduzeta prema jednom licu, ukoliko se tom radnjom može izazvati mržnja između pripadnika nacionalnosti oštećenog i pripadnika nacionalnosti učinioca krivičnog dela (Lazarević, 2006: 782).

Jedan od medijski propraćenih slučajeva u vezi sa izazivanjem mržnje i netrpeljivosti bio je i slučaj Živote Milanovića iz Jagodine, premda ovde zapravo i nije došlo do krivičnog procesuiranja. Podaci o ovom slučaju uglavnom potiču od nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, a sada se mogu naći i na sajtu Evropskog suda za ljudska prava (http://www.echr.coe.int). Naime, Milanović je još od 1984. godine jedan od vodećih pripadnika pokreta Hare Krišna u Srbiji, inače verske struje unutar hinduizma. Milanoviću su zbog njegove verske pripadnosti često upućivane pretnje, a tokom 2001. godine su počeli i napadi na njegov fizički integritet. Milanović je tako u septembru 2001. godine prijavio policiji kako su ga u Jagodini trojica napadača pretukla bejzbol palicama, te da su mu deset dana kasnije trojica napadača nanela i posekotine po grudima i glavi. U julu 2005. Milanović prijavljuje da je uboden nožem u predelu grudi, a potom i da je u junu 2006. godine ponovo napadnut u sopstvenom stanu kada je uboden nožem u stomak i kada mu je na glavi urezan simbol krsta. U junu 2007. Milanović prijavljuje još jedan sličan napad. Pri svakom od napada on se obraćao policiji, nakon čega nikada nije usledilo procesuiranje osumnjičenih lica, iako je tužilaštvo preduzimalo određene radnje iz svoje nadležnosti. Kako Milanović nije dobio adekvatnu zaštitu u Srbiji, podneo je predstavku (no 44614/07) Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, pozivajući se na povredu člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Član 14. inače predviđa zabranu svakog oblika diskriminacije. Evropski sud za ljudska prava je odlukom od 14. decembra 2010. utvrdio da se Srbija jeste ogrešila o svoje obaveze u pogledu sperečavanja diskriminacije, te da je Milanoviću dužna da isplati odštetu od 10.000 evra i nadoknadi troškove postupka.

Kada je reč o zastupljenosti krivičnih dela na štetu pripadnika manjinskih grupa, Koalicija protiv diskriminacije, kao skup više nevladinih organizacija udruženih u borbi protiv diskriminacije, sprovela je određena istraživanja na tu temu. Tako je utvrđeno da su tokom 2006. godine i u prvom kvartalu 2007. godine podnete 84 krivične prijave zbog krivičnog dela izazivanja rasne, verske i nacionalne mržnje ili netrpeljivosti, ali da je tužilaštvo podnelo samo 10 optužnih akata, kao i da je u toku 2004. i 2005. godine podneto ukupno 66 krivičnih prijava, što je rezultiralo sa svega osam optužnih akata. Takođe, i pored toga što je zaprećena kazna za osnovni oblik krivičnog dela izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti zatvorska kazna u trajanju od šest meseci do pet godina, a za teže oblike zatvorska kazna do osam, odnosno do deset godina, sudovi su u toku 2006. dosuđivali uslovne kazne i mere pojačanog nadzora, a najveća izrečena kazna je iznosila godinu dana zatvora (Gajin, 2007: 7).

Ne treba zaboraviti da na izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti može da utiče i govor mržnje. Razume se da gov-

or mržnje, kao krajnje negativna pojava, ne bi smeo da bude tolerisan u društvenom okruženju koje želi da speči izazivanje i raspirivanje negativnih osećanja. No, ne treba otići ni u drugu krajnost, te sprečiti slobodu govora i slobodu izražavanja sopstvenih misli i stavova na kojima se svako moderno društvo i njegov progres zasnivaju. Tako dolazimo do problema razlikovanja govora mržnje od legalnog i sasvim prihvatljivog izražavanja političkih stavova i kritičkih mišljenja. Komitet pravnika za ljudska prava je nastojao da formuliše određene smernice na tu temu, ističući da se usled nerazumevanja koncepta govora mržnje često određeni politički ili ideološki stavovi proglašavaju za nešto što oni zapravo nisu. Utoliko su, po nalaženju Komiteta pravnika za ljudska prava, rasprave u kojima se izlažu ideološki stavovi u vezi sa pravima pripadnika određene nacionalne ili etničke manjine, ili pravima pripadnika određenog pola ili određene seksualne orijentacije potpuno legitimne u jednom demokratskom društvu, ali samo pod pretpostavkom da se ovakvim raspravama ne podstiče mržnja, netolerancija, agresivni nacionalizam ili etnocentrizam, to jest da se ne glorifikuju zločini ili superiornost rase ili nacije, ili pak negiraju ratni zločini ili kaljaju sećanja na lica koja su izgubila živote u takvim događajima. Ista konstatacija se odnosi i na političke i kritičke stavove. Tako Komitet pravnika za ljudska prava ističe da ma koliko političke kampanje, stavovi ili mišljenja bili oštri i zasnovani na faktički uvredljivim rečima, oni u najvećem broju slučajeva potpadaju pod legitimne načine diskutovanja, osim u slučaju kada se njima ne ugrožavaju osnovni postulati demokratskog društva, kao što su zabrana diskriminacije, rasizma ili ksenofobije, kao i da su kritički stavovi prema nosiocima vlasti, odnosno prema političkim partijama i javnim ličnostima takođe dozvoljeni, osim ukoliko u njima nema naznaka onoga što se može smatrati govorom mržnje.[2]

## 3. Zaključak

Poštovanje i negovanje različitosti, te puno uvažavanje prava pripadnika manjinskih grupa predstavljaju civilizacijske tekovine na kojima počiva savremeno društvo. Iako se negiranje ravnopravnosti svih ljudi, bez obzira na poreklo, status i druge lične odlike, više ne može argumentovano utemeljiti i odbraniti, u praksi ipak dolazi do povređivanja i ugrožavanja prava pripadnika manjinskih grupa. Stoga, koliko god to delovalo anahrono, i dalje postoji potreba za propisivanjem zabrana, odnosno za inkriminisanjem pojedinih ponašanja koja prete da naruše zajedništvo i stabilnost zajednice.

[2] Pogledati Internet prezentaciju Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM): http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=24&idSubSek=70&id=1&status=drugi

Sa druge strane, treba imati u vidu da krivično pravo nije sredstvo koje zaista može da obezbedi kvalitetan i miran suživot ljudi koji se međusobno razlikuju u nacionalnom, verskom ili nekom drugom smislu. Krivično pravo se ovde pojavljuje tek kao poslednje sredstvo kome treba pribegavati u nemilim događajima koji iziskuju najoštriju osudu. Mimo toga, multikulturalizam treba podsticati propagiranjem vrednosti kao što su tolerancija, jednakost i poštovanje prava svake individue na lično opredeljenje i različitost. U tom smislu su edukacija, informisanje i popularisanje primera dobre prakse mnogo delotvorniji od pretnje krivičnopravnom reakcijom. Dakle, negovanje, širenje i jačanje multikulturalnosti trebalo bi da bude pravilo, a reagovanje krivičnopravnim sredstvima samo izuzetak u retkim situacijama koje to nužno iziskuju.

**Literatura**

1. Alfredson, G, Ferer, E. (2004). *Prava manjina: Vodič kroz procedure i institucije Ujedinjenih nacija*, Niš, Minority Rights Group International, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law i Centar za ljudska prava – Niš.

2. Gajin, S. (ed), (2007). *Diskriminacija u Srbiji 2007- Izveštaj Koalicije protiv diskriminacije,* Beograd, Centar za unapređivanje pravnih studija.

3. Jacobs, J, Potter, K. (2001). *Hate Crimes: Criminal Law & Identity Politics*, Oxford, Oxford University Press.

4. Kurtz, L, Turpin, J. (eds), (2008). *The encyclopedia of peace, violence, and conflict,* San Diego, Academic Press.

5. Lazarević, Lj. (2006). *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, Savremena administracija.

6. Raduški, N. (2011). Savremena Srbija kao multietnička i multikulturalna država, *Socijalna misao*, broj 2, 2011, 107-120.

7. Stanković-Pejnović, V. (2010). Prošlost i budućnost multikulturalizma na jugoistoku Evrope, *Međunarodni problemi*, broj 3, 463-488.

8. Stojanović, Z. (2006). *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd, Službeni glasnik.

9. Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 98/06.

10. Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik RS", broj 22/2009.

11. Krivični zakonik, "Službeni glasnik RS", broj 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 i 111/2009.

12. Krivični zakon Republike Mađarske, dostupno na http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes, pristupljeno 1. decembra 2012. godine

13. Krivični zakon Republike Austrije, dostupno na http://icpo.at.tut.by/crimen.html, pristupljeno 13. novembra 2012. godine

14. Internet prezentacija Komiteta pravnika za ljudska prava http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=24&idSubSek=70&id=1&status=drugi, pristupljeno 21. novembra 2012. Godine

## CRIMINAL LAW AND PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION

**Summary:** *This paper analyzes incriminations provided in the articles 128. and 317 of The Criminal Law of The Republic of Serbia (violation of equality and incitement of national, racial and religious hatred and bigotry). Comparative law distinguishes two main directions when it comes to punishing crimes against members of minority groups: appropriation of these crimes in a separate category and punishment of perpetrators of criminal acts against members of minority groups through the usual charges of a given criminal justice system. But regardless of that, everyday life suggests such crimes can be essentially suppressed only by promoting values such as equality, respect for diversity and tolerance and also by constant education about the importance of multiculturalism.*

**Keywords:** *criminal law, multiculturalism, discrimination*

**Péter SMUK**
**SzéchenyiIstván University, Győr, Hungary**[1]

# NATIONAL VALUES IN THE NEW HUNGARIAN FUNDAMENTAL LAW

**Summary:** *This paper studies the values and declarations referring to the nation and nationalities in the new Hungarian Fundamental Law. It is necessary to analyze the controversial idea of nation, as far as it is widely debated in the European Union and in the Central European nationally mixed societies. The paper sums up that the concept of the Hungarian nation is used as widely as possible, while the Fundamental Law includes also the values of living nations together: the nationalities in Hungary, the cooperation with other nations for peace, freedom and welfare.*

**Key words:** *constitution, nation, citizenship, values, identity*

The nationalism is a big survivor and successful ideology, as some are surprised. It is a huge challenge for the Hungarian scholars, both on the fields of political sciences and recently the constitutional law.[2]The adoption of the new constitution of Hungary has been a sensitive issue of political debates and concerns of the European public opinion. Among the hot aspects of the new Fundamental Law are the strong declarations on national values. In my paper I examine these declarations.I combine more methods of interpretation, but I focus on the normative impact of the text of the new Fundamental Law of Hungary that was published on 25 April 2011 and stepped into force on 1 January 2012.[3]

It is easy to recognize that the preamble, called "National Avowal" and the normative text of the Fundamental Law are different in genre, and this needs special methods of interpretation. Declarations of national values, as we will see, often raise insolvable problems for the exclusively legal thinking.[4]

---

[1] smuk@sze.hu

[2] See: BretterZoltán – DeákÁgnes (eds.): *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*.Pécs, 1995, TanulmányKiadó; BihariMihály – PokolBála: *Politológia*. Budapest, 2009.,NemzetiTankönyvkiadó, p. 230-250.; JakabAndrás: *AzújAlaptörvénykeletkezéseésgyakorlatikövetkezményei*. Budapest, 2011., HVG-ORAC.

[3] The texts in English can be found at: http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdfand http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)018-e.pdf

[4] HorkayHörcherFerenc: *The National Avowal*. In: Schanda Balázs, VargaZs.András, CsinkLóránt (eds.): *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, 2012., Clarus Press, p. 25.

## 1. Key words of nationalism

The key words and central issues of the ideology of nationalism and the debates about the national character of the Hungarian Fundamental Law are almost the same. As we review the main values and concepts of nationalism, we see the main aspects of the interpretation of the Fundamental Law.

On the first place, we find the debates on the concept of the nation. It is a challenge to decide between the political and the cultural (ethnic-based) concept, to clarify the elements of national identity – common history, culture, language, etc. –, the relation between the individual and the community, the tensions of principle of self-determination, practical needs and possibilities of "national" independence in the global world and inside a supranational organization as the EU. In terms of constitutional law and interpreting the constitution, these issues can be translated as the subject of the constituent power (and the sovereign), the concept of the political community, the modus vivendi between the majority and the nationalities, the common values listed in the preamble, and the issue of connections of the national, international and EU-law.

## 2. The concept of the nation – subjects, predicates

The concept of the nation is the central issue of the discourse on nationalism, and so it shows that the most important concept causes the main problems. There have been serious efforts to define the nation, and there are different concepts: we can regard the nation as a culturally or ethnically homogenous group of people ("cultural concept of nation"), or as the group ofcitizens of a nation-state ("political concept of nation"). These two concepts are both accepted in political science, but while interpreting a legal document, constitutional legal thinking has serious problems.[5]

Even the liberal thinking accepts that the birth of states are based on the success of the national movements, so if consciousness of togetherness is to be developed, attempts to achieve this shall be inevitably linked to the phenomena of the nation.[6]

Reading the text of the Fundamental Law, we have to observe that

[5] See: Küpper, Herbert: *Zwischen Staatpaternalismus, Kollektivismus undliberalem Individualismus: Normative Grundlagen des Menschenbilds im neuen ungarischen Grundgesetz*. In: CsehiZoltán – Schanda Balázs – SonnevendPál (eds.): Viva voxiuriscivilis: TanulmányokSólyom László tiszteletére 70. születésnapjaalkalmából. Budapest, 2012, HVG-ORAC, p. 223-228., andJakab (2011) p. 185-186.

[6] Majtényi Balázs: *68.§ [Nemzetiésetnikaikisebbségijogok.]*In: JakabAndrás (ed.): *AzAlkotmánykommentárja*.Bp., 2009., Századvég. p. 2402.

both concepts can be found in various phrases. The Fundamental Law steps forward the political concept of the nation, but includes also the elements of the "cultural" concept.

*WE, THE MEMBERS OF THE HUNGARIAN NATION, at the beginning of the new millennium, with a sense of responsibility for every Hungarian, hereby proclaim the following… [National Avowal]*

Nation appears first in the context of the subject of the constituent power, as the first sentence of the National Avowal says that the constitution is the manifestation of the members of the Hungarian nation. But answering the question: "who's talking here?" is not so easy.

The simplest novelty – compared to the previous Hungarian constitution – is that "we" as subject appearsin the text. This is a community-constituting phrase, that appears not only in the preamble, but also in the normative text: article A) provides that *"The name of OUR COUNTRY shall be Hungary."*

Difficulties appear when "we" seems to represent and substitute different subjects:

The first sentence of the preamble can represent both concepts of the nation, butwe read at the end of the National Avowal:

*We, the citizens of Hungary, are ready to found the order of our country upon the common endeavours of the nation.*

The phrase "citizens of Hungary" is more precise, and refers to the political concept of the nation. But at the end of the Fundamental Law, we read:

*We, theMembers of theParliamentelectedon 25 April 2010, being aware ofourresponsibilitybeforeGod and man and inexercise ofourconstitutionalpower, herebyadoptthisto be thefirstunifiedFundamental Law of Hungary.*

This refers to the Parliament, to the representative body that has the competence to adopt and amend the constitution. This is clear in terms of constitutional law, but unable to point to the sovereign power, or to involve the "community" as a value.

The "authors" of the Fundamental Law stated that they wanted to involve many values in the text, aiming the sense of belonging to a community. This community is the nation. The members of the nation and the members of the Parliament are talking together in the text, JózsefSzájer, one of the authors said. MPs presume that other members of the nation share their ideas. So the narrators of the National Avowal are the members of the nation and everyone who has the sense of belonging here can be a subject of the text. The Fundamental Law is inclusive.[7]

[7] AblonczyBálint- SzájerJózsef -GulyásGergely: *Gespräche über das Grundgesetz Ungarns.*

The cultural concept of the nation implies that the members of the community are held together by cultural, lingual ties and not by legal bonds. The so called "responsibility clause" in article D) provides that

*Bearing in mind that there is one single Hungarian nation that belongs together, Hungary shall bear responsibility for the fate of Hungarians living beyond its borders…*

This phrasing tends to broaden the membership of the national community beyond the Hungarians who are living in Hungary. I note that this sentence can be grammatically interpreted in a simple way that "Hungarians" are living also outside of Hungary, but according to the Hungarian traditional interpretation, in this clause we have to see the *Hungarians who are not Hungarian citizens*. A narrow, grammatical interpretation of this provision could say that Hungary shall bear responsibility for their *citizens* living abroad, although their protection is included in their status rights (diplomatic protection, etc.).[8] But this article involves the Hungarians without citizenship into the national community, without any attempt of revision of state borders or extraterritoriality.[9] Article D) is a goal for the state with weak normative power: unconstitutionality of a legal norm could not be based on this provision, albeit it is applicable as constitutional value at the limitation of fundamental rights.[10]

Since 2010, when the right wing government with a two-thirds majority in Parliament took the power, the concept of the nation (the word) started to feature a lot in public law. One of their first decisions aimed to make naturalization much easier for Hungarians living outside the borders. This does not require any permanent residence in the territory of Hungary to gain the citizenship: law allows ethnic Hungarians to apply for simplified naturalization, if he or shecan prove knowledge of the Hungarian language and provide evidence that he or she does indeed have Hungarian ancestry. Soon after that, the right to vote has been granted even for the citizens who do not have residence in Hungary.[11] These decisions attempt to bring the Hungarians living outside the borders closer to the political community.

---

Budapest, 2012, Elektromédia.

[8] HalászIván – MajtényiBalázs: *6.§ [Nemzetközikapcsolatok. Felelősség a határontúlimagyarokért – a (3) bekezdésmagyarázata.]* In: JakabAndrás (szerk.): *AzAlkotmánykommentárja*. Bp., 2009.,Századvég. p. 346.

[9] SchandaBalázs: *Constituent ans Constitutional Entities*. In: Schanda Balázs, VargaZs. András, CsinkLóránt (szerk.):
*The basic law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, 2012.,Clarus Press, p. 47.

[10] Jakab (2011) p. 188.

[11] See: Act XLIV of 2010 amending the Act LV of 1993 on Hungarian citizenship, Act XLV of 2010 on "National Togetherness", andAct CCIII of 2011 on the election of the members of the Parliament.

Political community created by the constitution is the basis in defining the political concept of the nation. Hungary's constitution creates this political community by regulating the preconditions of the right to vote.[12] Only Hungarian citizens can participate at the elections of the Members of the Parliament, while other nations' citizens may vote at the other elections. The new Fundamental Law allows citizens to exercise their right to vote without having any residence in Hungary. So the citizenship has become the main criteria of the membership of the political community.

The political community created by the Fundamental Law expands beyond the borders, but it is important to see that the membership is connected to a clear legal fact, i.e. the citizenship. It can be stated that the political community (nation) is linked with the cultural community by the responsibility clause. In this sense, the opening sentence of the National Avowal ("*WE, THE MEMBERS OF THE HUNGARIAN NATION, …with a sense of responsibilityforevery Hungarian*") can be regarded as the statement of the political community.

BalázsSchanda supports this reasoning as he found that the "Republic" has been left out from the name of the stateaiming at "narrowing the gap between the country and the State. Patriotism in Hungary means that most Hungarians have an emotional tie to the country, whereas it does not mean that they have any kind of relation to the State. The new wording envisages a stronger connection of country and State: one cannot be a good patriot without being a good citizen."[13]

As a consequence, I think the political concept of the nation is stronger than the reference to the cultural nation. As long as the political community (political concept of the nation) is based on the right to vote and the citizenship, a cultural or ethnic concept that prevails over these legal bonds would be an unacceptable discrimination between citizen and citizen.[14]

The constituent power states that nationalities "living with us"are parts of the Hungarian political community and are constituent parts of the State (National Avowal and Article XXIX). This provision means that the nationalities are parts of the political nation, because only persons who are Hungarian citizens may legally belong to nationalities.[15]Küpperfound that the tie to the Hungarian nation is much more stronger (paternalist)

[12] DomahidiÁkos: *70.§ [Választójog.]* In: JakabAndrás (ed.): *AzAlkotmánykommentárja*. Bp., 2009.,Századvég. p. 2481-2482.

[13] Schanda (2012) p. 48-49.

[14] MajtényiBalázs: *68.§ [Nemzetiésetnikaikisebbségijogok.]* p. 2403.

[15] See Article XXIX of the Fundamental Law and Act CLXXIX of 2011 on the right of nationalities, Art. 170 par. 1.N.B. the Venice Commission adopted an opinion on this Act: CDL-AD(2012)011.

than the ties to the nationalities. A person cannot decide on the first, while he or she is free to choose identity as a member of a nationality.[16] This is a surprising statement: states can define their citizens as political community. Individuals are free togive up their citizenship, but also the right to freedom of conscience, the prohibition of any kind of discrimination and the right of choosing nationality provide with enough freedom to choose identity for everybody among the Hungarian citizens. As Gellner said, the modern nation-state does not place its confidence exclusively in volunteer loyalty of individuals, but rather strengthens the collective conscience by force.[17]

Consequently, the Fundamental Law rules out the exclusive identification of the political community with the ethnic/cultural nation, but enlarges it beyond the residents of the country – since neither the (acquiring of the) citizenship, nor the right to vote is connected exclusively to the residence in Hungary. (So, there is no change regarding the subject of the sovereign and constituent power.[18]) In this situation, the citizens living far away from Hungary have the right to vote, but they do not feel its consequences, because they are not subject to Hungarian tax-laws, etc. On the other hand, the responsibility for the cultural nation can be implemented in various public policies that are not objects of this paper.

### 3. Elements of national identity

As I presented above, the Fundamental Law while using the political concept of the nation, in the same time it defines the content of national identity, enumerating many national values and frequently employing the phrases of "nation" and "national" ("nemzet", "nemzeti").In this aspect the identity of the national community becomes something more or different than the legally established "cohesion" of political community based on citizenship and right to vote. This may suggest that the cultural dimension determines the concept of the nation. The text of the constitution supports this feeling only partly, as long as the authors of the Fundamental Law sought the answer not only for the question "where we are", but also "who we are". The constitution tries to give a list of values that could be shares by the whole community.[19]The main elements of national identity are: 1) common history, 2) common culture, 3) common national symbols, 4) common, "national" institutes.

---

[16] Küpper (2012)

[17] Gellner, Ernest: *A nacionalizmusés a komplextársadalmakkétfélekohéziósformája*. In: Bretter-Deák: i.m. p. 192.

[18] Vö.:GyőrfiTamás: *2. § [Alkotmányoselvek; ellenállási jog.]* In: JakabAndrás (ed.): *AzAlkotmánykommentárja*. Bp., 2009.,Századvég. p. 222-224.

[19] See: Ablonczy - Szájer - Gulyás(2012) and HorkayHörcher (2012) p. 26.

### 3.1. Common history

Historical narrative is a widely used element of preambles of constitutions, to create community, common identity, while this function is implemented in various ways and style.[20]

National Avowal provides with a long catalogue of the nation's common historical achievements and experiences. This catalogue seems to be too long, but HorkayHörcher argues that this is because history has a direct relevance for today's politics in this region.[21]This standpoint is not convincing.

IstvánBibótaught us that the greatness of nations in the western part of Europeoriginates from their calm and evident national life free from the frustration to produce anything *as a nation*.[22]

On the other hand, if historical facts and attitudes have direct relevance for politics, history becomes fields of political debates and loses its integrative ability. Ambivalent social attitudes to the "soft" dictatorship in the 20th century are clear evidences for that. Hungarian political elite was able to update even the debate between Széchenyi and Kossuth from the middle of the 19th century.

On this basis – accepting the attempts to use history as an integrative tool – we have to expect the Fundamental Law to be punctual at least when referring to historical facts and to avoid taking side in discussions of historians. The following review of the historical references in the constitution shows that the constituent power has selected some aspects from the history of Hungary.

#### 3.1.1. Founding of the state and ancestors fighting for independence

*We are proud that our king Saint Stephen built the Hungarian State on solid ground and made our country a part of Christian Europe one thousand years ago.*

*We are proud of our forebears who fought for the survival, freedom and independence of our country.*

*We are proud of the outstanding intellectual achievements of the Hungarian people.*

[20] KukorelliIstván – MáthéGábor: *Közjogiértékeink a preambulumban*. In: Lamm Vanda et al. (eds.): *Preambulumazalkotmányokban*. Bp., 2011., Complex, p. 11., and FeketeBalázs: *Történetielemekaz EU-tagállamokalkotmány-preambulumaiban*. In: ibid. p. 33-45.

[21] HorkayHörcher (2012) p. 42.

[22] BibóIstván: *A kelet-európaikisállamoknyomorúsága*. Bukarest-Kolozsvár, KriterionKönyvkiadó, p. 48.(In foreign language see: *Misére des petitsÉtatsd'Europe de l'Est*. Paris, 1986, L'Harmattan.)

*We are proud that our people has over the centuries defended Europe in a series of struggles and enriched Europe's common values with its talent and diligence.*

*We recognise the role of Christianity in preserving nationhood. We value the various religious traditions of our country. [National Avowal]*

Obviously, it is easy to create and integrate national community by references to glorious and uplifting moments of history. Everybody can be proud of ancestors' achievements. Referring to roots in history is the establishment of the territorial demands and existence, which is an often used argument in our region.[23] We can mention the similar reference in the preamble of the Slovak constitution: "centuries of experience from the struggle for national existence and our own statehood, … and the historical legacy of the Great Moravian Empire…"

The National Avowal suggests that the fight for independence is a special feature of the Hungarian national identity, and – as a universal value – Christianity played inevitable role in preserving the nation. The preamble can be regarded as a "Declaration of Independence", as freedom fight has traditions also in the 19-20th centuries. The preamble states that under foreign occupations the historical constitution was suspended (see below). In the 21st century, being an EU member state – independence can be interpreted only in the framework of the European integration.

Christianity's role in preserving Hungarian nationhood triggered ideological debates, although this role can be proved by historical facts. I think Christianity can be regarded as a part of our historical experience, but – opposite the freedom fights – it is not a feasible tool to integrate political community anymore – even if we "We value the various religious traditions of our country."

### 3.1.2. A nation torn apart

*We promise to preserve the intellectual and spiritual unity of our nation torn apart in the storms of the last century. [National Avowal]*

The National Avowal states as historical fact that the Hungarian nation was torn apart in the 20th century. Its pledge to preserve the intellectual and spiritual unity of the nation has a bit vague content, I presume that it aims the preservation of the Hungarian culture and identity that exists regardless of political state-borders. It is more clear in the light of the "responsibility clause" that provides:

[23] Bibó: op.cit. p. 57-59.

*…Hungary shall bear responsibility for the fate of Hungarians living beyond its borders, and shall facilitate the survival and development of their communities; it shall support their efforts to preserve their Hungarian identity, the assertion of their individual and collective rights, the establishment of their community self-governments, and their prosperity in their native lands, and shall promote their cooperation with each other and with Hungary. [Article D]*

These provisions are linked to the cultural concept of the nation, and do not refer to neither the border-revision, nor establishing legal ties among the members of the political community. Legal bonds were set up between the kin-state and the parts of the nation: the extended citizenship and right to vote. But the above mentioned provisions and declarations are surely not adequate direct legal basis for these later political decisions.

The division of the nation *inside* the borders is not the result of the 20th century, so this aspect is not applicable in the interpretation. Fundamental Law tries to compensate the disunity of the political community by a wish in its last sentence: "MAY THERE BE PEACE, FREEDOM AND ACCORD".

### 3.1.3. Historical constitution and the Holy Crown

*We honour the achievements of our historical constitution and we honour the Holy Crown, which embodies the constitutional continuity of Hungary's statehood and the unity of the nation. [National Avowal]*

*The provisions of the Fundamental Law shall be interpreted in accordance with their purposes, the National Avowal and the achievements of our historical constitution. [Article R, par. 3]*

Here I cannot undertake the detailed introduction of the concept and the elements of the historical constitution and the doctrine of the Holy Crown.[24] The Venice Commission found these references unclear, drawing attention to the other provision that requires that the achievements of the historical constitution shall be used as an interpretive method.[25]

Now we regard historical constitution and the Holy Crown as a historical element of the national identity, as long as the Fundamental Law refers to them – correctly – as historical evidences of the existence of the Hungarian State. Although the doctrine of the Holy Crown is a complex mixture of constitutional and political (and sometimes vague) tenets, it would be unworthy attempt to deny its great symbolic value – as it's part of the Hungarian coat of arms. This doctrine is sometimes mentioned

[24] This work is already done, see: SzenteZoltán: *A historizálóalkotmányozásproblémái – a történetialkotmányés a SzentKoronaazújAlaptörvényben*. In: KözjogiSzemle 2011/3. sz., and RixerÁdám: *A történetialkotmányhelyemaijogunkban*. Bp., 2012., KRE ÁJK. In English:

[25] CDL-AD(2011)016, par. 29, 34

as an anti-republican or anti-Trianon ideology, but this is obviously an anachronism, it has not got any normative basis at all. Despite this, we cannot ignore the fact that this ideological aspect played (plays) a central role in the political debates around the new constitution. As a result, the integrative nature of the Holy Crown has been seriously weakened, albeit it was involved easily in almost every drafts of new constitution after 1989.[26]

Anyhow, we have to interpret the historical constitution, since in its resolutions the Constitutional Court shall respect the achievements thereof. In the first 11 months of the Fundamental Law, the Court used this interpretive tool only once, in the case of the compulsory retirement of judges (CC Res. 33 of 2012, par. 75-81). The Court found 2 laws in the 19th century that established the independence of the judiciary, and also referred to Constitutional Court cases between 1990 and 2011. The Court declared that the Article R establishes an obligation for searching "achievements", roots of legal institutions in our history of law that are fundaments for the development of rule of law and constitutionality.

I can support this approach. The Court should not use old laws that do not have legal force any more, rather it should look for tendencies and quasi *ratio decidendi* that are evidences of the progress towards modern constitutionality. Achievements of historical constitution mean positive elements of legal history and include also the 22 years long case law of the Constitutional Court.[27]

### 3.1.4. Foreign occupations

*We do not recognise the suspension of our historical constitution due to foreign occupations. We deny any statute of limitations for the inhuman crimes committed against the Hungarian nation and its citizens under the national socialist and communist dictatorships. We do not recognise the communist constitution of 1949, since it was the basis for tyrannical rule; therefore we proclaim it to be invalid.*

*We date the restoration of our country's self-determination, lost on the nineteenth day of March 1944, from the second day of May 1990, when the first freely elected body of popular representation was formed.[National Avowal]*

*…no solid foundations can be laid for the safe functioning of the constitutional order without revealing the past and drawing the conclusions therefrom …naming and denouncing the crimes committed under the rule*

[26] SmukPéter: *Magyar közjogéspolitika 1989-2011*. Bp., 2011., Osiris. p. 151.

[27] This later was recommended by LászlóSólyom, see: http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-orszagos-konferenciaja/7356-solyom-laszlo-alkotmany-es-alkotmanyos-kultura-magyarorszagon

*of the communists …holding the perpetrators legally responsible where possible, and emphasizing the responsibility of the leaders of the communist regime; … making a clear distinction between democracy and dictatorship… [Transitional Provisions to the Fundamental Law of Hungary]*

According to the historical narrative of the Fundamental Law, during foreign occupations constitutionality and self-determination of the state were suspended. Hungary suffered from different occupations in history, but National Avowal names here only one period: between 19 March 1944 (Nazi occupation) and 2 May 1990 (inaugural sitting of the first freely elected Parliament). "Inhuman" crimes committed in this time will be punishable forever, and the Transitional Provisions of the Fundamental Law (adopted on 30 December 2011) declares that the Hungarian Socialist Workers' Party, its legal predecessors and successors are also responsible for the crimes of the communist regime (murdering people, suppressing with bloodshed the Revolution and War of Independence of 1956, "systematically devastating the traditional values of European civilisation and undermining national identity", etc.). Its legal successor is named, the Hungarian Socialist Party, that was on government between 1994-98, 2002-2010 and is represented also in Parliamenttoday.

I find unsatisfying HorkayHörcher's interpretation that the constituent power wanted a clear division between freedom and dictatorship by "the outright condemnation of all totalitarian regimes experienced in twentieth-century Hungary".[28] Answering the question of the Venice Commission, the Hungarian authorities stated that the "invalidity" of the communist Constitution of 1949 is only a political statement.[29] On the other hand, we could ask: if the country's self-determination was suspended at the times of totalitarian regimes, then who was acting on behalf of the state? This "outright condemnation" may seem to be a self-exculpation[30], and what is more, its historical accuracy can be questioned as well – so this is a political declaration.

This shows the history's adequacy for today's politics, degrading the integrative function again. Even if everybody could agree with the condemnation of tyranny, the historical narrative loses its community-forming power when it blames a parliamentary competitor party for totalitarianism, murders and suppression inthe 20th century.

---

[28] HorkayHörcher (2012) p. 44.

[29] CDL-AD(2011)016 par. 37. Otherwise many legal act would have been invalid, among others the system change in 1989 and the first elections in 1990.

[30] HorkayHörcher (2012) p. 40-41.compares the text of the National Avowal with the text of the anthem of Hungary, and finds that some kind of "secular confession", that can be read in the anthem, would have raised the value and greatness of the Avowal.

### 3.1.5. National holidays

*The national holidays of Hungary shall be:*

*- the 15th day of March, in memory of the 1848-49 Revolution and War of Independence,*

*- the 20th day of August, in memory of the foundation of the State and King Saint Stephen the State Founder, and*

*- the 23rd day of October, in memory of the 1956 Revolution and War of Independence. [Article J]*

National holidays are symbols of special importance, because on the one hand they reveal the traditional quintessence of the historical narrative, on the other hand from year to year the ceremonial occasions make possible to re-interpret the attitudes of the community towards them.

15 of March, 20 of August and 23 of October have stable position in Hungarian social consciousness. The Fundamental Law changed the position of 23 October, because this was also the day of memory to the proclamation of the Republic of Hungary (and the system-changing amendments to the Constitution) in 1989. But this day in 1989 was in a period when the nation's self-determination was suspended, so it cannot be celebrated like the other dates. Unlike 1956, because as the Avowal states, "our current liberty was born of our 1956 Revolution".

### 3.2. Common culture

*We commit to promoting and safeguarding our heritage, our unique language, Hungarian culture, the languages and cultures of nationalities living in Hungary, along with all man-made and natural assets of the Carpathian Basin. … We believe that our national culture is a rich contribution to the diversity of European unity. We respect the freedom and culture of other nations… [National Avowal]*

*In Hungary the official language shall be Hungarian. Hungary shall protect the Hungarian language. Hungary shall protect Hungarian Sign Language as a part of Hungarian culture. [Article H]*

*All natural resources … and cultural assets shall form part of the nation's common heritage, and the State and every person shall be obliged to protect, sustain and preserve them for future generations. [Article P]*

*Hungary shall defend the scientific and artistic freedom of the Hungarian Academy of Sciences and the Hungarian Academy of Arts. [Article X]*

Common culture, cultural traditions have central importance in forming national identity. These are elements of the cultural concept of the

nation, but modern nation-statesuse them by legal force to integrate the political community. Declarations of the Fundamental Law are cautious; they refer to the Hungarian national culture and the culture of nationalities together. In other Articles, Fundamental Law provides the right to education (Art. XI) and for the nationalities the right to use their native languages, to promote their own cultures, and to be educated in their native languages (Art. XXIX).

It can be highlighted that as a novelty, the protection of the Hungarian language and sign language appears in the constitution. There are two institutions protected by the Fundamental Law, preserving national culture, the Hungarian Academy of Sciences and the Hungarian Academy of Arts (this later was established in 1992, but included only in the new constitution).[31]The National Theatre of Hungary has been established by the Act XLI of 1836, and has been rebuilt in 2001-2002 after its tragedy in the 20th century. Now there is not any special legal regulation for the Theatre, it is not included neither in the Fundamental Law. The National Museum was established by the act VIII of 1808, and is protected today as a part of the "national assets" (Act CXCVI of 2011).

### 3.3. National symbols

*The coat of arms of Hungary shall be a vertically divided shield with a pointed base. The left field shall contain eight horizontal bars of red and silver. The right field shall have a red background and shall depict a base of three green hills with a golden crown atop the central hill and a silver patriarchal cross issuing from the middle of the crown. The Holy Crown shall rest on top of the shield.*

*The flag of Hungary shall feature three horizontal bands of equal width coloured red, white and green from top to bottom as the symbols of strength, fidelity and hope respectively.*

*The anthem of Hungary shall be the poem Himnusz by FerencKölcsey set to music by FerencErkel.[Article I]*

*…we honour the Holy Crown, which embodies the constitutional continuity of Hungary's statehood and the unity of the nation. [National Avowal]*

In national traditions and in international relations the coat of arms, flag and anthem are generally used symbols. At sport, diplomatic, etc. events their function is to differentiate between countries, and they are also able to create emotional ties. Sport heroes with their outstanding performance can cause emotional outburst and so these heroes may become part of nation's historical traditions.

[31] See also the Act CIX of 2011 on HAA and Act XL of 1994 on HAS.

I would like to put some light to one normative aspect of the national symbols – this is their protection by the Criminal Code. The "old" Criminal Code (Act IV of 1978) punished the use of an expression „outraging or humiliating" the national coat of arms, flag or anthem. In the case law of the Constitutional Court this crime can limit even the freedom of expression.[32] The new Criminal Code (Act C of 2012 art. 334) uses the same wording, but it protects one more symbol: the Holy Crown. The constitutionality of this provision is questionable, because the legal basis (for the limitation of the freedom of expression) in the Fundamental Law is not as strong as in the case of the three other symbols. The Holy Crown is a part of the coat of arms, and its honour is included "only" in the preamble. But as long as it remains in the Criminal Code, the Holy Crown has not only a historical, symbolic value, but also a normative, constitutional value.

### 3.4. Other national institutes

Among other elements of national identity, "national" constitutional institutes can offer points of reference for the political community. I mention here the head of the state and the official currency.

*The head of State of Hungary shall be the President of the Republic, who shall embody the nation's unity and shall safeguard the democratic operation of state organisation. [Article 9]*

The basic constitutional function of the President of the Republic has been regulated by the same wording in the previous constitution. Here the embodying of the nation's unity is under investigation.

The President in parliamentary systems has only representative, protocol functionsas a principle, but in Hungary, the head of state has several competencies that can be exercised without countersignature. These competencies let the President to show how he or she perceives his or her role in the political system. This can be exemplified by the practice of LászlóSólyom's presidency: for ex. he visited the communities of Hungarians living abroad, causing sometimes also diplomatic conflicts.[33] The function to "embody the nation's unity" refers to the political nation, but the "unity" of this community is not obvious (we have differing political opinions, plural society in religion, nationalities, etc.). But the head of the state can embody also the state's responsibility for the fate of the Hungarians living abroad, and he or she can act in favor of nationalities. The President may have charismatic popularity, but exercising his or her competencies is integrative too: represents Hungary,sets a date for the general elections, may dissolve

[32] Const. Court Res. 13 of 2000.

[33] Smuk (2011) p. 307., 345-346.

Parliament,awards statutory decorations, prizes and titles, grants pardon to individuals,decides on several matters of territorial administration, decides on acquisition of citizenship, and of course, safeguard the democratic operation of state.[34]

*The official currency of Hungary shall be the forint. [Article K]*

The provision on the official currency is new element in the Hungarian constitution. Among crucial elements of establishing of modern nation states we can find the national currency. In the history of the European integration, a symbolic milestone was the creation of the common currency that should replace the national currencies, for the sake of economic advantages. In this respect, the constitutional provision means that if Hungary wants to join the euro, amendment of the Fundamental Law would be necessary. The protection of the national currency is the task of the National Bank of Hungary, its independency represents a constitutional value and must be interpreted in the light of our EU-membership and sovereignty.[35]

## 4. National sovereignty and international relations

Hungary's position in international relations, its independence granted by the principle of sovereignty belongs to the core of the national values. Here I outline only the main criteria of the independence set out in the Fundamental Law.

### 4.1. Hungary and other nations: our place in the international community

*We respect the freedom and culture of other nations, and shall strive to cooperate with every nation of the world. [National Avowal]*

*In order to create and maintain peace and security, and to achieve the sustainable development of humanity, Hungary shall strive for cooperation with every nation and country of the world. [Article Q]*

The constituent power commits itself to peaceful cooperation, according to international documents, considering peace and security as values. The phrase "strive for cooperation" is a basis for *bona fide* foreign policy, while further paragraphs of Article Q include regulations on the

[34] See: KovácsVirág: *29. § [A köztársaságielnökáltalánosfunkciója.]* In: JakabAndrás (ed.): *AzAlkotmánykommentárja*. Bp., 2009.,Századvég. p. 950-951.

[35] See: Act CCVIII of 2011 on the National Bank of Hungary.

relations of the internal legal system and international law. On the basis of sovereignty, the Hungarian legal system accepts the generally recognized rules of international law, while other sources must be published in form of legislation.

### 4.2. Hungary as a member of a supranational project: the EU membership

*We are proud that our king Saint Stephen built the Hungarian State on solid ground and made our country a part of Christian Europe one thousand years ago.*

*We are proud that our people has over the centuries defended Europe in a series of struggles and enriched Europe's common values with its talent and diligence. [National Avowal]*

*In order to enhance the liberty, prosperity and security of European nations, -Hungary shall contribute to the creation of European unity. [Article E]*

Rejoining the community of European nations was a central idea of the actors of the system change in 1989-90.[36]"Being European" became a determining political ideology, SÓLYOM László found that it became also a "constitutional ideology" that determined the practice of the Constitutional Court as well. The ideology expected the western nations to recognize our place among the Europeans. We can read this claim in the National Avowal that refers to the state founding and emphasizes that the Hungarian nation struggled not only for its own independence and existence, but in the same time protected Europe as well. The Hungarian nation also enriches Europe as a community based on values.

The Europe-clause of the Fundamental Law commits itself to Hungary's participation in the European integration. The accession needs an international treaty, which must be ratified by the 2/3 (constitutive) majority of the Parliament. The Europe-clause declares that Hungary gives up a part of its sovereignty (constitutional competences) for the sake of the success of the EU.[37]Article E allows the EU-law to penetrate into the national legal system. But Hungary maintains the rest of the sovereignty, that clearly shows that the constituent power believes in the concept of "Europe of nations" opposed to the federal Europe. In case of deepening the European integration, further acts of the constituent power will be necessary (see: the problem of the official currency).

---

[36] SólyomLászló: *A jogállamiforradalomtólaz EU-csatlakozásig: Azalkotmányfejlődéskeretei*. In: MAJTÉNYI László (ed.): *És mi leszazalkotmánnyal?* Bp., 2004, EKINT, p. 9-24.

[37] See on the basis of the previous constitution: Const. Court Res. 143 of 2010.

## 5. Summary

In order to summarize the concept of the nation and national values of the Fundamental Law, I use the notion of the modern nation-state.[38] By the chart below, I would like to demonstrate my conclusion. The concept of the nation in the Fundamental Law is outlined by different political declarations and legal (normative) provisions. These declarations try to be „cautious", being cooperative and inclusive. In fact, there are many references to the modern concept of the nation-state. In the post-modern age, it is a step backwards and so the text of the Fundamental Law is not simply full of historical references, but it lives in the history.

| Criteria of nation-state | References in the Fundamental Law (examples) | |
|---|---|---|
| nation needs home country | Article A | "The name of OUR COUNTRY shall be Hungary" |
| unity of territory-population-jurisdiction | Articles G, XIV | citizenship, ban of expulsion, and other various rules of competences |
| single legal system | ArticlesR, S, T | generally binding rules of conduct |
| national economy and infrastructure | ArticlesK, M, 38 | official currency, "national assets" |
| equality before law | ArticleXV | equality before law, equal legal capacity |
| national solidarity | National Avowal andArticlesD, I, J | responsibility clause, formulas of co-operation, national symbols |
| national language and culture | ArticleH, X | protection of Hungarian language; Hungarian Academy of Sciences, Hungarian Academy of Arts |
| international community consists of equal and sovereign nation-states | ArticlesE, Q | co-operation, sovereignty and principles of international law |

[38] Ld. SzabadfalviJózsef: *Nemzetállamésszuverenitás*. In: TakácsPéter (ed.): *Államelmélet*. Miskolc, 1997.BíborKiadó. p. 132-133.

## NACIONALNE VREDNOSTI U NOVOM OSNOVNOM ZAKONU U MAĐARSKOJ

**Rezime:** *U ovom radu ispituju se vrednosti i odredbe u vezi sa nacijom i nacionalnostima u novom Osnovnom zakonu u Mađarskoj. Neophodno je analizirati kontroverzne ideje u vezi sa konceptom nacije i to na način na koji se o tome raspravlja u Evropskoj zajednici i društvima sa mešovitim nacijama u Centralnoj Evropi. U radu su predstavljeni zaključci u vezi sa konceptom mađarske nacije i on se koristi u najširem mogućem smislu. U isto vreme Osnovni zakon obuhvata i vrednosti nacija koje žive zajedno: nacionalnosti u Mađarskoj, saradnja sa drugim nacijama u procesu uspostavljanja mira, slobode i blagostanja.*

**Ključne reči:** *ustav, nacija, nacionalnosti, vrednosti, identitet*

*SEKCIJA BEZBEDNOST*

*SECURITY SESSION*

**Prof. dr sc. Slobodan I. Marković**[1]
**Visoka škola „Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad**

# BEZBEDNOST MULTIKULTURNOG DRUŠTVA – IZMEĐU IDENTITETA I NACIONALIZMA-

**Rezime:** *Prema shvatanju multikulturalizma evropskih i anglosaksonskih škola, reč je o fenomenu koji se vezuje za savremene procese u oblasti ekonomije, politike i kulture. Kao takav, utemeljenje nalazi u neoliberalnom viđenju razvoja društva, oživljavanju i zaštiti socijalnog kapitala i multikukulturnih vrednosti u njemu.*

*Ovakva vizija multikulturalizma, na početku XXI veka u praksi se doživljava dvojako – kao civilizacijski izazov, ali i kao pretnja za bezbednost društva. Mada ne postoje opšta saglasnost u pogledu posebnosti multikulturalizma u savremenom društvu i indikatori pretnji, u radu se polazi od socijalno-ekonomskih obeležja imanentnih neoliberalnoj praksi i pretnji u shvatanju bezbednosti društva i države.*

U predmetu ovoga rada polazi se od pitanja kulturnih obrazaca u strukturi pretnji multikulturnog društva u smeni ideologija kolektivizma na račun individualizma, sa izraženom tendencijom jačanja identiteta činilaca pluralnog društva.

*Težište u ovom radu je razmatranje ovih problema na prostoru jugoistočne Evrope i eks SFR Jugoslavije u protekle dve decenije. Cenim da očekivani rezultati mogu pomoći u definisanju naučne prognoze društvenog razvoja za naredno razdoblje.*

*Smatram da će rad imati poseban doprinos u izučavanju bezbednosti kao savremene društvene pojave u veoma složenim društveno-ekonomskim i kulturnim procesima. Rad se temelji na sekundarnim izvorima kao istraživačkom doprinosu autora prestižnih škola u svetu od Habermasa i Fukujame do Hantingtona i jednog dela razmatranih radova domaćih autora.*

**Ključne reči:** *kultura, multikultura, identitet, prosperitet, blagostanje, društvene vrednosti, javno dobro, građanski identitet, liberalno društvo, socijalni kapital, bezbednost društva, bezbednost države.*

[1] slomark@gmail.com

„Obrazovanje alžirske omladine polazilo je od zdrave ideje: promovisati u Alžiru elitu koja će podržavati francusko prisustvo“

V.Volkov

**Uvod**

U svetu koji se ubrzano menja od bipolarnog, preko unipolarnog ka multipolarnom, a težište ekonomske moći sve više pomera sa zapada na istok, „*… došlo je do značajne konvergencije interesa globalnih ekonomskih i političkih institucija u svetu*“[2], utemeljenih u neoliberalno-doktrinarnim vizijama razvoja društva. U tim vizijama ističe se važnost *individualizma* naspram ranijeg *kolektivizma*, a potenciraju *multikulturne vrednosti* uopšte, i njihova zaštita.

Multikulturalizam je jedno od pitanja koje duže vreme zaokuplja intelektualne krugove iz oblasti sociologije, politologije i prava, kako evropskih tako i anglosaksonskih škola. Reč je o fenomenu koji istovremeno ima i bezbednosni značaj za društvo i državu u formi nekonvencionalnih izazova i pretnji. Iako sam pojam ima dublje istorijske korene, u savremenim procesima multikulturalizam je posebno aktuelizovan na prelazu iz „doba ideologija“ u „doba kultura“[3], odnosno, na prelazu iz XX u XXI vek..

Tokom XX veka, a naročito u nekim periodima, multikulturalizam je bio u senci sveta podeljenog dubokim ideološkim rascepima, pa se npr., „rušenje Berlinskog zida“ simbolično doživelo kao njihov kraj na kraju veka. Kraj toga veka obeležio je i kraj za monarhiju, fašizam, liberalnu demokratiju i komunizam, kao krajnje suprotstavljene koncepte. Bio je to vek u kome su kulturne posebnosti bile deo tih koncepata, a oni instrumentalizovani u borbi za političku i ekonomsku prevlast. U tim razdobljima, različite zemlje opredeljivale su se za različite puteve ka ekonomskom i socijalnom blagostanju. Dok su jedne perspektivu tražile u protekcionizmu i korporativizmu, druge su se orijentisale na put slobodnog tržišta, socijalističkog, centralizovanog ili samoupravnog planskog razvoja. Danas je najveći deo njih prihvatio ili prihvata liberalne demokratske političke institucije i modele tržišno orijentisanih ekonomija. Tako je i celokupan proces savremenog razvoja interesno usmeren ne samo na konvergenciju interesa institucija oko modela „demokratskog kapitalizma“, nego i oko jednog procesa kulturnog unitarizma u formi multikuturalizma.

Kada se sve to posmatra kroz optiku filozofije bezbednosti, onda se u tom procesu može detektovati primarna potreba da se objektivno i

[2] Frensis Fukujama, *Sudar Kultura*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997, str. 13.
[3] Vesna Stanković Pejnović, *Identitet i multikulturalizam nacionalnih država na Balkanu*, Matica crnogorska, jesen 2010, str. 128.

naučno istraži socijalna i multikulturna struktura političke zajednice u novom vremenu. Ovaj pristup je posebno važan radi sagledavanja, najpre same strukture društva, a zatim stepena korelacije između tradicionalnih kulturnih posebnosti i razlike u pristupima pojedinih škola u odnosu na te posebnosti u novom dobu. Ti pristupi su značajni u posebnim fenomenološkim pitanjima bezbednosnog značaja na relaciji *identitet – nacionalizam*. U praksi, to se manifestuje kroz posledice nastale usled razlika u shvatanju nacije u procesu internacionalizacije manjinskih pitanja, i stvaranja nacionalne države osloncem na prevaziđenu ideologiju koja vodi u nacionalizam, a što predstavlja objektivnu pretnju u izgradnji novonastalih nacionalnih država. Za nas ovaj problem ima poseban značaj, pre svega zbog nedostatka naučne istine o nastanku i razvoju društvenih zajednica destrukcijom Jugoslavije. U nedostatku rezultata objektivnih naučnih istraživanja, na prostoru nekad zajedničke države, primera radi, prisutne su različite tendencije za: promenu „istorijskog koda srpskog naroda", za tradicionalizam u odavanju priznanja palim „borcima" za „slobodu" jednih od drugih u istoj društvenoj zajednici, i/ili u samom kulturnom preporodu i u nacionalnim homogenizacijama novonastalih država. Ove tendencije se nastavljaju u političkom poretku neideološkog doba na početku novog veka, koji nije doveo ni do „kraja istorije", a ni do „smaka sveta". U očekivanju naučne istine, empirija nas uči da je pad „gvozdene zavese" širom otvorio vrata kapitalu i privrednim mehanizmima kredita i kamata. Međutim, kraj prethodnog veka i ideološkog doba nije označio kraj društvenih izazova i pretnji čoveku, njegovom društvu i institucionalnom sistemu, nego je na samom početku novog veka otvorio i niz sasvim novih pretnji. Na njih i njihovu složenost za društveni razvoj u novom veku, sa podjednakom ozbiljnošću, ukazuju autori iz Rusije i iz SAD-a. Tako je, početak novog veka, Tatjana Gračova okarakterisala kao *vreme antihristove ideologije koja kontroliše gotovo sve oblasti ljudskog života. Centralni stubovi te ideologije su sredstva masovnog informisanja koja su isplela mrežu oko cele planete, na kojoj se sistemski se razara jedna po jedna poluga društva*[4]. Sa druge strane, Zbignjev Bžežinski, na isti problem je ukazao ovim rečima – *Ubili smo veliku crvenu aždaju ali smo otvorili bezbroj gnezda malih zmija otrovnica.*

Za razliku od ideološkog doba, iz perspektive filozofije bezbednosti društva, osnovni problem je u tome što je izbledela svest o njenom značaju i što se generalizuje potiskivanje *kolektivizma u odnosu na individualizam*. U novoj instrumentalizaciji, *sekuritizuje*[5] se društvo socijalne pravde,

[4] Gračova, Tatjana, *Sveta Rusija protiv Hazarije - Algoritmi geopolitike i strategije tajnih ratova svetske zakulise*, prevod sa ruskog, Sveta Rusija, Beograd, 2009, str. 3

[5] Termin (preuzet od Ralfa Emersona, vanr.prof. i zamenika voditelja studija na Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS) na Nanyng Tehnološkom Univerzitetu, Singapore) izvorno označava proglašavanje *pretnjom.* Autor upozorava da upotreba termina ya *pitanja koje nisu vojna* može dovesti do militarizacije drugih sektora (političkog, društvenog,

politizuje viševekovno bogatstvo duhovnog života, omalovažavaju kulturne tradicije i patriotizam, a kao *modus vivendi* izdiže vrednost liberalnog shvatanja individualizma u formi brzine (ne)etičkog bogaćenja nove „elite", kao (ne)moralni običaj ili samo kao (ne)moral. Svakako, reč je o modelu pohlepnog ponašanja na svakom koraku i u svakoj prilici. Reč je o novoj prirodi modela u posrnuloj kulturi socijalnog rascepa i koncentracije neslućene moći za manjinu i nemoć za većinu građana. U tom modelu, dok intelektualci ćute, politički predstavnici, kao produžena ruka globalista, neretko rade ono što je dijametralno suprotno interesima njihove države i naroda. U medijskoj instrumentalizaciji sintagme *suočavanje sa prošlošću* poriče se kolektivna prošlost, svest o zajedničkoj istorijskoj sudbini i kontinuitetu, omalovažavaju se nacionalna samosvest i identitet. Pri tome, pažnja javnosti se usmerava na jedan novi fenomen *društvene bezbednosti* sa rešetkama[6] umesto cveća na prozorima, ljudskim pravima za kriminalce i amnestijama za prevarante. Celokupan proces u neideološkom dobu, intelektualci prestižnih škola u svetu ukazuju nam, da se, u suštini, radi o modelu sukoba kultura, o problemima funkcionisanja multikulturnih zajednica zbog „nerazvijene demokratije" i kršenja „humanitarnih prava", o aktivnostima moćnih terorističkih grupa, čak i tamo gde su multikulturne zajednice bile uzor tolerancije i suživota u miru.

Siguran sam da će ljudi koji od mene bolje poznaju filozofiju multikulturalizma, svojim razmatranjima doprineti da se ovaj fenomen u novom vremenu bolje upozna, da se shvate potencijalne posledice iz ugla bezbednosti društva i države, a što je i nemoguće razumeti bez objektivnog naučnog istraživanja i šireg pogleda na načine organizovanja moderne ljudske zajednice.

## Osnovna obeležja savremenih shvatanja bezbednosti

Vojnici su u pravu kada prave razliku između informacije, koja je dobijena u sirovom stanju, i obaveštenja, koje je, u stvari, informacija provučena bar kroz trostruko sito: procenu izvora, procenu sadržaja informacije, proveru informacije. Radi toga, savremeno shvatanje bezbednosti mora biti rezultat njenog sistemskog izučavanja svih

ekonomskog, ekološkog) i poticanja za suzbijanje pretnji vojnom silom.
Detaljnije videti: Ralf, Emerson: *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, London: RoutledgeCurzon, 2003,i *Non-Traditional Security in the Asia-Pacific: The Dinamics of Securitisation*, Singapore: Eastern University Press, 2006.

[6] O Društvenoj bezbednosti detaljnije videti: Kopenhagenska škola – (Ole Wæever, prof. na Odesku za pitanja nacionalne bezbednosti na Mornaričkom postdiplomskom studiju, Monterey, SAD i Buzan Barry prof. međunarodnih odnosa na London School of Economics, UK, i dr.) *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London, 1993, i
Buzan Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Studies in the Post-Cold War Era*, London, 1991., Harvester Wheatsheaf, 2nd edn.

informacija i indikatora koji bi mogli da imaju karakter pretnji. Zajedno sa tradicionalnim, savremeno shvatanje predstavlja nadgradnju bezbednosti kao posebne poddiscipline međunarodnih odnosa u novom vremenu. U tradicionalnom shvatanju, ovom poddisciplinom međunarodnih odnosa, pojedini univerziteti su započeli da se ozbiljnije bave još između Prvog i Drugog svetskog rata.

Savremeno shvatanje bezbednosti pripada vremenskom okviru od kraja XX i početka XXI veka i društvenim promenama koje se od tada javljaju u društvu, državi i u međunarodnim odnosima. Od naučnih pristupa ovim studijama očekuje se, pre svega, da objasne filozofsku i politološku pozadinu velikih promena, u kojim je došlo do prekrajanja i brisanja jedne kolektivne istorije, i novih rasprava o karakteru multikulturalizma i ljudskih prava sa njihovim praktičnim implikacijama na bezbednost u novoj prirodi pluralnog društva *autonomnih organizacija*[7]. U toj novoj prirodi društva, stanje je postalo zavisno od odnosa između interesa različitih grupa u politici i ekonomiji, društvu i državi, pa i u najširoj društvenoj, odnosno međunarodnoj zajednici. U neoliberalnoj filozofiji bezbednosti takvog društva, izdiferencirana i veoma moćna manjina, osloncem na kamate i kredite, kao institucionalizovane privredne mehanizme i političku elitu, želi da privede većinu u jedinstven poredak, u kojem individualni egoizam predstavlja kamen temeljac interesovanja ličnosti. Ta nova priroda društva, tumači se, kao *moralna i politička osnova za individualističko ponašanje,*[8] iako istovremeno guši mnoge ranije tendencije ka grupnom životu. U takvom društvu, od primarnog značaja za društveni razvoj (liberalizma) ističe se značaj *konvergencije političkih i ekonomskih interesa*[9], ali i sasvim novih obrazaca „razvoja", koji se manifestuju kao dvosekli mač u smislu „izazov/pretnja", od individualizma do društva, države i šire. U tim obrascima, zaštita ljudskih prava postavlja se *individualistički* u odnosu na ljudsku jedinku, ali ne i u odnosu na narod kao kolektiv. To su obrasci u kojim je, civilnom društvu, odnosno nevladinim organizacijama, stavljeno u zadatak da ispituju pojedinačne povrede *prava čoveka* u unutrašnjem poretku države, ali ne i u slučaju masovne povrede koje proizlaze iz nametanja sankcija, pretnji i/ili upotrebe sile ili pak korišćenja nedozvoljenog oružja. Tako se, primera radi, razvoj i unapređenje ideologije ljudskih prava, neretko javlja kao mač za razbijanje nacionalnih država koje su, inače, u ideologiji označene kao *najveća prepreka ili pretnja u razvoju procesa globalizacije*[10].

[7] Detaljnije videti:Avramov, Smilja, *Civilno društvo i nevladine organizacije*, Nova Evropa, Beograd, 2006, str. 45-49.

[8] Frensis Fukujama, op. cit. str. 283

[9] Isto, str.13

[10] Detaljnije videti: Simeunović, Dragan, *Novi svetski poredak i nacionalna država*, Ogledi, Beograd, 1995. Džin Šarp, *Od diktature do demokratije - rušimo prepreke gradimo mostove*, prevod sa engleskog jezika, Beograd, 1999.

U ovom procesu, dodatni, bezbednosni problem predstavlja tzv. zakulisni novac, koji se kroz različite „kriminalne kapije" uvlači u društvo kreiranjem zakulisnih instrumenata moći, pa se dalje zagovaranje demokratije, ljudskih prava i multikulturnog društva manifestuje samo kao puka predstava. Na ovo detaljnije ukazuju i novije (kritičke) škole bezbednosti, tumačenjem da je društvo ušlo u novu fazu razvoja u kojoj se vojne pretnje ne smatraju jedinom opasnošću za bezbednost države i društva.[11]

Naravno, ovim ne želim reći da pretnje bezbednosti društva nisu postojale i ranije. Međutim, one su danas poprimile takve razmere da su u praksi teško prepoznatljive, što je i logično s obzirom na njihovu (ne)zastupljenost u društvenim naukama.

Posmatrajući bezbednost kao stanje savremenog društva, cenim da je danas u najnepovoljnijem položaju kulturni i nacionalni identitet mnogih društava, i da su ta pitanja za njihov održivi razvoj postala važnija i od samog nataliteta. Reč je o takvim vrstama pretnji koje proizvode društvena stanja, koja bih uporedio sa onim u gasnim komorama. U njima, društvo i država postepeno – brže ili sporije, odumiru gubljenjem osećaja nacionalne samosvesti, identifikacije, solidarnosti i patriotske lojalnosti. Nesumnjivo, reč je o prirodi pretnji čije su posledice pogubnije za održivi razvoj i nacionalno bogatstvo društva i države od fizičke brojnosti građana ili od demografskog rasta.

Poznato je da su se kroz istoriju menjale doktrine i sredstva uticaja na bezbednost društva. Međutim, kako ističe Rože Mikijeli[12], uvek se vodilo računa o „stanju duha" u društvu. To pitanje je aktuelno i danas, pre svega, radi revitalizacije vertikale socijalnih vrednosti, stvaranja poštovanja i poverenja u sistem vrednosti na širem evropskom prostoru[13], a ne samo u novim društveno-političkim zajednicama na prostoru ex Jugoslavije. S tim u vezi, odgovorni za „stanje duha" treba da imaju ne samo osećaj za javnost i njeno trenutno stanje, nego i za prepoznavanje pretnji i osnovnih ciljeva na koje se usmeravaju subverzivne aktivnosti u društvu, kao što su:

- *demoralisanje nar*oda kao ciljne grupe koju treba razjediniti na sastavne delove koji ga sačinjavaju;

---

Avramov, Smilja, *Civilno društvo i nevladine organizacije*, Nova Evropa, Beograd, 2006, str. 283-284. Uporedi: *Američka upozorenja ne plaše Egipat*, i: *Uloga Srba u egipatskoj revoluciji*, Boško Jakšić, POLITIKA ONLINE 10-02-2012, www.politika.rs (15:45), ili „Politika" 10-02-2012, str.2. ; i *Pakleni posmrtni globalni život Otpora*, Zlatko Bogatinovski, „Pečat", br. 195/20011, str. 35-39.

[11] Detaljnije videti: Collins, Alan, op.cit.

[12] Mucchielli, Roger, *La Subversion*, Bordas Paris C.L.C., Paris, 1976.

[13] Videti: *Mai come oggi serve il senso morale*, Aprl predsednika Republike Italije Giorgio Napolitano i kardinala Giannfranco Ravasi, *Il Picolo*, 6 ottobre 2012 str.5, i *La politica e inadeguata neccessario un rilancio morale*, „La Repubblica" 6 ottobre 2012., str.1,2 i 3., i/ili: www.repubblica.it; www.ilpiccolo.it

- *diskretidovanje vlasti*, njenih branioca, funkcionera, uglednih ljudi;

- *neutralisanje javnosti* da bi se sprečila svaka opšta i spontana akcija u korist vladajućeg poretka.

Ova neutralizacija podrazumeva *da se većini nametne ćutanje koje izražava apatiju, a ne osudu agitatora*[14], i, naravno, da se ne prepozna priroda akcije kao pretnja bezbednosti društva.

U analizi savremenih problema bezbednosti multikulturnog društva, neophodna je strukturna analiza različitih indikatora. Ovde posebno ukazujem na prilično zanemarene pretnje i u okviru njih na sadržaje koji ugrožavaju:

- opstanak porodice u tradicionalnom smislu;
- funkcionisanja tradicionalnih institucija;
- osećanja društvene pripadnosti ljudi;
- poverenja javnosti, kao očekivanja jednih članova zajednice da će se drugi članovi te zajednice ponašati regularno, pošteno i kooperativno;
- etičkih vrednosti u poslovnim odnosima;
- smisla za zajednicu (kulturnu, etničku i državu);
- nacionalnog identiteta i državotvorne svesti;
- nacionalnog prestiža kao simboličkog „dobra“ i otvaranja puta u procesima ka materijalnim dobrima.

Primera radi, ako analiziramo sadržaj indeksa prosperiteta, polazeći od pretnji za porodicu kao prvu tradicionalnu vrednost u društvu, onda možemo konstatovati da je ona već dovedena u pitanje. Za današnju porodicu u Srbiji –

*Postoje nalazi da su različiti nivoi ekonomskog razvoja povezani sa različitim vaspitnim stilovima. Oni koji su bogatiji trude se da kod dece podstaknu* ***nezavisnost, toleranciju, inicijativu, kritičnost, autonomnog pojedinca****…, dok siromašniji insistiraju na* ***nekritičkoj poslušnosti i pokornosti****, što su karakteristike 'društvenog karaktera' koji nije kompatibilan s potrebama modernog demokratskog društva. Ideal socijalnog napredovanja za porodicu u Srbiji, danas je –* ***ulazak 'preko noći' u politiku, kupovina diploma 'na brzaka', a uzori mladih su pevačice i kriminalci***“[15].

Mada Srbija nije jedino društvo na balkanskom i evropskom prostoru sa sličnim karakteristikama, za nas je ovo pitanje porodice značajno i sa aspekta funkcionisanja institucija države, pre svega u pogledu utvrđivanja *obrazovnih standarda*. Naime, ako se složimo sa pomenutim obrascima vaspitnog ponašanja porodice, onda se postavlja pitanje i

[14] Volkov, Vladimir, *Dezinformacija, od Trojanskog konja do Interneta*, prevod sa francuskog, „Naš dom“ i “Age d'Homme”, Beograd, 2002, str. 17.

[15] Detaljnije videti: Brkić, Miša, „Za blagostanje nam fali socijalni kapital“ (komentari socijalnih psihologa - Zoran, Pavlović i Đokica Jovanović) „„Novi magazin“, br. 88, 03.01.2013, str. 14

obrazovnih standarda, što je u nadležnosti države, a ne porodice. Dakle, ako je interes države da ima „zdravu" porodicu i društvo, onda ona mora voditi računa kakvi su standardi u obrazovnom sistemu, da li se u školama obrazuju poslušni pojedinci kao poželjna društvena vrednost, odnosno, da li se u osnovnim i srednjim školama uči, a u visokim studira i razvija kritičnost, i, na kraju – ko ih obrazuje.

U komentaru na rezultate istraživanja društvenih vrednosti, engleskog instituta „Legatum" za 2012. godinu, socijalni psiholog Zoran Pavlović, sa Odseka za psihologiju beogradskog Filozofskog fakulteta je istakao: *Nalazi „Legatum-a" pokazuju da je u našem društvu nivo socijalnog vrlo nizak, a interpersonalno poverenje među najnižem u Evropi….*[16] Prema ovom sociologu, ocene pomenutog instituta ne iznenađuju jer ih potvrđuju nalazi i mnogih drugih istraživanja. Uzimajući u obzir rezultate istraživanja i druga relevantna mišljenja, može se zaključiti da je naše društvo izloženo ozbiljnim pretnjama koje mogu imati drastične posledice i za Srbiju kao državu. Ovaj problem je utoliko značajniji ukoliko se imaju u vidu upozorenja da je Srbija *društvo u kojem niko ni u koga nema poverenja, niko ni od koga ništa ne očekuj*.[17] Posledice ovakvih saznanja o društvu mogu biti najpogubnije za mlade školovane ljude čije školovanje predstavlja investiciju ove države. Nažalost, isti izvor ukazuje *da Srbija nije dobro mesto za život što im povećava želju da odu iz zemlje, a upravo bi oni morali da ostanu i da u budućnosti vode ovu državu*.

Pored sadržaja gorepomenutih indikatora pretnji, za bezbednost društva uopšte, i multikulturnog posebno, društvu su neophodni stalna intelektualna budnost i analitički sluh i za druge uzročno-posledične aktivnosti, kao što su:

- državni i druge vrste terorizma,
- destrukcije višenacionalnih i višekulturnih zajednica,
- novi oblici ponašanja državnih i nedržavnih aktera u ostvarivanju geopolitičkih i geoekonomskih interesa (npr.: pod motom „do slobode nasiljem" ili „rušenjem prepreka i izgradnjom mostova – od diktature do demokratije"),
- stvarna priroda sukoba civilizacija i sudara kultura,
- nove forme kriminala, ekonomske, energetske, ekološke i socijalne, bezbednosti,
- ilegalnog prometa, zaključno sa pretnjama identitetu i bezbednosti uopšte.

Bez obzira na nedostajuće dimenzije državnosti i tranzicione probleme koji prate razvoj posthladnoratovske države i javne administracije, nesporno je da koncepcija savremene bezbednosti zavisi, najpre, od stepena

[16] Op. cit. str. 12.
[17] Op. cit. str. 14.

budnosti i kvaliteta intelektualne elite, a zatim od mere u kojoj njen karakter shvataju politička, privredna, vojno-policijska i ostale društvene elite.

Polazeći od shvatanja da socijalno poverenje vodi prosperitetu, a nepoverenje naroda u elite daljem ugrožavanju društva i države, za nauku i za struku, veoma su upozoravajuća saznanja da građani u Srbiji vide elitu *„… kao najcrnji deo društva koja je na te pozicije stigla kvarnim putem i ne zaslužuje nikakvo poverenje…"*[18]. Socijalni psiholog, Zoran Pavlović, napominje da Srbija ima *zarobjenu državu*, u kojoj je na delu zavera elita protiv stručnosti. U tom smislu, naš paradoks je poseban jer državu moraju da modernizuju oni koji od nje žive, pa se postavlja pitanje zašto bi se takvima isplatilo da u društvu bude mnogo stručnih i kompetentnih ljudi[19]. Iako deo intelektualne elite i nauka ukazuju na moguća organizaciona i druga rešenja, u praksi, još uvek ne postoje pretpostavke, ni subjektivne pa, možda, ni materijalne za uspešnu implementaciju.

Sve ovo pokazuje da se savremena bezbednost više ne može posmatrati primarno kao bezbednost države, a ni sprečavanje pretnji osloncem na vojnu silu. Prelazak iz „doba ideologija" u „doba kultura" koji se poklapa sa rušenjem socijalističkog poretka, ponovo ističe *kolektivne kulturne identitete i bezbednost koja podrazumeva* „***održivi razvoj tradicionalnih obrazaca jezika, kulture, verskih i nacionalnih identiteta kao i državnih običaja.***"[20] U modernom poimanju društva uređenog na principima „teorije grupa", izgradnja države može da se transformiše u bezbednosni problem u onim društvima koja nastoje zadržati ideologija *stvaranja nacionalne države utemeljene na nacionalizmu*[21]. Suština ovog problema je u suprotnim diskursima, između očuvanja nacionalnog identiteta i dominantne kulture, prihvatanja interesa grupa i zahteva manjina[22], poštovanja kultura različitosti i unapređenja moralnog progresa

[18] Op.cit. Str. 12.

[19] Detaljnije videti: „Novi magazin, Op.cit. str.12 i Frensis Fukujama, *Građenje države*, prevod sa engleskog, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

[20] Op. Cit.: str. 122-123.

[21] Detaljnije videti: Simeunović, Dragan, *Novi svetski poredak i nacionalna država*, Ogledi, Beograd, 1995.

[22] Najpoznatiju definiciju manjine dao je specijalni izvestilac Potkomisije UN-a za suzbijanje diskriminacije i zaštitu manjina, Federico Capotorti. Prema njemu „manjina je grupa manja od ostatka stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi, koji su državljani te države, imaju etničke, verske ili jezične odlike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar samo implicitno, osećaj solidarnosti usmeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vere i jezika."

Moderno zakonodavstvo nije u sebe inkorporiralo postojanje manjina jer je usmereno samo na dva entiteta: ***državu i pojedinca***, a bazira se na dva ekskluzivna principa: ***identitetu i nekontradikciji*** koji nisu povezani. Naime, *manjina* nije ni *država* niti *pojedinac*. Međunarodno pravo je našlo rešenje manjinskog pitanja tako što je inkorporisalo manjine u oba entiteta; po prvom se stvaraju države, a po drugom se manjinska zaštita posmatra kao zaštita pojedinca.

za održivi razvoj u kome dominira zbližavanje interesa političkih i ekonomskih elita u društvu (a ne samo u državi).

### Identitet, nacionalizam i multikulturalizam

U definisanju identiteta, uopšte, možemo se složiti sa Džozefom Batlerom da je *identitet sve ono što jeste da jeste, a ne nešto drugo*,[23] ili, posebno reći, da je *identitet način na koji pojedinci i grupe definišu i doživljavaju sami sebe*. Analogno tome, društveni identitet predstavlja način *kako pojedinci doživljavaju svoju zajednicu i sebe u njoj*, a društvo kao zajednicu zasnovanu na kolektivnom identitetu koji se definiše kao *ono što omogućava korišćenje reči '**mi**'*.[24]

*Nacionalni identitet* kao vrsta kolektivnog identiteta ukazuje na sličnost unutar grupe, kao i na različitost između grupa ili u odnosu na druge grupe. Nacionalni identitet podrazumeva osećaj pripadnosti društvenoj, nacionalnoj ili etničkoj grupi, i uverenje da se te komponente, i s njima povezani interesi i ciljevi, mogu realizovati u tom *etnicitetu* ili pomoću njega. Nacionalni identitet istovremeno određuju objektivni i subjektivni elementi. U objektivne elemente spadaju: *jezik, državnost i religija*, a u subjektivne elemente: *svest o vlastitoj nacionalnoj pripadnosti ili subjektivnom osećaju nacionalnoj pripadnosti.*

U praksi, kada se analizira bezbednost multikulturne zajednice, *nacionalni identitet* se veoma često tumači kao društvena pretnja. Radi toga, potrebno je biti oprezan u prepoznavanju izrazito „tanke" granice, posebno u situacijama izraženijih tendencija u jačanju elemenata nacionalnog identiteta i opasnosti da se on, u procesu homogenizacije, izjednači sa *nacionalizmom* i nacionalističkom ideologijom. Suština bezbednosti multikulturne zajednice ogleda se u težnji da se kulturne i etničke razlike uzdignu na nivo političkog principa i da se, na taj način, definišu kao jedini legitimni tip u društvu. Nasuprot *ideologiji nacionalističke politike*, definiše se *konstitucionalna politika* koja polazi od *realne stvarnosti*.

Ideologija *nacionalističke politike* predstavlja radikalnu politiku koja: nastoji da uspostavi *primat ideološkog nad realnim*, u cilju radikalne izmene stvarnosti i njenom usklađivanju sa nekakvim apriori konceptom. Za razliku od nje, *konstitucionalna politika* nastoji da osloncem na političke institucije i institucije pravde, kompromisom rešava protivrečnosti između *grupnih i individualnih interesa* u društvu.

Međutim, kada se radi o bezbednosnom karakteru *etničkog principa*

Federico Capotorti, *Studija o pravima osoba koje pripadaju etničkim, verskim i jezičkim manjinama, UN*: New York1991, 91)

[23] Videti: Blekburn, Sejmon, *Oksfordski filozofski rečnik*, prevod sa engleskog, Svetovi, Novi Sad, 1999, str. 167.

[24] Op.cit. Wæver, 1993, str. 17.

i vezi između *etnosa i demosa*, tj. *nacionalizma* i *građanstva* (uspostavljenoj Francuskom revolucijom), po Habermasu, on ima privremeni karakter. Po njemu ta veza ne mora da ugrožava postojanje i poštovanje građanskih principa i funkcionisanje demokratije,[25] pa čak i ako se tumači u etničkom kontekstu. Analogno tome, poštovanje principa organizovanja i razvoja građanskog ili civilnog društva, u formi interesnih grupa, ukazuje na građanski identitet kao privrženost liberalno-demokratskim vrednostima zajedno sa civilnim (građanskim) vrlinama. **Ovakvo shvatanje identiteta povezano je sa individualnim određenjem pojedinca kao političkog subjekta, bez obzira na njegovu etničku pripadnost.** Takav identitet predstavlja *građanski identitet*, a on podrazumeva toleranciju i sklonost za učestvovanje u oblikovanju političkog procesa i u njegovoj promociji kao *javnog dobra*. Zagovornici ovog pristupa smatraju da takav identitet pruža mogućnost ljudima da aktivno učestvuju u političkom procesu, sa ciljem da doprinesu da javna vlast bude odgovorna i prihvatljiva. Takva javna vlast treba da doprinese *jačanju poverenja* i njihove društvene funkcije u multikulturnom društvu, kao i većem značaju *posredujućih društvenih struktura kao što su susedstvo, crkva, sindikati i drugih vrednosti koje se mogu podeliti sa drugima i zajedništva sa onim koji ih okružuju,*[26] a imaju obeležja građanskog identiteta.

Klasično liberalno promišljanje o građanskim jednakostima i slobodama bazira se na pretpostavci da *svi ljudi žive u jedinstvenoj zajednici*. Polazeći od političkog i kulturnog aspekta te zajednice, smatra se da pojedinci koriste politička prava i odgovornosti koja proizlaze iz liberalne pravde kao i svi njihovi sugrađani koji žive unutar iste političke zajednice i kulturnog miljea. Ovo shvatanje dalje podrazumeva da u kulturnoj zajednici pojedinci vremenom oblikuju i revidiraju svoje ciljeve i očekivanja, s obzirom da dele iste kulturne zajednice, dele kulturu, jezik i prošlost koji određuju njihovu kulturnu pripadnost, ali ne govore da se oni na taj način asimiluju i da gube svoj identitet. Istina je da u praksi postoje slučajevi u kojim se ***politička zajednica poklapa sa kulturnom zajednicom***, kao što je slučaj u nacionalnoj državi, na šta implicitno ukazuje većina savremenih političkih teorija[27]. Međutim, kada se analizira bezbednost multikulturnog društva, ***problem se javlja ukoliko se ova dva oblika zajednice ne poklapaju***.

---

[25] Habermas, Jürgen (1995) "*Citizenship and National Identity*", u: Omar Dahbour, Micheline R. Ishlay (ed.), The Nationalism Reader, New Jersey: Humanites Press, 1995, str. 335.

[26] Frensis Fukujama (1997), op.cit. str. 20.

[27] Detaljnije videti: Ostron, Vincent, *Politička teorija složene republike*, „Informator", Zagreb, 1989; Sasen, Saskia, *Gubitak kontrole? Suverenitet u doba globalizacije*, Beogradski krug, 2004; Pašić, Najdan, Uporedni politički sistemi, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1981; Vasović, Vučina, Savremeni politički sistemi, Naučna knjiga, Beograd, 1987; Axford, Varrie i dr., Uvod u politologiju, Politička kultura, Zagreb, 2002.

U analizi bezbednosti političke i kulturne zajednice, posebnu pažnju treba obratiti na *političku zajednicu koja sadrži dve, tri ili više grupa različite kulture*, *jezika i kulturnih tradicija.* Takvu sliku nalazimo u multikulturnoj državi tipa Srbije, kao, uostalom, i u drugim *kulturno pluralnim državama.*[28] Ono što je zajedničko za jedne i druge zajednice, pluralne i nepluralne, jeste uloga *kulture.* Naime, kultura i kulturni odnosi su u uzročno-posledičnoj vezi sa svim ostalim društvenim odnosima (ekonomskim, političkim, klasnim, ideološkim, etičkim, obrazovnim...) i sa bezbednošću kao društvenim stanjem. Kada se to pitanje posmatra u kontekstu društvene bezbednosti i izgradnje novonastalih država na prostoru eks SFR Jugoslavije, onda se ne može se zanemariti pojava etnocentričkog nacionalizma u njima. Ne može se, naravno, očekivati da će on jednostavno nestati u nekom „alternativnom modelu društva" ili u razvoju ideologije liberalizma. Smatram da, uzimajući u obzir različite naučne pristupe izučavanju fenomena identiteta: ličnog, grupnog i nacionalnog, nije moguće, naučno zasnovano, prihvatiti univerzalizam i kosmopolitizam, koji bi isključivali, manje-više, bitne elemente nacionalnog identiteta.

Naravno, ovde ne treba ni gubiti nadu o mogućnostima za ostvarivanje građanskih jednakosti uz očuvanje nacionalnog identiteta koji u sebi sadrži liberalne i neoliberalne elemente. Valja naglasiti da građanski i nacionalni identitet, kao različiti načini ili aspekti, imaju jednu zajedničku crtu – *samosvest* kao suštinsko određenje, i čoveka koji ga čini društvenim i političkim bićem u zajednici i državi. To određenje kod čoveka treba izgrađivati u vaspitnom i obrazovnom procesu, razvijati u pravnom i konstitutivnom poretku, uz uvažavanje prastare konstatacije da je *čovek po prirodi političko i državotvorno biće* (gr. *zoon politikon*).

## Politika bezbednosti multikulturnog društva

Politika bezbednosti multikulturnog društva predstavlja sastavni deo *bezbednosti održivog razvoja društva i njegovih obrazaca kao što su: jezik, kultura, vera, nacionalni identitet i državni običaji.*[29] Ovaj neorealistički pristup bezbednosti vezuje se za evropsku školu koja bezbednost tumači u pet sektora nacionalne ili državne bezbednosti. Društvo se shvata kao samo jedan bezbednosni sektor čije ugrožavanje predstavlja pretnju i državi. Bezbednost države i društva, svakog u svom smislu, smatra se prihvatljivom ukoliko se ostvari u političkom, ekonomskom, društvenom i ekološkom sektoru, a neprihvatljivom ukoliko je, u svim ovim sektorima, izložena vojnim pretnjama.

[28] Detaljnije videti: Kymlicka Will, *Multicultural Citizenship. Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Ckaredon Press, 1995.

[29] Bary Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold WarEra,* Harvester Wheatsheaf, 2nd edn., London, 1991, str. 122-123.

Za shvatanje savremene politike bezbednosti, ključno pitanje je u razumevanju same *ideje preživljavanja* i *vrsta pretnji*. Tako, dok se *državna bezbednost bavi pretnjama državnom suverenitetu – ako država izgubi svoj suverenitet, ne može preživeti kao država, a društvena bezbednost se bavi pretnjama vlastitom identitetu – slično tome, ako društvo izgubi svoj identitet neće preživeti kao društvo*. Međutim, kada je reč o bezbednosti multikulturnog društva, važno je imati u vidu da bezbednost države može biti dovedena u pitanje i u slučaju postizanja visokog intenziteta društvene kohezije. Takva situacija je karakteristična za državne programe homogenizacije, kada *jačanje identiteta* jedne ili više grupa raste do granice čijim prelaskom može da postane pretnja i da pređe u sukob sa drugim grupama, javnošću ili državom.

Dakle, politika bezbednosti multikulturnog društva predstavlja posebnu potrebu i interes njegovih činilaca za održivi razvoj društveno-političke zajednice u celini, a ispoljava se bilo kao politika priznavanja i nepriznavanja, ili odnosa društva i države prema posebnostima identiteta. Na prostoru nekadašnje SFR Jugoslavije ovaj se problem aktuelizuje u sasvim novoj pravnoj prirodi pluralnih (socijalnih, političkih i ekonomskih) zajednica. Bavljenje multikulturnim društvom u ovom smislu, pretpostavlja shvatanje da je, zapravo, reč o bavljenju *identitetom grupa*. Imajući u vidu da identitet predstavlja vrednost koja treba biti *štićena i javno priznata*, onda na suštinu bezbednosnog problema ukazuje i sam put do takvog statusa, na jednoj strani i stepen društvene tolerancije u procesu njegovog uzdizanja do granice čija percepcija u javnosti neće imati obeležje pretnje, bilo u formi nacionalizma ili ugrožavanja demokratskog građanstva i jednakih sloboda.

U bezbednosnom diskursu multikulturalizma važno mesto pripada autonomiji pojedinaca kao „sposobnost dobrog izbora" koja je usko povezana s njihovom kulturnom pripadnošću, ali i sa razvojem tolerancije u smislu vrednovanja autonomije pojedinaca od strane drugih. Za ovaj diskurs, u smeni društveno-političkih i ekonomskih sistema, deo evropskih intelektualnih krugova naglašava da rešenje za ove izazove nudi sam *liberalizam*. Njegovi zagovornici ističu da liberalizam najpre otvara prostor snažnom multikulturalizmu u vidu kulturnih prava, a zatim ga i zahteva u slučaju kulturne nejednakosti[30].

U objašnjenju zahteva manjinskih grupa u multikulturnom društvu, u savremenoj političkoj fiilozofiji kaže se da insistiranje na tim zahtevima doprinosi promenama opštih građanskih i političkih prava u okviru liberalne demokratije, i kroz individualno građanstvo vodi ka *priznavanju specifičnog*

[30] Kymlicka Will, *Multicultural Citizenship. Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Ckaredon Press, 1995, str. 374

*identiteta*[31]. Kimlicka, jedan od pobornika multikulturalizma i „politike priznavanja" identiteta, ističe da nepriznavanje partikularnih kultura ugrožava mogućnost neometanog razvoja njihovih identiteta i napominje da se *identitet delimično oblikuje priznavanjem* ili *nepriznavanjem*. S tim u vezi, pojedinac ili grupa mogu biti značajno deformisani ukoliko je njihova slika u društvu *ograničena, ponižavajuća ili prezrena*[32], što za takve pojedince ili grupe predstavlja pretnju.

Borba protiv društvene marginalizacije pojedinaca, kojoj je posvećena politika priznavanja, usmerena je na kulturne nepravde, na praksu nepriznanja od strane dominantne kulture i na nepoštovanje različitih kultura (potcenjivanje kroz stereotipno predstavljanje u javnoj kulturi).[33] Habermas daje jednu varijantu politike priznavanja koja bitno ne narušava princip nediskriminacije. On ga bazira na umerenom i branjivom stanovištu o konstitutivnim mogućnostima upravljanja imperativima multikulturalizma, tj. u uslovima ustavne i demokratske države. Habermas smatra da prava pripadnika etničkih ili drugih grupa ne mogu biti adekvatno konzumirana ukoliko pripadnici ovih grupa nemaju mogućnost da ih artikulišu u *javnoj sferi*. Zapravo, Habermas u politiku bezbednosti multikulturnog društva uvodi pojam *javne sfere,* temeljeći ga na izrazito političkom viđenju građanstva razvijenog unutar evropskih država-nacija.

Bez obzira da li se javna sfera prihvata kao vrednosna kategorija i potreba ili ne, ovaj pojam daje metaforu za konceptualizaciju savremenih društvenih sistema. Društvo je u njima izloženo pritiscima bar sa dve strane: sa jedne pritisku za *proširenje javne sfere* po zahtevu grupa koje smatraju da su nepravedno isključene iz tog prostora i koje vrše pritisak za ravnopravno uključenje u njega; sa druge dolazi do pritisaka za promenu i proširenje sadržaja unutar tog prostora. U javnoj sferi takvi pritisci mogu naići na specifične odgovore. U jednom slučaju zahtevi nosilaca različitih kultura mogu se tumačiti kao pretnja homogenosti društva i time otvariti problem bezbednosti, a u drugom mogu potencirati dilemu društvene orijentacije između „tradicionalnog" i „savremenog" u ambicijama da se očuva kontinuitet održivog razvoja i prihvati širenje heterogenosti društva.

Ukoliko prihvatimo da je reč o politici bezbednosti multikulturnog društva, zapravo o vrednostima liberalnog društva, onda njihovo uvođenje u praksu održivog razvoja u „nova" društva otvara pitanje prirode konflikta u društvu.

Međutim, treba imati u vidu, da je liberalno društvo u samoj svojoj osnovi *konfliktno društvo*, da je u liberalnoj ekonomiji izražen takmičarski

[31] Kimlicka, Wil, *Savremena politička filozofija*, „Nova srpska politička misao", Beograd, 2009, str. 374.

[32] Taylor, Charles, *The Politics of Recognition*, u Amy Gutmann (ed.), Multiculturalism and the Politics of Recognition. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1994, str. 25.

[33] Kymlicka, Wil, 2009, Op.cit. str. 366).

*tržišni* odnos, da u liberalnoj politici postoje stalni sukobi oko pitanja *identiteta*, ali da sve to, međutim, ne znači da u tom društvu istovremeno ne može biti reči i o problemu *nacionalizma*. Naprotiv, želi se reći da je u ovim demokratskim društvima reč o političkim sukobima oko pitanja *identiteta koji se individualizuje i svodi na privatni karakter, što ga lišava javnih obeležja.*

Analogno zagovornicima ovih gledišta, smatra se da su u izgradnji liberalnog društva specifična dva politička gledišta i to: gledište na *identitet* i gledište na *priznavanje identiteta*. U prvom slučaju radi se o *identitetu baziranom na etnicitetu, klasi, rasi ili nacionalnosti*, a u drugom slučaju se radi o *identitetu baziranom na demokratskom građanstvu jednakih sloboda, i politici odgovornosti za pojedince koji traže javno priznavanje svoga identiteta.*[34] Za analizu bezbednosti multikulturnog društva značajno je i jedno i drugo gledište.

U analizi bezbednosti multikulturnog društva između identiteta i nacionalizma težište treba imati na problemu identiteta baziranog na etnicitetu, klasi, rasi i nacionalnosti. Međutim, kako je bezbednost nedeljivo društveno pitanje, potrebno je uzeti u obzir i identitet baziran na demokratskom građanstvu i na jednakim ljudskim pravima i slobodama. Radi toga polazno pitanje za analizu ova dva gledišta treba da bude u karakteru njegove *javne sfere kao spoja dva fundamentalna principa – otvorenog i neotvorenog*. Otvoreni model javne sfere podrazumeva javni publicitet i strukturnu odvojenost suverenih grupa građana, tj. njihove privatne sfere u društvu od javne sfere, odnosno odvojenost referentnih pitanja za društvo i državu. U ovom modelu otvara se prostor za *javnost* i za njenu bezbednost kao posrednika između jednih i drugih. Pojam javnosti podrazumeva građane koji racionalno raspravljaju o pitanjima od opšteg značaja na bazi normativnih polazišta kao što su: *racionalnost* (kritičnost), *otvorenost* (transparentnost ili opšta dostupnost) i *suverenost* (odsustvo bilo kakve prinude).

Na osnovu dosadašnjeg razmatranja možemo zaključiti da se politika bezbednosti multikulturnog društva pred problemom identiteta u njemu, lomi na *samosvesti* javnosti i *etnokulturne pravde*. Na prostoru Srbije i novih društveno-političkih zajednica na prostoru eks Jugoslavije, mogu se zapaziti protivrečni procesi jačanja *identiteta baziranog na etnicitetu*, kao i *identiteta baziranog na demokratskom građanstvu jednakih sloboda* u kome su brojna manjinska prava iz privatne sfere dobila javni status od *opšteg interesa*. U ovim procesima uloga javnosti je neprepoznatljiva, bilo u pogledu konfrontacija sa jačanjem identiteta na bazi etniciteta kao potencijalne pretnje u prevazilaženju tolerantnih granica, bilo u pogledu njihove komunikacione uloge između društva i države.

[34] Habermas, Op. cit.

## Multikulturno društvo i društveni identitet

Kada se govori o društvu može se postaviti pitanje zašto je potrebno govoriti i o njegovom identitetu. Pitanje je na prvi pogled i jednostavno i složeno. Jednostavno je ako imamo u vidu da je predstava o društvu upravo u predstavi o njegovom identitetu. Naime, na osnovu identiteta stvara se predstava o zajednici i o pojedincima iz te zajednice, a sa druge strane sa tom zajednicom se identifikuju njeni članovi. Međutim, mnogo složenije pitanje se odnosi na društva sa više kultura. Ipak, tu složenost kao priznanje da u društvu postoji više kultura treba smatrati prednošću, a ne nedostatkom, jer se svaka kultura obogaćuje dodirom s drugom kulturom, ukoliko se pri tome ne narušava vlastiti identitet. Kada je reč o njegovoj bezbednosti, ona je takođe složeno pitanje jer predstavlja više od zbira bezbednosti pojedinaca i pojedinih kulturnih grupa.

U praksi se javljaju poteškoće za definisanje veze između *bezbednosti društva i društvenog identiteta*. S tim u vezi, Viver upućuje na Gidensovo shvatanje da su „…savremena društva kao *jedinice* najčešće nacionalne države ili se temelje na ideji nacionalne države."[35] Poseban politički značaj za analizu bezbednosti u njima imaju objektivni pristupi *etnonacionalnim i verskim entitetima*. Saznanja mogu doprineti za definisanje vizije bezbednost društva kao garancije za njegov opstanak, u uslovima promenljivih uticaja, potencijalnih ili stvarnih pretnji. Opstanak društva podrazumeva održivosti njegovih tradicionalnih karakteristika, kao što su: jezik, kultura način udruživanja, vera, nacionalni identitet i običaji sa prihvatljivim stepenom razvoja.

## Zaključak

Iz ovog pokušaja da pružim prilog za shvatanje bezbednosti kao veoma specifičnog obeležja multikulturnog društva, može se zaključiti: 1. da potpuniji odgovor za ovaj problem zahteva svestran istraživački projekt, a posebno u oblasti socijalne psihologije i 2. da se na osnovu ovog rada može govoriti na nivou opštih pretpostavki o pretnjama i o identitetu pojedinih zajednica različitih kultura.

Na prostoru eks SFRJ multikulturni problemi su dodatno opterećeni: procesom „novog" pluralizma; izgradnjom „novih" nacionalnih država praćenih ideološkim predrasudama o ulozi većinske nacije i izazovima da se na račun nacionalnog identiteta generišu nepravde i pretnje drugim etničkim i kulturnim grupama. Posmatrano kroz optiku intelektualnih krugova evropskih škola i jednog dela domaćih autoriteta, povoljnije izglede za civilizacijski iskorak iz ideoloških predrasuda prošlosti obećava

[35] Wæver, Ole, *Societal Security: The Concept*, London, 1993, str. 19.

sve izvesnije učvršćivanje: liberalnog modela multikulturalizma kao mogućeg (kompromisnog) rešenja između protivrečnih tendencija; podrške individualnim građanskim zahtevima (lična ostvarenja, unutrašnjost bića, subjektivnost); sociokulturoloških zahteva (vrednosti, stilovi života, privatna sfera), kao i zahteva za identitetom (potreba za priznavanjem, afirmacijom posebnosti).

Za bezbednost Srbije kao multikulturnog društva neophodno je ostvariti pretpostavke za revitalizaciju „prve" tradicionalne vrednosti porodice i socijalnog kapitala kao društvene vrednosti, a zatim, obrazovanja i državne uprave.

Sa interesima bezbednosti društva nije spojivo da se jačanjem jednog identiteta brišu obeležja multikulturalnosti društveno-političke zajednice, marginalizuje uloga javnosti ili favorizuje moć državne birokratije. Naspram težnje države da se širi i totalno kontroliše sve sfere društva vredi uložiti više napora za izgradnju civilnog društva i građanskog identiteta. Sve upućuje na zaključak da u uspostavljenom poverenju između ljudi, multikulturalizam može biti bogatstvo i doprinos dominantnoj kulturi društva, može ojačati transakcije i podsticati sve vrste kooperativnosti u državi i društvu.

**Popis korišćenih i konsultovanih izvora:**

**a) Knjige i studije,**

1. Avramov, Smilja, *Civilno društvo i nevladine organizacije*, Nova Evropa, Beograd, 2006.

2. Axford, Varrie i dr., *Uvod u politologiju*, Politička kultura, Zagreb, 2002.

3. Bary Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold WarEra,* Harvester Wheatsheaf, 2nd edn., London, 1991.

4. Blekburn, Sejmon, *Oksfordski filozofski rečnik*, prevod sa engleskog, Svetovi, Novi Sad, 1999.

5. Capotorti, Fererico, *Studija o pravima osoba koje pripadaju etničkim, verskim i jezičkim manjinama,* UN: New York, 1991.

6. Collins, Alan, *Suvremene sigurnosne studije*, prevod sa engleskog, Politička kultura, Zagreb, 2010.

7. Divjak, Slobodan, *Problem identiteta: Kulturno, etničko, nacionalno i individualno*, „Službeni glasnik", Beograd, 2006.

8. Frensis, Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Podgorica, 1997.

9. Frensis Fukujama, *Sudar Kultura*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997.

10. Frensis, Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

11. Gračova, Tatjana, *Sveta Rusija protiv Hazarije - Algoritmi geopolitike i strategije tajnih ratova svetske zakulise*, prevod sa ruskog, Sveta Rusija, Beograd, 2009.

12. Guskova, Jelena, Jugoslovenska kriza i Rusija, IMPP, Beograd, 1996.

13. Habermas, Jürgen, *Racionalnost i politika*, „Srpska politička misao", Beograd, 1996.

14. Hantington, Semjuel, *Sukob civilizacija*, Izvori, Zagreb, 1998.

15. Kis Janos, *Građenje nacije i iza toga*, u Magda Opalski i Vil Kimlicka (urs) Može li se izvoziti liberalni pluralizam, Beograd, 2002.

16. Kymlicka Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon Press, 1991.

17. Kymlicka Will, *Multicultural Citizenship. Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Ckaredon Press, 1995.

18. Kimlicka Vil, *Etnički odnosi i zapadna politička teorija*, Habitus1(99), Novi Sad: Centar za multikulturalnost, 1999.

19. Kymlicka, Will, Opalski, Magda, (2001) Can Liberal Pluralism Be Exported?, Oxford: Oxford University Press.

20. Kimlicka, Wil, *Savremena politička filozofija*, „Nova srpska politička misao", Beograd, 2009.

21. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action,* Harvard University Press, 1965.

22. Mucchielli, Roger, *La Subversion*, - Bordas Paris C.L.C.", Paris, 1976.

23. Mill, John Stuart, *O slobodi*, Filip Višnjić, Beograd, 1988.

24. Ostron, Vincent, *Politička teorija složene republike*, „Informator", Zagreb, 1989.

25. Pašić, Najdan, *Uporedni politički sistemi*, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1981.

26. Rawls, John, *Teorija pravde*, „Službeni list" – Beograd & CID – Podgorica, 1998.

27. Sasen, Saskia, *Gubitak kontrole? Suverenitet u doba globalizacije*, Beogradski krug, 2004.

28. Simeunović, Dragan, *Novi svetski poredak i nacionalna država*, Ogledi, Beograd, 1995.

29. Stanković, Pejnović, Vesna, *Identitet i multikulturalizam nacionalnih država na Balkanu*, „Meridijani", Matica crnogorska, jesen 2010.

30. Stiglitz, Joseph, *Protivrečnosti globalizacije*, SBM.x, Beograd, 2002.

31. Vasović, Vučina, Savremeni politički sistemi, Naučna knjiga, Beograd, 1987.

32. Volkov, Vladimir, *Dezinformacija, od trojanskog konja do interneta,*"Naš dom & Age d'Homme", prevod sa francuskog, Beograd, 2002-

33. Wæver, Ole, *Societal Security: The Concept*, London, 1993.

34. Todorova, Marija, *Imaginarni Balkan*, Biblioteka XX vek, Beograd, 1999.

35. Taylor, Charles, *The Politics of Recognition*, u Amy Gutmann (ed.), Multiculturalism and the Politics of Recognition. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1994.

36. Džin Šarp, *Od diktature do demokratije - rušimo prepreke gradimo mostove*, prevod sa engleskog jezika, Beograd, 1999.

**b) Časopisi, dnevni listovi i web stranice:**

1. Novi magazin, Br. 88, 03.01.2013.
2. http://www.li.com
3. www.politika.rs POLITIKA ONLINE, 10-02.2011.
3. Politika, 10.02.2011,
4.www.larepubblica.it
5. La Repubblica, 06 ottobre 2012
6. www.ilpiccolo.it
7. Il Piccolo, 06 ottobre 2012
8. Pečat, br.195/2011.

# SECURITY OF MULTICULTURAL SOCIETY – BETWEEN IDENTITY AND NATIONALISM

**Summary**: *According to the understanding of multiculturalism from the point of European and Anglo-Saxon schools, it is the phenomenon related to the modern processes in the field of economy, politics and culture. As it is, its basis is given in neoliberal perception of the social development, the upturn and protection of the social capital and multicultural values within that society. This vision of multiculturalism in the beginning of the 21st century is perceived in practice in two different ways – like the civilization challenge, but, also, like the threat to the social security. Even though there is no general agreement about the particularity of multiculturalism in contemporary society and the threat indicators, this paper starts from the point of social and economic features immanent in neoliberal practice, as well as the threats in understanding of social and state security. In the subject of this paper, the starting point lies in the questions of cultural patterns in the threat structure of multicultural society and the change of collectivist ideologies on the account of individualism with the growing tendency of strengthening factors' identity in plural society. The paper is focused on the treatment of these problems in southeastern Europe and former SFR Yugoslavia in the last two decades. I believe the expected results could contribute to the scientific forecast definition of the social development in the coming years. I believe this work will give the special contribution to the study of security as the modern social occurence in a very complex social, economic and cultural processes. The paper is also based on the secondary sources relating to research contributions of the authors from distinguished world schools, including Habermas, Fukuyama, Huntington, as well as some works of the national authors.*

**Key words**: *culture, multiculture, identity, prosperity, welfare, social values, public goods, civic identity, liberal society, social capital, security of society, state security.*

**Ana Kučević**
**Fakultet humanističkih nauka**[1]
**Vojislav Todorović**
**Fakultet za kulturu i medije**[2]
**Slobodan Vuletić**
**Fakultet za kulturu i medije**[3]

# BEZBEDNOST I OBNOVA KULTURNOG NASLEĐA NA KOSOVU I METOHIJI

**Rezime**: *Kosovo i Metohija kao južna srpska pokrajina pripada po svojim spomenicima bogatijim regijama Evrope. Da bi se bolje razumeli problem i dubina stradanja kulturne baštine na prostoru Kosova i Metohije, neophodno je poznavanje i određenih istorijskih činjenica. Ovo područje govori dramatično o istoriji srpskog naroda i njegove države. Kulturni spomenici i verski objekti srpskog naroda, koji su se razvijali i gradili preko hiljadu godina na postoru južne srpske pokrajine, dobrim delom su porušeni i uništeni u NATO agresiji 1999. godine na SR Jugoslaviju, najvećim delom od strane albanskih ekstremista. Potrebno je da država i Ujedinjene nacije ovakve arhitektonske istorijske vrednosti zaštitite u većoj meri i da osiguraju njihovu bezbednost. Poslednji u nizu događaja bio je martovski pogrom 2004. godine, obeležen spaljivanjem i uništavanjem srpske kulturne baštine. Potrebna je obnova ovih kulturnih i istorijskih znamenitosti, jer time čuvamo sopstveni indentitet i istoriju koju smo gradili više od 1000 godina na prostoru Kosova i Metohije. Aktuelna geopolitička situacija na prostoru južnog Balkana bitna je za bezbednost, suverinitet i integritet Republike Srbije, koji se odnose na teritoriju njene južne pokrajine kao i očuvanje kulturno-istorijskog nasleđa, odnosno egzistencijalnih pitanja i održivosti multikulturalizma u tom regionu.*

**Ključne reči**: *bezbednost, kulturna baština, diskurs, multikulturalnost, UNESCO.*

## 1. Uvod

Ovaj rad jeste kratka analiza primera onoga što je obeležilo značajan događaj koji je u poslednjih trideset godina podelio svet, ali i otvorio mnoga buduća bezbednosna pitanja. Geopolitički posmatrano, u sadašnjem trenutku na prostoru okupirane južne srpske pokrajine, Kosova i Metohije,

[1] anakucevic@gmail.com
[2] vojatodorovic@gmail.com
[3] slovu79@gmail.com

kao važnog energetskog koridora (Trud, 15:2007), deluje više političkih diskursa moći. Naime, sve od 1998. godine i pregovora u Rambujeu, kao i neposrednog jakog spoljnopolitičkog pritiska na SR Jugoslaviju, prvenstveno preko neoliberalnog koncepta zemalja zapadne hemisfere, a u cilju okupacije dela teritorije jedne suverene zemlje, vrši se uništavanje kulturnog poretka na teritoriji koja svojim istorijskim entitetom pripada starim evropskim civilizacijama i kulturi.

Na Kosovu i Metohiji nalazi se oko 1300 crkava, manastira i drugih objekata, lokaliteta i prostornih celina koji čine kulturno nasleđe srpskog naroda. Odvajkada je ovo hrišćansko nasleđe bilo ugrožavano, uništavano i obnavljano. Neotuđivo je od naroda koji ga je stvarao i od prostora u kome je nastalo. Posle boja na Kosovu 1389. godine i pada Smedereva 1459. godine, Osmanlijska imperija je počela da uvodi svoju vlast nad slovenskim narodima. Turska osvajanja podudaraju se sa unutrašnjim sukobima koji su potresali balkanske hrišćanske države. Na udaru su bila i kulturna dobra. Tursko osvajanje srpskih zemalja u XIV i XV veku bilo je praćeno uništavanjem i razaranjem crkava i manastira, pljačkom crkvenih imanja i pokretne crkvene imovine i pretvaranjem crkava u džamije. Posebno su stradale crkve i manastiri u pristupačnijim predelima –pored drumova, u gradovima i oko gradova. Zato se u borbama protiv turskog nadiranja u XIV i XV veku i sveštenstvo povlači zajedno s narodom i vlastelom prema severu, uzmičući ispred Turaka.

Od 21. juna 1455. godine počinje uništavanje i prisvajanje kulturnih dobara, počevši od Prizrena, pretvaranjem Crkve Svete Bogorodice Ljeviške u džamiju. Osmanlijsko carstvo je, u doba svoje najveće moći, u gradovima i mestima gde su izvršena prva prisvajanja, rušenja i transformacije hrišćanskih verskih objekata u muslimanske verske objekte, to upravo činila na prostoru Kosova. Da bi se bolje razumeli problem i dubina stradanja kulturne baštine na prostoru Kosova i Metohije neophodno je poznavanje i određenih istorijskih činjenica. Istorija Kosova i Metohije je usko povezana sa istorijom srednjovekovne srpske države. Mnogobrojni manastiri i crkve, kao i ostali spomenici kulture, svedoče o prisustvu mnogih naroda još iz antičkog doba. Karakteristika KiM je raznolikost stanovništva. Tu žive Srbi, Albanci, Turci, Romi, što je posledica migracionih kretanja kroz istoriju. Ona su počela još u doba Ilira i nastavljala se kroz period Rimskog carstva. Usledila su i naseljavanja Slovena na Balkansko poluostrvo, turska osvajanja, mađarsko-turski rat 1448, austro-turski ratovi 1683-1699, 1716-1718, i 1737-1739, srpsko-turski ratovi 1876-1877, 1877-1878, balkanski ratovi 1912-1913, Prvi svetski rat i Drugi svetski rat. Dalje promene su uslovljene iseljavanjem nealbanskog stanovništva od 1945, do napetosti i agresije NATO-a na SR Jugoslaviju 1999, koja dovodi do daljeg iseljavanja i progona Srba i drugih nealbanaca (Trud, 2007).

Najnovija nasilja desila su se 17. marta 2004. godine uništavanjem srpske kulture i svetinja. Kosovo i Metohija predstavlja jednu od dve srpske pokrajne, južnu autonomnu pokrajnu Srbije. Graniči se sa Albanijom, Crnom Gorom i Makedonijom, zauzima teritoriju oko 10.887 km$^2$ i ima oko 1,7 miliona stanovnika, od kojih su Albanci oko 88%, Srbi oko 7% i drugi. Ime Kosovo potiče od naziva ptice *kos* i označava njeno polje. Drugi deo imena – Metohija znači „crkveno imanje" i ima koren u grčkom jeziku. Sa gorepomenutim, velikim, kulturnim i istorijskim nasleđem, ova pokrajina predstavlja bazu i temelj države Srbije i srpskog naroda, ali i žestoku spornu i stratešku polugu (Trud, 2007), veliko bogatstvo koje zavređuje divljenje i poštovanje, a za uzvrat istovremeno predstavlja izazov u pogledu proučavanja prošlosti i daljeg razvitka. Naročito u sadašnjem vremenu, pred izazovima koje moderno doba nosi, kulturno nasleđe KiM postaje centralna spona između Srbije i Pokrajine.

Kosovo i Metohija je pod međunarodnim protektoratom od 1999. godine, pod privremenom upravom Ujedinjenih nacija. Vlasti iz privremene uprave, pod vođstvom Albanaca, jednostrano su donele odluku da Kosovo postane nezavisna republika. Srbija je ne priznaje, jer KiM smatra delom svoje teritorije, što je oduvek i bilo, a nezavisnost je priznao neznatan broj država. Može se reći da od tada počinje „borba" Srbije za očuvanje svoje teritorije, kao i naroda koji je vekovima bio ključan faktor u funkcionisanju države i nezaobilazan činilac u svim prilikama koje je Srbija imala. Kao pomoć u rešavanju novonastalih problema, Srbija započinje bolju saradnju sa mnogim međunarodnim organizacijama i institucijama, tražeći poštovanje međunarodnih prava i obaveza i ostvarujući sve više bilateralnih i multilateralnih odnosa radi zaštite svojih interesa.

Ujedinjene nacije su najvažnija i, možda, jedina međunarodna organizacija koja može biti od značaja za rešavanje problema KiM. U skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 (1999), na teritoriji Kosova i Metohije aktivna je misija UNMIK. UNMIK sarađuje sa KFOR-om i EULEKS-om, koji imaju odgovornost za bezbednost na terenu. Statusno neutralno delovanje UN i UNMIK-a, na osnovu Rezolucije SB UN 1244, kao i svih organizacija, tela i programa UN, posebno su značajni imajući u vidu dijalog koji se vodi između Beograda i Prištine uz posredovanje EU. Kapacitete ove organizacije bi trebalo maksimalno iskoristiti radi zaštite i očuvanja kulturnih dobara.

### 1.1. Uništavanje srpske kulturne baštine u periodu 1999–2004.

U ostvarivaju velikoalbanskih nacionalistički i iredentističkih ideja, i pribegavajući politici terora i nasilja, albanski ekstremisti su počev od 1999. godine i podrške NATO alijanse prilikom agresije na SR Jugoslaviju, pa sve do

martovskog nasilja 2004. godine i prisustva međunarodnih snaga KFORA, izvršili veliki broj uništavanja kulturnih i verskih objekata srpskog naroda.

Posledica uništavanja Kulturne baštine na prostoru Kosova i Metohije u periodu 1999 - 2004:

• Od juna 1999. do maja 2001. srušeno je, oštećeno ili ponovo oštećeno 107 crkava i manastira.

• Do sredine 2003. srušeno je ili oštećeno 110 crkava i manastira.

• Jedan manastir i 34 crkve uništeni su i oštećeni 17-18. marta 2004.

• Martovsko nasilje 2004. godine Srbima i ostalim nealbanskim zajednicama nanosi katastrofalne posledice koje su rezultirale izgonom, raseljenjem i pogromom stanovništva, uništavanjem kuća, spomenika kulture i verske baštine SPC na KiM.

• Prognano je i bez domova ostalo ukupno 3.870 lica.

• Ubijeno je osam, a ranjena su 143 lica srpske nacionalnosti.

• Etnički je očišćeno šest gradova i devet sela, uništeno je 935 kuća i 10 društvenih objekata.

• Spaljena su 34 verska mesta, od čega 18 spomenika kuture RS.

• Oskranavljena su tri groblja sa nebrojano nadgrobnika.

• Crkvu Bogorodice Ljeviške zapalili su albanski ekstremisti u Martovskom pogromu 2004. godine. Od tada je u toku proces obnove ove svetinje, u okviru programa Saveta Evrope i UNESKO-a, na čijoj se listi i nalazi.

### 1.2. Bezbednost kulturnog nasleđa na Kosovu i Metohiji

Donošenje rezolucije 1244 od strane Saveta bezbednosti UN trebalo je da znači i donošenje akta o kolektivnoj bezbednosti ljudi, a, između ostalog. i bezbednosti kulturne baštine na prostoru južne srpske pokrajine.

To se odnosi na:

• Crkvu i njene manastire, jer će crkve, kao i drugi verski i kulturni lokaliteti od posebnog značaja za zajednicu kosovskih Srba, dobiti neophodno fizičko obezbeđenje.

• Glavnu odgovornost za pružanje ove vrste obezbeđenja imaće kosovske agencije za sprovođenje zakona.

• Međunarodno vojno prisustvo nastaviće da obezbeđuje devet glavnih srpskih verskih i istorijskih objekata do donošenja odluke o prenosu ove odgovornosti na kosovsku policijsku službu.

Zaštitne zone:

• Biće uspostavljeno 45 zaštitinih zona oko najznačajnijih crkava i manastira, kao i istorijskih spomenika.

• Zaštitnim zonama biće zabranjene ili ograničene izvesne aktivnosti koje mogu da imaju štetan uticaj na istorijski, kulturni i prirodni ambijent oko objekata, ili da ozbiljno remete monaški način života, ali njima neće biti ugrožena imovinska i vlasnička prava.

• Od 45 zaštitnih zona, biće uspostavljene zone oko Pećke Patrijaršije, manastira Visoki Dečani, Gračanica, Devič, Gorioč i Budisavci, istorijskog centra Prizrena, sela Velika Hoča i oko brojnih drugih lokaliteta.

Možemo konstatovati da je za bezbedost kulturnih objekata srpskog naroda na Kosovu i Metohiji potrebno veće angažovanje samih trupa UN na terenu, veće angažovanje Republike Srbije u sadejstvu sa organizacijom UNESCO-a, kao i potpuna primena Rezolucije 1244, koja bi trebalo da bude osnova zaštite vekovima starih građevina na prostoru južne srpske pokrajine.

### 3.3. Odnosi snaga i geopolitičkih uticaja na Kosovu i Metohiji

Stiče se utisak da pored ovakve konstalacije političke moći, koja se ogleda u prisustvu vojnih snaga NATO pakta, uništavanje i prisvajanje kulturne baštine se čini kao preduslov za brisanje istorije jednog naroda. Ukratko ćemo dati opis stanja u ovom regionu.

Na prostoru Kosova i Metohije nalaze se u severnom sektoru francuske vojne snage u okviru jedinica KFOR-a. Francuska kao jedna od vodećih zemalja EU, sa tradicijom revolucije i istorije kao okosnice vladajućeg političkog diskursa, trebalo bi da bude na prostoru južne srpske pokrajine faktor stabilnosti i utemeljivač slobode kretanja i zaštite kulturnih dobara, crkava i manastira (Trud, 2007). Italijanske jedinice sa nalaze u istočnom sektoru. Italijanska kultura je doprla do prostora Kosova i Metohije još u doba renesanse, gde je taj uticaj vidljiv na freskama srpskih srednjovekovnih manastira.

Istočni sektor prepušten je vojsci bivše kolonijalne sile Engleske, koja je ponovo krenula u osvajanja tuđih teritorija (u novi kolonijalizam), podržana od svog vernog pratioca, imperijalističke i neoliberalističke Amerike, koja drži jugoistočni sektor Kosova i Metohije, kojoj je, čini se, potpuno svejedno čiju kulturu uništava i razara, samo radi „približavanja" Rusiji u potrazi za ostvarenjem geopolitičkih ciljeva.

Smatra se da je potrebno jače povezivanje Srbije sa ostalim članicama Evropske unije koje nisu priznale nezavisnost Kosova i Metohije. Tu se prvenstveno misli na povezivanje sa jednom od zemalja koja svoj politički diskurs zasniva na jakoj veri – rimokatoličkoj crkvi (Despotović, 2011). To je Španija, koja svoj uticaj širi na veliki broj zemalja Južne Amerike, kao i na neke evropske zemlje. Sve dok postoji problem Katalonije i Baskije,

kao teritorija sa separatističkim težnjama unutar Španije, ova će zemlja biti odlučna u nameri da ne oda priznanje nezavisnosti Kosova i Metohije.

U tom i sličnim slučajevima neće biti ni konsenzusa unutar same Evropske unije. Ovo može biti protivteža snagama Evropske unije koje imaju dejstvo preko svojih vojnih snaga na teritoriji KiM. Sa ovakvim odnosom snaga unutar same Evrope, na prostoru Kosova i Metohije delovanje spoljnopolitičkog diskursa Rusije u očuvanju teritorijalnog integriteta Srbije, daje mogućnost vraćanja bezbednosti pod okvir Ujedinjenih nacija, i poštovanja Rezolucije 1244, odnosno mogućnost potpune zaštite kulturne baštine na Kosovu. Pošto su ove jedinice pod komandom Saveta bezbednosti UN, one bi trebalo da pružaju potpunu zaštitu kako ljudskih prava, tako i bezbednost kulturne baštine i da omoguće održivost multikulturalizma i demokratije kao civilizacijskih tekovina.

Kako bi se povećao stepen bezbednosti u tom regionu, potrebno je aktivirati prvenstveno pravu ulogu vojnih formacija u sastavu UN na KiM, uspostaviti trupe za brza dejstva u kojim bi se nalazile i vojne strukture Srbije, jer po Rezoluciji 1244 to sve može da se koristi. Ne sme se zanemariti uloga mas-medija, koji se nalaze u rukama evropskih zemalja koje imaju svoje trupe na ovom prostoru. Njihovim aktivnim neobjektivnim izveštavanjem marginalizuje se kulturna baština srpskog naroda. Diskurs moći i znanja ovih zemalja u potpunoj je suprotnosti u odnosu na istorijske činjenice i istoriju srpskog naroda, koja je bogata i puna događaja. Nezanemarljiva je činjenica da je srpski narod nekada i samu Evropu odbranio u trenucima najveće krize hrišćanskog sveta. Ako zapadne sile zanemaruju te činjenice, postavlja se pitanje u kakvim su novonastalim odnosima diskursi vere, hrišćanstva i politike. (Despotović, 2011). Zašto i same članice Evropske unije, koje su hrišćanske zemlje, ne štite hrišćanske, pravoslavne kulturne objekte onog trenutka kad su oni bili na udaru separatističkog islamskog fundamentalizma albanskih ekstremista 17. oktobra 2004. godine?

Geopolitički položaj Srbije govori da je ona u neposrednoj blizini istih tih zemalja, koje preko Ujedinjenih nacija treba da obezbede kulturne objekte u južnoj srpskoj pokrajini. Ta bezbednost i očuvanje naroda i kulturnih objekata jeste brana i samoj hrišćanskoj Evropi, koja je umorna, icrpljena i troma. Čini se da ona gubi kompas, zaboravlja borbe koje je vodila, teške dane koje je preživela kada se i sama borila za očuvanje svoje vere koja čini i znanje naroda i moć same države. Evropa na Kosovu ne štiti i ne obezbeđuje očuvanje hrišćanskih vrednosti, već teži da odvoji, poništi i zatre vekovnu tradiciju i kulturu srpskog naroda, a sve pod naletom neoliberalnog koncepta Sjedinjenih Američkih Država koje istu tu Evropu, putem svoje ekonomske moći, kontrolišu i ne dozvoljavaju joj da se uspravi, krene napred.

Tu prvenstveno prednjači Velika Britanija, koja svog „velikog brata" sluša i verno sprovodi njegovu politiku. Uostalom, stari partneri SAD i Velika Britanija su bili najveći zagovornici agresije na SRJ 1999. godine, kao i pohoda na Irak 2003. godine. U tim pohodima takođe nisu bili pošteđeni verski i kulturni objekti još iz vremena Sumera. Slična situacija desila se i u Libiji 2011. godine, koja je, takođe, zemlja sa istorijom. Čini se da je na delu novi *kulturni kolonijalizam.*

U kojoj meri je savremena EU postala praktično „par excellence" primer zatiranja racionalnosti, jednakosti i sloboda, govori Habermasovo delo „O ustavu Evrope" (Zur Verfassung Europas[4]), kao i izdanje pod nazivom „Kriza Evropske unije" (The Crisis of the European Union), gde je uobličena teza o različitim aspektima demokratskog deficita i obrazložena kvalifikacija da je Unija suštinski stupila u postdemokratsku eru. Nije li ovakav put koji su Amerika i Velika Britanija izabrale put u hiperideologiju? Da li albanski ekstremisti žele da prekinu komunikaciju sa svim istinskim hrišćanima pravoslavne vere, pre svega sa srpskim narodom, uništavajući na prostoru KiM prevashodno kulturne i verske objekte, koji šalju jednu estetsku i duhovnu poruku o vremenima od pre više od hiljadu godina, i održavaju veru koja se pretoči kasnije u moć i jačinu jedne države?

*Slika 1. Mapa KFOR zona*

[4] Na sajtu http://www.globalresearch.ca/j-rgen-habermas-demonta-a-demokratije-u-eu/28057, posećeno 15.12.2012.

Ako bi se protumačila mapa KFOR zona, posmatrajući prisustvo različitih diskursa na jednoj teritoriji, na prostoru Kosova i Metohije je organizovano pet operativnih grupa.

• Multinacionalna operativna grupa Sever je pod zapovedništvom Francuske – diskurzivna odrednica moći je *revolucija i istorija*.

• Multinacionalna operativna grupa Istok je pod zapovedništvom SAD – okosnica ovakve sile je *neoliberaliazam*.

• Multinacionalna operativna grupa Jug je pod zapovedništvom Nemačke – *socijaldemokratski diskurs* sa očuvanim konzervativnim načinom ideje i misli.

• Multinacionalna operativna grupa Zapad je pod zapovedništvom Italije –*rimokatolička vera* kao osnova moći.

• Multinacionalna operativna grupa Centar je pod zapovedništvom *Ujedinjenog Kraljevsta – protestantizam* je vladajući verski poredak i kolonijalni način vladanja koji prati Britaniju u poslednjih 200 godina.

Ovakva konstalacija vojnih snaga morala bi na mnogo većoj teritoriji da pruža zaštitu verskih objekata, za razliku od KiM koja je poprilično mala zona za ovakav vid vojnobezbednosnih snaga.

## 2. Održivost postojećeg kulturnog pluraliteta i neki modeli građanstva na Kosovu i Metohiji

Analizirajući neke predložene modele po pitanju budućnosti kulture na KiM, izložićemo neke modele i ostaviti ih na razmatranje naučnoj javnosti. Prvi je m*ultikulturno-liberalan model* „multikulturnog građanstva", a ponudio ga je autor Vil Kimlika. Prema ovom autoru liberalan model nije uspeo da dostigne ideal apsolutne jednakosti građana, bez obzira na sve garancije koje su za to obezbeđivali dati pravni diskursi. Na primeru „aparthejda" (Trud,120:2007) i paralelnog društva na Kosovu i Metohiji to je više nego očigledno. Predlaže se da se uspostavi posredovanje između javne i privatne sfere, da se „omekša" granica koja svaku individuu deli na javnu i privatnu osobu, i to pomoću specifične grupe kojoj pojedinac pripada. Budući da na Kosovu još uvek živi veliki deo srpskog i albanskog stanovništva, potreban bi bio snažan politički uticaj kako bi se stanje učinilo održivim. Razlike koje postoje među datim kulturama bi mogle ne da se brišu, nego, kako kaže autor, da se „dijalektizuju".

Društveni prostor u kojem čovek živi deli se tako na jednu centralnu „monokulturnu" zonu, u kojoj na promenljivim nivoima učestvuju sve grupe i individue (u celini).

Ono što se nudi kao održiv model jeste da u Kimlikinom *multikulturalnom liberalnom modelu* koegzistiraju kohezija i fragmentacija.

Ovaj autor veruje da je to moguće teorijski i praktično. Čak je uveren da takav multikulturan obrazac obezbeđuje viši stepen kohezije i stabilnosti jednog drustva. Zato bi u perspektivi trebalo tragati za mogućim rešenjima za Kosovo i Metohiju. Primer Kosova i Metohije zaista daje za pravo da se podvuče činjenica da što je *centar* nepopustljiviji prema zahtevima za priznavanjem različitih grupnih identiteta i interesa, to se društvo više izlaže opasnosti da napetosti prerastu u konflikte i centrifugalne procese.

Drugi *je maksimalisticki multikulturan model koji* poriče svaku mogućnost postojanja jedne zajedničke sfere, ma kako ona bila uređena. Njega zastupaju i podržavaju grupe kojima je stalo do odvajanja, otcepljenja i ostvarivanja potpune, pre svega, političke autonomije. To je zapravo slučaj Kosova i Metohije na kom se jasno vidi namera iredentističkih pokreta koja je snagu dobila zahvaljujući zapadnim silama.

Po pitanju drugih sfera, kao što je sfera građanskog i sve ono što ona jeste, individualna prava i slobode najčesće nisu važna. Stvar se obrće i na prvo mesto se stavljaju razlicite vrste *kolektivnih* identiteta: rasni, etnicki, verski (Despotović, 115:2011) i zahtevi za njihovim priznavanjem. To je u potpunosti slučaj KiM, ali taj diskurs se ne zadržava samo na tome, on ide dalje jer krajnji rezultat takvih nastojanja, može biti svet sastavljen od mnoštva *monokulturnih* entiteta. Ostvarivanjem zahteva separatističkih pokreta za tako shvaćenim priznavanjem različitosti, jeste vrlo opasna tendencija koja može imati čak i planetarne posledice, jer se u tom pravcu svet može deliti „do beskraja".

Neki autori (Trud, 2007) predlažu tri političke opcije za KiM:

- Autonomiju – decentralizaciju (premijer Koštunica se zalagao za decentralzaciju vlasti na Kosovu. Planom je predviđeno da se u četiri oblasti: obrazovanje, budžet, policija i sudstvo vrši decentralizacija moći zarad opstanka ove pokrajine);
- Nezavisnost (jednostrano proglašena i priznata od pojedinih zemalja sveta);
- Podela (teritorijalna podela ili kantonizacija bi po autoru istoričaru Dušanu Batakovići bila značajna time što bi manastiri i severoistočna rudna bogatstva bili vezani za Srbiju) (Trud, 188:2007).

Ako se uzmu ove ideje u obzir kao i model *korporativnog multikulturalizma, dolazi se do,* u ovom slučaju, održivih platformi. Prema tom konceptu, postojanje razlika, odnosno različitih etničkih, rasnih, verskih grupa i drustvenih pokreta, uzima se kao gotova činjenica kojoj se treba prilagoditi. Veliki problem jeste pitanje upravljanja postojećim resursima, odnosno postojećim razlikama. Nezaobilazan obrazac ovog modela je ekonomija, jer je njegov sistem funkcionisanja pragmatičan, a okvir njegovog razvoja globalan. Razlilčitost etničke specifičnosti za

korporativni multikulturalizam su pre svega trzišne vrednosti. Pored toga, posebno su važni kulturološki oblici koji su kompatibilni sa kapitalističkom ekonomijom u njenom procesu mondijalizacije odnosno globalizacije.

## 3. Zaključak

Nakon iznetih činjenica o uništenjima kulturne baštine na Kosovu i Metohiji, kao i o stanju bezbednosti u južnoj pokrajini, postavlja se pitanje da li je moguće napraviti održiv model građanstva uz poštovanje principa multikulturalizma. Demokratski kapaciteti za to, u ovom momentu, vrlo su mali, imajući u vidu postojanje geopolitičkih ciljeva svetski dominantnih sila SAD-a, Velike Britanije, Nemačke, Francuske, itd. Budućnost KiM je zato vrlo neizvesna, samim tim što jednostrano proglašenje nezavisnosti izaziva slične reakcije i u drugim zemljama, te hrabri pripadnike iredentističkih pokreta da se „otimaju" za teritorije, a u cilju isticanja razlika. Smatramo da se navedeni model *korporativnog multikulturalizma* u ovom trenutku čini kao jedini održivi model putem kojeg bi se život u datom regionu normalizovao, zarad „ekonomskih interesa". Takav model, ipak, nije dovoljno predstavljen srpskoj i albanskoj strani jer je u ovom trenutku evidentan demokratski „deficit". Takve ideje u sebi nose i ideje liberalne utopije (Brdar, 264:2007). Takođe, ovakav model se može zloupotrebiti jer bi se kupovinom imovine i ekonomskih kapaciteta vlasništvo moglo centralizovati, i opet bi se stvorio začarani krug centralizacije koja bi bila opasna na globalnom planu.

Ako se za trenutak decentriramo, kultura bi trebalo da bude izvan politike. U ovom slučaju to nije tako, s obzirom da se kulturno bogatstvo, koje je dugo bilo „žarulja" srpskog nacionalnog identiteta, bukvalno uništava. U međunarodnim odnosima su se kroz istoriju odvijali mnogi ratovi, ali ovakvo sistematsko uništavanje nije viđeno još od Holokausta. Pod istim tretmanom bi se mogla naći bilo koja evropska država: Mađarska, Rumunija, itd., ukoliko bi se „sukscesivno i sa strane" jačali iredentistički pokreti.

Kako bi se srpski narod i njegova kulturna baština očuvali, kao i kulturni kod Evrope, Srbija bi trebalo da učini jedinstvenu geopolitičku strategiju putem koje bi se rešila mnoga pitanja. Narodi ne bi smeli biti u ovakvoj situaciji, medijski neobavešteni, kulturno zavađeni, teritorijalno odvojeni nepremostivim političkim razlikama „toksičnih" ideologija. U nadi da će se postići stabilnost u regionu, međunarodne institucije, kao što su Ujedinjene nacije, trebalo bi da obavljaju svoj posao, a ne da ćute, kako bi se opravdalo njihovo postojanje i doneo mir u sve krajeve sveta.

**4. Literatura**

1. Bataković, D. (2011). *Dečansko pitanje*, Čigoja Štampa, Beograd,

2. Bataković, D. (2011). *Kosovo i Metohija, Istorija i Ideologija*, Čigoja Štampa, Beograd,

3. Brdar, M. (2007). *Srpska tranziciona ilijada, aporije demokratskog preobražaja Srbije u geopolitičkom kentekstu,* Stylos, Novi Sad

4. Despotović, Lj. (2011). Geopolitika identiteta, „Logos", Kultura polisa, Bačka Palanka

5. Hemond, E. Herman (2001). *Degradirana moć, mediji i kosovska kriza*, Plato, Beograd

6. Trud, A. (2007). *Geopolitika Srbije*, „Službeni glasnik", Beograd

**Web reference**

* Na sajtu http://www.globalresearch.ca/j-rgen-habermas-demonta-a-demokratije-u-eu/28057, posećeno 15.12.2012.

## SAFETY AND RESTORATION OF THE CULTURAL HERITAGE IN KOSOVO AND METOHIJA

**Summary**: *Kosovo and Metohija, the southern Serbian province for its monuments belong to more prosperous regions of Europe. To better understand the problem of suffering and the depth of cultural heritage in Kosovo and Metohija, the knowledge and certain historical facts. The Land tells the dramatic history of the Serbian people and its government. Cultural monuments and religious sites of the Serbian people who developed and built over a thousand years in space is the southern Serbian province largely been demolished and destroyed in the 1999 NATO aggression against Yugoslavia, largely by ethnic Albanian extremists. Such architectural historic value should be protected by the state and structure of the United Nations to a greater extent and to ensure their safety. Series of events that took place on the March 2004. the burning and destruction of Serbian cultural heritage. Require the reconstruction of the cultural and historical attractions, as this preserve their own identity and history that we have built more than 1000 years in Kosovo and Metohija. The current geopolitical situation in the southern Balkans is important for the security, integrity and sovereignty of the Republic of Serbia, which refers to the territory to the south of the province, and the preservation of cultural - historical heritage and existential issues of multiculturalism and sustainability in the region.*

**Keywords**: *security, cultural heritage, discourse, multiculturalism, UNESCO.*

**Doc. dr Andrej Iliev**[1]
**Mr Dragan Gjurčevski**[2]
**Mr Bogdan Gjurčevski**[3]

# GLOBALNA BEZBEDNOST KROZ PRIZMU MULTIKULTURALNOSTI

**Sažetak:** *U ovom radu istraživanja su usmerena na razvoj nove globalne bezbednosne arhitekture kroz prizmu multikulturalnosti kao fundamentalnog imperativa za izgradnju sigurne i prosperitetne zemlje u svetu, a samim tim i za aktivnu izgradnju globalne bezbednosti.*

*U osnovnom značenju multikulturalnost podrazumeva poštovanje i prihvatanje različitih kultura i naroda, ne uzimajući u obzir njihov geostrateški položaj, sa težišnim ciljem u ostvarivanju zajedničkih interesa i vrednosti u različitim sferama društvenog delovanja. Savremena multikulturalnost predstavlja temeljni pokušaj da reguliše multietničnost i globalnu nejednakost naroda u svetu.*

*Savremena nauka o međunarodnim odnosima u svetu, koja se odnosi na temu multikulturalnosti, kaže da je potrebna značajna komparativna analiza različitih vera, kultura, običaja i tradicije kroz društvene nauke, kao i analiza zapadnog i istočnog sveta kao fundamentalna strategija za prevazilaženje "fragmentacije" globalnog sveta.*

*Težište ovog rada je na evoluciji savremenih operacija koalicionih snaga u zemljama bivše Jugoslavije, Iraku i u Avganistanu. U tom kontekstu, iskustvo koalicionih snaga kroz „naučene lekcije", koje se realizuju kao deo strateškog koncepta NATO treba da potvrde naše naučne hipoteze da je multikulturalnost imperativ ne samo nacionalne, već i globalne bezbednosti.*

**Ključne reči:** *globalna bezbednost, multikulturalnost, savremene operacije, koalicione snage, NATO strateški koncept.*

[1] Profesor na Vojnoj akademiji „General Mihailo Apostolski", R. Makedonija, mob.0038970330534, andrej220578@gmail.com

[2] Generalni konzul Republike Makedonije u Kanadi, mob. 0038970364449, gjurcevski@yahoo.com

[3] Rukovodilac sektora u ELEM, R. Makedonija, mob. 0038971394925, bgurcevski@yahoo.com

## Uvod

Nešto manje od pre pola veka, kao odgovor na mobilizaciju manjinskih grupa u demokratijama Zapada razvile su se nove metode u priznavanju i prihvatanju etničke različitosti.

Ove metode uključuju:

- imovinu i prava samouprave domorodnim narodima;
- jačanje regionalne autonomije i zvaničnih jezika grupa nacionalnih manjina;
- usvajanje politike akomoditeta imigrantske grupe[4].

Svi ti početni oblici multikulturalnosti u ranim 1960-im godinama označeni su kao liberalna multikulturalnost. Naredne dve decenije tj. 70-ih i 80-ih godina prošlog veka, ovaj oblik liberalne multikulturalnosti svodi se, uglavnom, na političke teorije i zapažanja[5].

Tokom ranih 90-ih počele su naučne raspave u akademskim krugovima o tome kako da se artikulišu teorije normativne multikulturalnosti i istraživanja nove prakse u vezi sa liberalno-demokratskim vrednostima i principima[6]. Kao rezultat navedenih političkih teorija ustrojene su teorijske rasprave o manifestovanju multikulturalnosti u stvarnom svetu. Jedni su branili liberalnu multikulturalnost kao imperativ uspešnog funkcionisanja multikulturnih demokratija, dok su ostali kritikovali, ističući da su teoretski nedostaci u normativnom tumačenju multikulturalnosti u stvarnoj svetskoj praksi[7].

Značenje multikulturalnosti u današnjem svetu ne percepira se dovoljno jasno. U stvari, ljudi posmatraju multikulturalnost preko kulturne raznolikosti.

U današnjem svetu malo se priča o suživotu u multikulturnom društvu koje je sačinjeno od ljudi različitog etničkog porekla. Pojedini misle da multikulturalnost predstavlja separatizam ili kulturni relativizam i tako pokazuju naivnost u načinu razmišljanja.[8]

Suština multikulturalnosti je da globalni poredak shvati i prihvati postojanje različitih kultura u svetu i u našem društvu, kao i da jedna etnička zajednica ne može da ima preimućstvo u odnosu na neku drugu[9]. To implicira

[4] Scheffler, Samuel. "Immigration and the Significance of Culture", Philosophy and Public Affairs 35/2,2007, 32-35.

[5] Adams, Michael (2007). Unlikely Utopia: The Surprising Triumph of Canadian Pluralism, Toronto, 15-19.

[6] Alibhai-Brown, Yasmin (2000). After Multiculturalism, Foreign Policy Centre, London, 145-148.

[7] Appiah, Kwame Anthony (2005). The Ethics of Identity, Princeton UP, 168-172.

[8] Jan Nederveen Pieterse, Ethnicities and Global Multiculture: Pants for an Octopus, Rowman Littlefield, University of Illinois,2007,12-15.

[9] Rex, J. Religion and Ethnicity in the Metropolis, in Religion and Ethnicity: Minorities and

da etničke grupe tj. narodi treba da slede utvrđene demokratske norme predviđene međunarodnim pravom, bez obzira da li im se sviđaju ili ne, sa ciljem da se uspostavi harmonizacija u globalnom društvenom poretku. Ovo što je dosad iskazano predstavlja savremenu multikulturalnost koja nastoji temeljno da reguliše multietničnost i globalnu nejednakost među narodima u svetu. Savremena multikulturalnost naglašava važnost nacionalnog identiteta i nacionalnih zakona, ali isto tako podstiče i konekcije između različitih socijalnih i etničkih grupa. Ovaj oblik multikulturalnosti predstavlja društvenu solidarnost i neizolovanost određene etničke grupe u okviru jedne države. Multikulturalnost različitim etničkim grupama daje jednak status što omogućava da otvoreno komuniciraju sa drugim kulturama.

Jednakost statusa različitih etničkih grupa u jednoj državi ne znači i beskompromisno donošenje zajedničkih odluka tih grupa.

Poznati filozof Čarls Tejlor napisao je brojne radove o toj temi, o potrebama ljudi unutar jednog društva da imaju jednaka prava i poštovanje. Ali ako oni imaju jednaka prava, onda isto tako imaju i podjednaku odgovornost, pre svega poštovanje zakona države u kojoj žive.

S druge strane, mnogi svetski analitičari okrenuli su se protiv ideje multikulturalnosti i njenog uticaja na globalnu bezbednost. Reč je o reakciji uslovljenoj strahom od radikalnog islama i porasta broja imigranata u njihovim zemljama. Oni, čak, tvrde da multikulturalnost utiče na raslojavanje i cepanje društva, kao i na *potkopavanje* načina života većinske etničke grupe[10].

U tom kontekstu, i pored toga što nisu dovoljno glasni, svetski naučnici i filozofi (kao što je to radio Entoni Gidens u svojim radovima) tvrde da multikulturalnost još ima dosta toga da ponudi i da je slabo ko razume. Oni smatraju da multikulturalnost daje etničkim grupama za pravo da određene razlike vezane za kulturu, religiju i stil oblačenja neguju pojedinačno, ali istovremeno da učestvuju i doprinose zajedničkom društvenom životu. Drugim rečima, to je način održavanja društvenog poretka u jednoj državi, a ne njen raspad ili „fragmentacija"[11].

Upravo tako se globalna bezbednost ostvaruje i gradi kroz aktivnu saradnju naroda u različitim i brojnim oblastima društvenog delovanja[12].

U našem radu pokušaćemo da putem komparativne analize savremenih vojnih operacija u Jugoslaviji, Iraku i Avganistanu dokažemo da se samo pomoću jakog multikulturnog života može ostvariti globalna bezbednost i uspostaviti svetski mir i poredak.

Social Change in the Metropolis, ed. Rohit Barot, The Netherlands, 1993, 45-48.

[10] Sacks, J. The Home We Build Together, London: Continuum, 2007, 34-37.

[11] Keohane, Robert O. After Hegemony, New Jersey, 1984, 232-239.

[12] Wong, Lloyd, Joe Garcea and Anna Kirova (2005). „An Analysis of the Anti-and Post-Multiculturalism; Discourses: The Fragmentation Position" (Prairie Centre for Excellence in Research on Immigration and Integration), 232-235.

Proučavanje globalne bezbednosti u međunarodnim okvirima predstavlja poddisciplinu predmeta *međunarodni odnosi*. U svom bazičnom konceptu, međunarodni odnosi proučavaju sve političke interakcije između svetskih aktera, uključujuči države koje su u svetu predstavljene preko svojih vlada, kao i preko međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija.

Studije globalne bezbednosti bave se grupisanjem svih bezbednosnih i političkih interakcija neophodnih za održavanje bezbednosti u svetu. Odatle, logično je kad kažemo da je zaista vrlo teško napraviti razliku tj. distinkciju između *globalne politike i bezbednosti* i *međunarodnih veza u domenu bezbednosti*.

**Uticaji globalizacije na bezbednost**

Globalizacija ima veliki broj implikacija na globalne i nacionalne bezbednosti država pojedinačno od kojih su neke pozitivne, a neke negativne. Globalne tržišne snage mogu da generišu brzi ekonomski rast i proširenje regionalnog a zatim i globalnog interesa, ali zbog neravnomernosti ekonomskog rasta u zemljama u svetu, rezultat bude povećanje političkih tenzija i rizika nestabilnosti - kao što smo bili svedoci situacije u istočnoj Aziji sa pojavom finansijske krize. Ironično, ista ta kriza smanjila je troškove za odbranu u regionu pa su neki analitičari i naučnici to okarakterisali kao regionalnu trku naoružanja. U zapadnoj Evropi, logika trzišne snage produbila je evropsku integraciju tako što na političkom planu daje jasan interes za mirno razrešavanje međunarodnih sporova.

Svetski analitičari i naučnici jasno su istakli da širenje ekonomskog kao i političkog liberalizma, predstavlja jedan od stubova globalizacije. Više od 60 procenata država u svetu danas ima neki oblik demokratske vlade. Zastupnici *demokratskog mira* ukazuju na to da se demokratije skoro nikad ne sukobljavaju međusobno i imaju daleko niži nivo unutrašnjih oružanih konflikata u odnosu na nedemokratske zemlje[13]. Takođe, oni tvrde da se proširenje tržišnih snaga isto lakše ostvaruje u uslovima povećane demokratije, a time je sasvim jasno da globalizacija ima pozitivan uticaj na globalnu bezbednost.

Globalizacija, međutim, ima i tamnu stranu. Globalna potražnja određene stoke i drva, zatim dijamanti i droga, uticali su na formiranja brojnih fondova u vlasništvu zaraćenih frakcija čije borbe traju i više godina[14]. Sve to, zahvaljujući globalnom komunikacijskom povezivanju tj. internetu, obezbeđuje brz prenos informacija koje su neophodne za izgradnju „oružja terora“ (globalnog širenja nasilja u svetu). Globalni

[13] Mol, H.Identity and the Sacred, Oxford: Blackwell,1976,56-59.

[14] Report of the Secretary-General on the work of the Organization, General Assembly Official Records Fifty-fourth Session Supplement No. 1 (A/54/1) Chapter IV, point 252-255.

industrijski razvoj, takođe, znači da je sve više zemalja koje imaju pristup osnovnim tehnologijama za proizvodnju oružja za masovno uništenje, a sve veće otvaranje svetskog tržišta stvara ozbiljne poteškoće u kontroli kretanja i transporta oružja za masovno uništenje. Međunarodni odnosi i teorije, kao okvir za razmišljanja o globalizaciji, proučavaju modernu ulogu snage u okviru jednog globalizovanog međunarodnog sistema i ilustruju tu dinamiku u kontekstu globalnog terorizma.

Globalizacija nije radikalno promenjena sa osnovnih aspekata međunarodnih odnosa. Ona se najslikovitije predstavlja preko izmenjene metode i sredstava za ostvarivanje globalne vlasti i dominacije u svetu. U uslovima globalizacije moć postaje ključni segment koji se nezavisno i promenljivo oblikuje preko savremenih međunarodnih odnosa. Globalizacija je manifestovanje novih sredstava zahvaljujući kojima je vlast u rukama moćnih država koje istu distribuiraju na načine koji njima odgovaraju. Sama kompleksnost globalizacije traži preispitivanje značenja vlasti kroz prizmu globalne bezbednosti.

## Komparativna analiza savremene multikulturalnosti u zapadnom i istočnom svetu

Problem u shvatanju fenomena savremene multikulturalnosti javlja se u tome što ljudi ona pitanja koja im nisu dovoljno jasna posmatraju kroz prizmu sopstvenog iskustva.

Kao što smo ranije naveli u našem radu, brojne su internacionalne organizacije i narodi koji pod pojmom multikulturalnosti podrazumevaju samo kulturnu ili, konkretnije, versku raznolikost između naroda u svetu i na bazi toga smatraju da istu treba negovati i poštovati. Međutim, savremena multikulturalnost predstavlja kompleksan i multidimenzionalan termin u kome je vera samo jedan od segmenata[15].

Glavna ideja savremene multikulturalnosti je da se formiraju regionalna prostranstva, a uz njihovu pomoć i globalni prostor u kome bi ljudi razvijali zajednički smisao za život, delili razlike unutar etničkih zajednica, a sa tom multidimenzionalnom raznolikošću unifikovali bi svoju matičnu državu u kojoj svi zajedno žive i bore se za njen opstanak i prosperitet[16].

Brojna su mišljenja evropskih sociologa među kojima se ističu Putinam i Dejvi koji tvrde da je savremena multikulturalnost bila, ali i ostaje moćna ideja za ostvarivanje globalne bezbednosti, mira i ekonomskog prosperiteta država u svetu.

[15] Wong, Lloyd, Joe Garcea and Anna Kirova. "An Analysis of the Anti- and Post-Multiculturalism Discourses: The Fragmentation Position" (Prairie Centre for Excellence in Research on Immigration and Integration), 2005, 45-48.

[16] Vertovec, Steven."Pre-High, Anti- and Post-Multiculturalism" ESRC (Centre on Migration, Policy and Society), University of Oxford, 2005, 68-72.

Tvrdnje savremenih evropskih sociologa o moći savremene multkulturalnosti bile su i ostale nepromenjene čak i posle terorističkih napada na SAD 11.09.2001. godine[17]. Međutim, kod analitičara, novinara i dela stručne i naučne javnosti u Sjedinjenim Američkim Državama i u svetu, to mišljenje se promenilo preko noći.

Nakon događaja u SAD, svetska javnost i odnosi među ljudima različitih vera, a posebno odnosi između pravoslavne i muslimanske zajednice, postali su veoma kompleksni i sumnjivi. Odgovornost za teroristički napad iz 2001. godine indirektno je prebačena na celokupnu muslimansku zajednicu[18].

Kompleksna odgovornost (koju je dotad detektovao savremeni multikulturalizam) muslimanske etničke zajednice u Velikoj Britaniji, u odnosu na onu u Pakistanu, Bangladešu, Somaliji ili u zemljama Bliskog istoka, bila je izbrisana pomoću aktivne globalne politike i medija koji decidno insistiraju na univerzalnoj primeni muslimanskog etničkog identiteta[19]. Nažalost, samo savremena naučna javnost u svetu zna da je sve to beskorisno, besmisleno i kontraproduktivno za izgradnju globalne bezbednosti u svetu.

Većina bezbednosnih eksperata i analitičara, kada govore o globalnom terorizmu i njegovim uticajima na globalnu bezbednost izjednačavaju ga sa muslimanima, promovišući ovu versku i kulturnu zajednicu kao ekstremističku ili radikalnu u svojim verskim pogledima u odnosu na pravoslavne zajednice.

To je bio jak udarac za savremene muslimanske zajednice koje dugo žive u razvijenim evropskim i svetskim metropolama u Kanadi, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Nemačkoj, Italiji i drugim zemljama, a koje su u svim sferama savremenog globalnog političkog i društvenog delovanja bile razvijenije od pravoslavnih i muslimanskih etničkih zajednica u nedovoljno razvijenim zemljama Bliskog istoka i Evrope.

Optužbe na račun savremene muslimanske zajednice u Velikoj Britaniji da nije dovoljno razvijena i da širi u britanskoj i evropskoj javnosti separatizam i terorizam, rezultirale su krajnje negativnim efektima na regionalnu bezbednost razvijenog dela Evrope[20].

Od terorističkih napada na SAD 2001. godine pa do danas izvršeno je direktno ili indirektno oko 40 terorističkih napada u kojima su radikalni islamisti koristili taktike kao što su: bombaši samoubice, podmetanja

[17] Calhoun, C., Price, R., and Timmer, A., eds. (2002). Understanding September 11th. New York: New Press, 24.

[18] Kent Roach, National security, multiculturalism and Muslim minorities, Singapore Journal of Legal Studies 2006, 406-407.

[19] Adams, Michael. Unlikely Utopia: The Surprising Triumph of Canadian Pluralism, Toronto, 2007, 18.

[20] International conference of Christians and Jews, on the topic of ''Multiculturalism and shared responsibility", 18/07/2012.

raznih tipova eksploziva na javnim mestima, upotreba oružja za masovno uništenje, *sajber* terorizam, napad vazdušnih informatičkih centara i tako dalje[21].

Pod indirektnim naletom i pritiskom desili su se teroristički napadi na indonežanskom ostrvu - Baliju 12.10.2002. godine kada su ubijene 202 osobe (88 iz Australije, 38 iz Indonezije i pet Šveđana), a ranjeno je oko 240 ljudi[22]. Odgovornost za ovaj bombaški napad preuzela je teroristička organizacija *Jemaah Islamiyah* (Regionalni islamski kalifat)[23]. Ona funkcioniše u jugoistočnoj Aziji, Indoneziji, Maleziji, na jugu Filipina, Singapuru i Brunejima. Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija br. 1.267 od 25.10.2002. godine, ova militantna teroristička organizacija registrovana je kao deo Al Kaide i talibanskog pokreta[24].

Ključna tačka za promenu kursa globalne politike u pogledu teorijskog tumačenja i praktične primene multikulturalnosti bio je teroristički napad u Velikoj Britaniji - srcu multikulturalnosti, u kojoj su više od jedne decenije studije o multikulturalnosti i zajedničkom životu različitih etničkih zajednica bile na najvišem naučnom stepenu[25]. U terorističkim napadima na londonski metro 7.7.2005. godine, pored četiri bombaša samoubice poginulo je 52 ljudi, dok je oko 700 teže povređeno. Taj događaj podstakao je „globalne političare i bezbednosne eksperte" da razmišljaju mudro i da ne izjednačavaju radikalne islamiste sa svim članovima muslimanske zajednice. Ovi događaji doprineli su drugačijem načinu interpretacije i razumevanja radikalnog islama, kao globalne bezbednosne pretnje.

Dakle, različite etničke zajednice u razvijenim evropskim zemljama intenzivirale su saradnju putem aktivnog dijaloga na lokalnom i nacionalnom nivou. Počele su da se razumevaju razlike između radikalnih islamista, koji su bili hapšeni zbog terorizma i podstrekivanja ekstremizma, i onih muslimana koji su hteli da promovišu svoju zajednicu u duhu suživota sa drugim etničkim zajednicama u razvijenim evropskim zemjama u kojima žive. Sve ovo nas je navelo na razmišljanje da li je ideologija multikulturalnosti i multikulturno življenje različitih zajednica

[21] James Jay Carafano,Jessica Zuckerman. 40 Terror Plots Foiled Since 9/11: Combating Complacency in the Long War on Terror, ***September 7, 2011.***

[22] Zalman, Amy „Jemaah Islamiyah (JI)". About.com. http://terrorism.about.com/od/groupsleader1/p/ Jemaah_Islamiya.htm. Retrieved 2008-08-01.

[23] Elena Pavlova, The Institute of Defence and Strategic Studies. http://www.ntu.edu.sg/ rsis/publications/Working Papers/WP117.pdf

[24] Blake Mobley (2006-08-26). „Jemaah Islamiyah Dossier", Center For Policing Terrorism. http://www.cpt-mi.org/pdf_secure.php?pdffilename=Jemaah%20Islamiyah%20Dossierv5.

[25] Rex, J. 'Religion and Ethnicity in the Metropolis', in Religion and Ethnicity: Minorities and Social Change in the Metropolis, ed. Rohit Barot, The Netherlands: Kok Pharos, 1993, 145-149.

u nedovoljno razvijenim zemljama na Bliskom istoku i u zapadnoj Evropi podbacilo[26]?

Zatišje i bes koji su nastali posle terorističkih napada na SAD 11.9.2001. godine, rezultirali su hronološkim terorističkim napadima koji su usledili u evropskim prestonicama i državama na Bliskom istoku u periodu od 2002. do 2005. godine. Ključ nedovoljnog uspeha multikulturalnosti bio je u nedovoljnoj integraciji i nedovoljno aktivnom dijalogu pravoslavne i muslimanske zajednice u smislu daljeg suživota, razumevanja i rešavanja aktuelnih pretnji globalnog terorizma koji neprestano ugrožava bezbednost u svetu. U izjavama nemačke kancelarke Angele Merkel i britanskog premijera Dejvida Kamerona često se ponavljaju reči da *doktrina državne multikulturalnosti nije uspela*[27].

Sa druge strane, kaspijska republika Azerbejdžan sebe vidi kao uspešno multikulturno društvo različitih etničkih zajednica i religija koje zajedno žive u miru, dok Zapadna Evropa pokušava da razume i preduzme odgovarajuće korake za unapređenje kulturnih razlika koje su dovele do anarhije u principima multikulturalnosti. Generalni sekretar Evropskog kulturnog parlamenta, Karl Erik Norman bio jedan od glavnih delegata Prvog međunarodnog foruma dijaloga u Bakuu - prestonici Azerbejdžana. Govoreći na temu „Regionalni i globalni multikulturalizam" on smatra da postoje pozitivni pristupi razumevanju principa multikulturalnosti koji ako se ne poštuju i praktično realizuju podrazumevaju ozbiljne bezbednosne pretnje u svetu. U svom plenarnom govoru, gospodin Karl Erik Norman je rekao: "Izjave istaknutih evropskih političara da multikulturalizam u razvijenim društvima nije uspeo predstavlja površni i naivan zaključak o principima multikulturalnosti i njenih vrednosti". Prema njegovim rečima, umesto da predstavnici vlada razvijenih evropskih zemalja intenziviraju potencijalne vrednosti multikulturnog suživota, oni u svojim izjavama brane vrednosti kao članovi određene većinske etničke zajednice[28].

Neophodnost interkulturnog dijaloga bila je glavna poruka ovog foruma na kome su prisustvovali mnogi poznati svetski naučnici, političari i stručnjaci u globalnoj politici i bezbednosti u Bakuu. Direktor kulturnog i prirodnog nasleđa Saveta Evrope, gospodin Robert Palmer istakao je na ovom forumu: „Globalni bezbednosni problemi mogu se rešiti kroz kontinuirano proučavanje kulturnih razlika, tradicija i perspektive kroz praktičnu izgradnju zajedničkih vrednosti u svim sferama društvenih akcija"[29]. On je objasnio da su globalne bezbednosne pretnje i izazovi u

[26] International conference of Christians and Jews, on the topic of ''Multiculturalism and shared responsibility", 18/07/2012.

[27] Jonathan Fryer, London: How Successful a Multicultural Model?, Debating Multiculturalism 2, may 2012, Great Britain, 292-293.

[28] Phillips Anne.Multiculturalism without Culture, Princeton University Press, 2007,34-38.

[29] Azerbaijan – Forum for intercultural dialogue, 08/04/11.

svetu danas mnogobrojni i raznovrsni. Deo tih pretnji i izazova u svetu se uvećava pojačanom diskriminacijom (marginalizacija siromašnih i nedovoljno ekonomski razvijenih etničkih zajednica od strane bogatih etničkih zajednica), s time da je globalna ekonomska kriza donela povećanje nezaposlenosti, ekonomske nejednakosti i neravnoteže, što predstavlja osnovne fundamente od kojih treba da se krene sa ozbiljnom analizom multikulturnog življenja i razvoja principa moderne multikuluralnosti[30].

## Multikulturalnost preko *naučenih lekcija* u savremenim operacijama NATO-a

Na Samitu u Lisabonu koji je održan 19.11.2010. godine usvojen je NATO novi strateški koncept kojim Alijansa neprestano menja proces planiranja savremenih operacija. Alijansa sve ovo čini u skladu sa potrebnim vojno-političkim strukturama neophodnim za održavanje globalne bezbednosti. U moduliranju procesa operativnog planiranja savremenih operacija, neophodno je naglasiti da svakoj fazi planiranja prethode potfaze lokalnog i globalnog oblikovanja operacija. Glavnih pet faza u procesu operativnog planiranja savremenih NATO operacija su: distrakcija, preuzimanje inicijative, dominacija, stabilizacija i uspostavljanje civilne vlasti.

Naučene lekcije iz NATO operacija, posebno u Iraku, Avganistanu i bivšoj Jugoslaviji, jasno ukazuju da efikasno vođenje savremenih operacija zahteva sveobuhvatni politički, civilni i vojni pristup.

Dosadašnji evolucioni period ratovanja koalicionih snaga, kao i naučene lekcije u domenu ostvarivanja maksimalne efikasnosti u punom spektru upravljanja savremenim operacijama NATO-a treba:

- da poboljšaju razmenu obaveštajnih informacija kako bi se smanjili bezbednosni rizici još u periodu pre njihove eskalacije;
- da dodatno razviju vojne doktrine i sposobnosti za ekspedicione savremene operacije, uključujući i operacije za borbu protiv buntovnika, stabilizaciju i rekonstrukciju;
- da unaprede integrirano civilno-vojno planiranje, a u određenim fazama operacija prenos nadležnosti na civilne vlasti[31].

U tom kontekstu, NATO predviđa obuku lokalnih civilnih vlasti u kriznim oblastima sa ciljem uspešnog održavanja bezbednosti bez međunarodnih intervencija[32]. Kreiranje buduće bezbednosne politike

[30] Sacks, J. The Home We Build Together, London, 2007, 168-173.

[31] Andrej Iliev i grupa avtori, Regionalnite i globalnite konflikti preku prizma na multikulturalizmot i multilateralizmot, Internacionalna konferencija na Evropski univerzitet R.Makedonija, Skopje, 09.03.2012. http://www.eurm.edu.mk/ fileadmin/ user upload/ publications_and_activities

[32] NATO new Strategic concept for the defence and security of the Members of the

NATO-a i drugih međunarodnih organizacija održaće se u skladu sa operacijama za postkonfliktne izgradnje mira, kao i operacije za „izgradnju nacija“[33] u kojima dominantnu ulogu imaju političke i civilne vlasti.

U prethodnim iskustvima, u ratovima u Iraku i Avganistanu, pripadnici koalicionih snaga, iskusni vojnici iz Velike Britanije, Nemačke, Francuske, Holandije, SAD i drugih zemalja NATO-a uvideli su da pri uspostavljanju kontakata sa civilnim stanovništvom ako su teško naoružani i patroliraju oklopnim vozilama, nisu prihvaćeni od lokalnog stanovništva.

Sa druge strane, lako naoružanje i patroliranje pešice ili biciklom dalo je odlične rezultate u uspostavljanju saradnje sa civilnim stanovništvom, što predstavlja glavni smer u kom bi trebalo da se kreću događaji efikasnog rušenja talibanskog režima i uspostavljanja mira u Avganistanu. Ratovi protiv terorizma u Iraku i Avganistanu koliciskih snaga NATO-a u protekloj deceniji pokazali su da se mir i suživot u tim nestabilnim državama ne uspostavlja silom oružja. Doktrina bivšeg predsednika SAD Džordža Buša iz 2004. godine - DIME (diplomatija, informacija, vojna moć i ekonomija) pokazala se kao najefikasniji instrument za uspostavljanje mira na Bliskom istoku[34]. Ovu doktrinu praktično je dodatno usavršio njegov naslednik, Barak Obama koji je utvrdio da su finansijski uticaji na interoperabilnost vojnih snaga i potrebe njihove aktivne logističke podrške koja se prenosi sa američkog na evro-azijski kontinent, obrnuto proporcionalne u odnosu na rezultate na terenu.

Zbog toga najnovija doktrina o globalnom ratu protiv terorizma u Avganistanu predviđa gotovo potpuno povlačenje koalicionih snaga iz Avganistana do kraja 2014. godine. Posle toga, u Avganistanu će ostati samo instruktorski timovi koalicionih snaga koji će aktivno raditi na obuci autoritativne avganistanske policije i vojne snage koje će nastaviti da generišu i održavaju mir uz aktivnu pomoć uspostavljene autoritativne političke vlasti u toj zemlji.

Sve to ukazuje na zaključak da će budući NATO vojnik biti savršen diplomata koji će mir, umesto oružjem, uspostavljati kroz aktivni dijalog, pronalazeći rešenja za multikulturni suživot između suprotstavljenih strana u državi.

---

North Atlantic Treaty Organisation, Lisbon-Portugal, 20 November 2010, article 24-25.

[33] NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2010, 14-17.

[34] G. J. Gilmore, “Rumsfeld: Transformation Moving NATO into the 21st Century,” US Department of Defense, 13 October 2004, http://osd.dtic.mil/news/Oct2004/n10132004_2004101305.html.

## Zaključak

Sudar različitih kultura postao je jedan od najvećih bezbednosnih pretnji za budućnost ljudske civilizacije. Savremena mutikulturalnost predstavlja vodič kroz ljudsku civilizaciju pretvarajući svet sa otvorenim granicama, bezbedniji nego što je danas.

Univerzitet u Haifi nalazi se u severnom delu Izraela i predstavlja jedan od vodećih istraživačkih univerziteta u Izraelu. Zbog svoje posebne istorije i raznolike populacije, Izrael je jedinstveno mesto gde se permanentno istražuje i studira „model multikulturnog suživota". Ono što za sve nas danas, pa i u budućnosti predstavlja ozbiljan izazov jeste kako da kreiramo zajedničke principe i vrednosti, kao primaran način razumevanja i multikulturnog suživota različitih etničkih grupa u jednom mirnom i harmoničnom svetu. Nasuprot tome, mi danas, kao društvene jedinke, nismo dovoljno blizu uspostavljanja osnovnih principa savremene multikulturalnosti i multikulturnog suživota unutar države, manifestovani kroz eskalacije brojnih nasilja i naleta etnocentričkog nacionalizma od strane političkih i verskih lidera, kao rezultat „neuspeha" nacionalnih vlada da promovišu efikasni multikulturni dijalog između različitih kulturnih i verskih zajednica u okviru zemalja.

Borba protiv svih tipova pretnji nacionalnoj i transnacionalnoj bezbednosti, koje dolazi sa istočne, zapadne, južne ili severne hemisfere može se izgraditi samo preko poštovanja međunarodnih čovekovih i demokratskih prava i principa[35].

Zbog toga, nastavni programi posebno u visokoobrazovnim institucijama u svetu treba da istaknu i neguju kulturne razlike i tradicije i da uvode predmete na kojima bi se detaljno izučavale kulturne, verske i etničke razlike između etničkih zajednica u svetu, a posebno za one koje žive zajedno sa drugim različitim etničkim zajednicama.

Kulturne razlike između etničkih zajednica treba kontinuirano da se promovišu preko naučnih simpoziuma, debata, konferencija, kao i u religioznim govorima u sinagogama, crkvama i džamijama u svetu[36]. Samo na taj način mogu se istinski razumeti fundament i osnovi na kojima počiva savremena multikulturalnost koja će, ukoliko na ovaj način bude gradila svoju bezbednosnu arhitekturu, doživeti u budućnosti realnu reinkarnaciju.

„Sudar različitih civilizacija" u današnjem svetu postavljen je preko revolucije u arapskom svetu koja poziva na promene u zaostalim državnim

[35] Samuel P. Huntington.*The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*,New York,1996,132-138.

[36] Deo ovih konstatacija i izjave na temu „Savremeni multikulturalizam i njegovi izazovi", istakao je i generalni direktor Islamske zajednice za nauku i kulturu, gospodin Abdulazis Otman Altvaijiri iz Azerbejdžana.

i društvenim sistemima, kao i na suprotstavljanje svim diktatorskim režimima. Postojanje diktatorskih režima arapski svet poistovećuje sa stalnim vojnim i političkim prisustvom koalicionih snaga NATO-a, koje žele silom da nametnu promene u zemljama Bliskog istoka.

Bezbednosni analitičari, eksperti i naučna javnost razvijenog Zapada i krhkog Istoka treba da shvate da su autoritativna politička moć, jednakost muškaraca i žena u nerazvijenim zemljama Bliskog istoka, dostojanstveno poštovanje ljudskih i demokratskih prava u ovim državama i u razvijenim zemljama u kojima žive različite etničke zajednice jedino mogući kroz aktivnu saradnju i dijalog. U današnjem modernom svetu potrebna je „medijska revolucija multikulturalnosti", gde bi se, umesto senzacionalističkih vesti o nasilju i kriminalu koji degradiraju socijalna društava, gledale obrazovne emisije multikulturnog karaktera. Osim multikulturnog obrazovnog programa, potrebno je među mladim ljudima promovisati svet u duhu jednog „globalnog multikulturnog sela" koje bi moglo da funkcioniše samo zahvaljujući multikulturnom suživotu različitih etničkih grupa u jednoj državi što bi bio pozitivan generator globalne bezbednosti.

Na samom kraju, savremenu multikulturalnost je najlakše uporediti sa savremenim kosmopolitizmom koji, u suštini, predstavlja modernu ideologiju prema kojoj sve ljudske etničke grupe pripadaju jednoj obedinjenoj zajednici u čijoj osnovi je uzajamna moralnost[37]. Kosmopolitizam je ideja po kojoj humani i posvećeni ljudi uspostavljaju odnose bez obzira na nacionalne, verske i državne granice, unapređuju opšteljudske odnose, zagovaranje zajedništva, sloge naroda celoga sveta kao nadvladavanje nacionalnih, međunacionalnih i drugih podela. To je stav po kojem su svi ljudi, pre svega, *građani sveta* a ne pripadnici različitih kolektiva poput lokalnih, regionalnih, nacionalnih i drugih zajednica[38].

**Literatura:**

1. Andrej Iliev i grupa avtori, Regionalnite i globalnite konflikti preku prizma na multikulturalizmot i multilateralizmot,Internacionalna konferencija na Evropski univerzitet R.Makedonija, Skopje, 09.03.2012. http://www.eurm.edu.mk/ fileadmin/ user upload/ publications_and_activities/Zbornik%20posleden.pdf.

2. Jan Nederveen Pieterse (2007). Ethnicities and Global Multiculture: Pants for an Octopus, Rowman Littlefield,University of Illinois.

3. Keohane, Robert O. (1984). After Hegemony, New Jersey.

4. NATO new Strategic concept for the defence and security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Lisbon-Portugal, 20 November 2010.

5. Evans, Graham; Newnham, Jeffrey. (1990). The Dictionary Of World Politics: A Reference Guide To Concepts, Ideas, And Institutions. Simon & Schuster, New

[37] "Cosmopolitan". *Dictionary.com*, retrieved 7. april 2012.

[38] *Kwame Anthony Appiah, "Cosmopolitan Patriots," Critical Inquiry 23, no. 3, 1997, 619-622.*

York.

6. Institute of International Studies, MacArthur Program Online, *Available: http://globetrotter. berkeley. edu/macarthur/macartmu.html*

7. Klare T. Michael and Chandrani Yogesh (1998). World Security: Challenges for a New Century, New York.

8. The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens (Council document 17024/09).

*9. NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO* (Brussels: NATO Public Diplomacy Divi-sion, 17 May 2010.

10. G. J. Gilmore, "Rumsfeld: Transformation Moving NATO into the 21st Century," US Department of Defense, 13 October 2004, http://osd.dtic.mil/news/ Oct2004 /n10132004_2004101305.html.

11. Jens Ringsmose and Sten Rynning, *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*, DIIS Report 2009:04 (Copenhagen: Danish Institute for International Secu-rity, 2009), 14, http://www.diis.dk/graphics/ Publications/ Reports 2009/DIIS_report_200904_RingmoseRynning_NATO web.pdf.

12. Workshop Proceedings: Debating Multiculturalism 2 may 2012, Great Britain.

13. Samuel P. Huntington. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York.

14. Azerbaijan – Forum for intercultural dialogue, 08/04/11.

15. International conference of Christians and Jews, on the topic of ''Multiculturalism and shared responsibility", 18/07/2012.

16. Jonathan, Fryer (2012). London: How Successful a Multicultural Model?, Debating Multiculturalism 2, Great Britain.

17. James Jay Carafano, Jessica Zuckerman (2011). 40 Terror Plots Foiled Since 9/11: Combating Complacency in the Long War on Terror, September 7.

18. Zalman, Amy. "Jemaah Islamiyah (JI)".http://terrorism.about.com /od/ groupsleader1/p/ Jemaah_Islamiya.htm. Retrieved 2008-08-01.

19. Elena Pavlova. "From Counter-Society to Counter-State: Jemaah Islamiah According to Pupji, p. 11.", The Institute of Defence and Strategic Studies. http://www.ntu.edu.sg/ rsis/publications/Working Papers/WP117.pdf

20. Blake Mobley (2006-08-26). "Jemaah Islamiyah Dossier", Center For Policing Terrorism.http://www.cpt-mi.org/pdf_secure.php?pdffilename=Jemaah %20Islamiyah %20Dossierv5

21. Calhoun, C., Price, R., and Timmer, A., eds., (2002). Understanding September 11th. New York:New Press.

22. Kent Roach (2006). National security, multiculturalism and Muslim minorities, Singapore Journal of Legal Studies.

23. Report of the Secretary-General on the work of the Organization, General Assembly Official Records Fifty-fourth Session Supplement No. 1 (A/54/1) Chapter IV.

24. Rex, J. (1993). 'Religion and Ethnicity in the Metropolis', in Religion and Ethnicity: Minorities and Social Change in the Metropolis, ed. Rohit Barot, The Netherlands: Kok Pharos.

25. Sacks, J. (2007). The Home We Build Together, London.

26. McGuire, M. Religion: The Social Context, Belmont, CA: Wadsworth, 1987.

*27. Kwame Anthony Appiah* (1997). *"Cosmopolitan Patriots," Critical Inquiry 23, no. 3.*

28. Wong, Lloyd, Joe Garcea and Anna Kirova (2005). "An Analysis of the "Anti- and Post-Multiculturalism" Discourses: The Fragmentation Position" (Prairie Centre for Excellence in Research on Immigration and Integration).
29. Adams, Michael (2007). Unlikely Utopia: The Surprising Triumph of Canadian Pluralism, Toronto.
30. Alibhai-Brown, Yasmin (2000). After Multiculturalism, Foreign Policy Centre, London.
31. Appiah, Kwame Anthony (2005). The Ethics of Identity, Princeton UP.
32. Phillips, Anne (2007). Multiculturalism without Culture, Princeton UP.
33. Raz, Joseph (1994). "Multiculturalism: A Liberal Perspective", Dissent.
34. Scheffler, Samuel (2007). "Immigration and the Significance of Culture", Philosophy and Public Affairs 35/2.
35. Spinner, Jeff (1994). The Boundaries of Citizenship:Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State , Johns Hopkins University Press.
36. Vertovec, Steven (2005). "Pre-, High-, Anti- and Post-Multiculturalism" ESRC (Centre on Migration, Policy and Society), University of Oxford.

## GLOBAL SECURITY THROUGH THE PRISM OF MULTICULTURALISM

***Abstract:*** *In this paper our research is focused on the development of a new global security architecture through the prism of multiculturalism as a fundamental imperative for building a secure and prosperous country in the world and therefore for construction the global security.*

*In its basic context the multiculturalism implies the respect and acceptance of different cultures and nations, without taking in to consideration their geo-strategic position, with the ultimate goal of achieving the common interests and values in the various spheres of social activity. Contemporary multiculturalism represents a fundamental attempt to regulate global inequality and multi-ethnicity of the people in the world.*

*Modern science of international relations in the world related to the topic of multiculturalism says that substantial comparative analysis of different faiths, cultures, customs and traditions of the social sciences, as well as analysis of the western and eastern world are fundamental strategy to overcome the "fragmentation" of global world.*

*The focus of this paper, it will be an evolutionary period of contemporary operations of coalition forces in the former Yugoslavia, Iraq and Afghanistan. In this context, the experience of the coalition forces through the "lessons learned", which are implemented in the strategic concept of NATO, will confirm our scientific hypothesis that multiculturalism is a security imperative not only for the national, but also for the global security.*

***Keywords:*** *Global security, multiculturalism, modern operation, coalition forces, NATO's Strategic Concept*

**Mr Branislav Đurić**
**Centar za razvoj i primenu nauke, tehnologije i informatike, CNTI[1]**
**Mr Mila Jegeš**
**Centar za razvoj i primenu nauke, tehnologije i informatike, CNTI[2]**

# MULTIKULTURALNOST - BEZBEDNOSNA ŠANSA ILI RIZIK

**Sažetak**: *Multikulturalnost kao fenomen danas je činjenica i sasvim izvesna perspektiva razvoja društvenih odnosa u Srbiji. Interpersonalni konflikti i oni unutar i između različitih društvenih grupa kao paradigma društvenih odnosa prisutni su uvek i u susretu dve ili više kulturnih matrica i modela. Nekada ti susreti stvaraju priliku za izmenu stereotipa i negativnih predubeđenja, a nekada su razlog za potenciranje različitosti čime se širi polje za nastanak konflikata, pa i sukoba koji imaju obeležja bezbednosnih rizika. I jedna i druga pojava uvećavaju kapacitet motivacije i akcione snage da se zadovolji potreba za bezbednošću pojedinca i kolektiviteta. Ponašanje pojedinaca, u vrednosnom i manifestnom smislu, bitno je određeno usvojenim kulturološkim obrascima. U tom kontekstu, a iz ugla ljudske (humane) bezbednosti kao konceptualnog polazišta, rad je pokušaj da se definišu geneza i mehanizmi uticaja i nastanka posledica multikulturalnosti na osećaj ugrožavanja pojedinca i u skladu sa tim, na formiranje kolektivno prihvaćenih stavova koji doprinose podizanju ili ograničavanju nivoa opšte bezbednosti u nekoj sredini.*

**Ključne reči**: *multikulturalnost, bezbednost, društvene grupe, ugrožavanje, konflikti.*

## Uvod

Nemačka kancelarka Angela Merkel izjavila je na sastanku mladih članova konzervativne Demohrišćanske unije (CDU) održanom 16. oktobra 2010. godine, da su propali pokušaji Nemačke da stvori multikulturno društvo u kome ljudi različitog kulturnog porekla žive zajedno i u miru i da se svim ljudima koji žele da žive na tlu nemačke države mora nametnuti obaveza uklapanja u ono što se naziva nemački identitet. Ti stavovi su direktno suprotstavljeni ne samo Povelji Ujedinjenih nacija o ljudskim

[1] e-mail: banedjuric891@yahoo.com
[2] e-mail: milajeges@sbb.rs

pravima, već i savremenom kulturnom identitetu kojem pripada nemački narod i cela Evropa. Istovremeno, negira se stvarnost koja ima tendenciju globalizacije i stvaranja nadnacionalne kulturne matrice prilagođene zahtevima savremenog života i rada, koja ne poništava različitost zasnovanu na kulturnom nasleđu. Budućnost je upravo na udruživanju multikulturnih napora u cilju stvaranja zajedničkih novih vrednosti, kreiranja novog (modernog) kulturnog identiteta koji je oslobođen izolovanosti, zatvorenosti i monolitnosti, a koji će postati nasleđe današnjih generacija.

Rad je pokušaj da se uspostavi korelacija između multikulturalnosti i bezbednosti bez ambicija da se obuhvati aspekt pravne i institucionalne uređenosti ambijenta za ispoljavanje multikulturalnosti u Republici Srbiji, kao i bezbednosne refleksije u vezi sa tim. Interesovanje autora je išlo ka sagledavanju tačaka na kojima se u Srbiji danas susreću bezbednost i multikulturalnost. S tim ciljem, pored teorijskog razmatranja pojmovnog određenja analizirani su i neki aspekti bezbednosnih problema u dve lokalne zajednice u AP Vojvodini. Jedna je dominantno *dvokulturna*, zasnovana na nacionalnim kulturnim kolektivitetima. Druga je višenacionalna, multikulturna i sa tog stanovišta, ali i primer prisustva brojnih podkulturnih i protivkulturnih različitosti.

## Savremena shvatanja bezbednosti

U svojim razmatranjima A. Savić i LJ. Stajić odgovaraju na dilemu da li je potrebno naučno definisati pojam bezbednosti[3]. Prvi problem se pojavljuje kada pojam treba definisati sadržinski i to u najopštijem obliku polazeći od prihvaćenog negativističkog pristupa da je to odsustvo svih oblika i svih nosilaca ugrožavanja, što čini prvi deo definicije. Drugi deo, uz pozitivistički pristup morao bi da odgovori na pitanja o predmetu/objektu ugrožavanja (ko je ugrožen?) i ugrožavajućim okolnostima, pojavama ili procesima (od čega ili čime je predmet/objekat ugrožen?).

Pored najopštijeg shvatanja da je bezbednost sloboda od straha, pretnji i fizičkog nasilja, M. Kovač konstatuje da se pod pojmom bezbednost danas podrazumeva željeno stanje sistema što uključuje moralne, ideološke i normativne elemente.[4] Kroz istoriju bezbednost je uvek bila pojmovno i institucionalno neodvojiva od države, ali je postepeno uključivala socijalnu i političku sferu, odnosno postajala i bezbednost društva.

U svom radu na temu privatne bezbednosti,[5] S. Marković kao svoja

[3] Savić A., Stajić, LJ. (2006). *Osnovi civilne bezbednosti*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, str. 21.

[4] Kovač, M. (2003). *Strategijska i doktrinarna dokumenta nacionalne bezbednosti*, Svet knjige, Beograd, str. 69.

[5] Marković, S. (2008). *Privatna bezbednost - ljudska potreba i korporativni interes*, Zbornik radova / *Prvi međunarodni skup: Privatna bezbednost - stanje i perspektive*, Novi Sad

polazišta navodi realnost i novog sveta i filozofije shvatanja bezbednosti, kao ljudske potrebe i klasnog interesa u građanskom društvu posle završetka Hladnog rata. Bezbednost u tom kontekstu u osnovi je negativan cilj - odsustvo opasnosti za opstanak ljudi i države. Imajući u vidu sociopsihološku prirodu potreba i istorijski pristup koji izražava potrebu klasa, „možemo govoriti o bezbednosti ili stanju izvan opasnosti u kojem se mogu ostvariti potrebe i interesi ličnosti i organizacije“,[6] pri čemu se misli na potrebu za fizičkom i psihološkom sigurnošću od spoljne opasnosti.

Čovek postaje centar bezbednosnih analiza i sadržaja, shvatanje bezbednosti se širi na razvojna i nevojna pitanja, a zbog sve prisutnijih pretnji i izazova u socijalnoj i privrednoj sferi „bezbednost dobija korporativno obeležje od ljudskih prava do rizika na radnom mestu“[7]. Uz uvažavanje ovih realnosti „bezbednost se može definisati i kao stanje u kojem je osiguran uravnotežen fizički, duhovni, duševni i materijalni opstanak pojedinca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvenoj zajednici i prirodi“[8].

Odgovarajući na probleme različitih pristupa definisanju pojma bezbednosti, A. Savić i LJ. Stajić nude novi pristup koji „polazi od toga da je bezbednost u stvari vrednost (državna, nacionalna, politička, moralna, ekonomska, lična itd.), i to instrumentalna vrednost koja se objašnjava kao način da se nešto postigne, a ne samo pojava (stanje) sama za sebe“[9], izvodeći iz toga stav da bezbednost nije samo odsustvo ugrožavanja (konflikata), već i prisustvo pravde, morala i kulture. U tom smislu, bezbednost treba shvatiti i kao uslov opstanka i razvoja (države, društva, nacije, ljudi i živog sveta na planeti).

Svi ovi savremeni pristupi pojmovno obuhvataju realnost multikulturalnosti i izjednačavaju je sa svim drugim vrednostima koje čine bezbednost. Elementarne i esencijalne odrednice bezbednosti objašnjavaju da je to stanje samo po sebi, kao prirodni fenomen i vrednost takvog stanja koja ne može postojati bez ljudske svesti. Za potrebe ovog rada mogu se izdvojiti osnovne premise bezbednosti:

- bezbednost je ljudska potreba, kao potreba da ne budu ugroženi život i zdravlje - fizička egzistencija, ali i druge primarne i sekundarne potrebe, vrednosti i interesi čoveka;
- pojam bezbednosti je formulisan i egzistira kao svest o stanju i njegovoj vrednosti.

14.11.3008., Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, str. 121.

[6] Isto, str. 130.

[7] Marković, S. (2007). *Osnovi korporativne i industrijske bezbednosti*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, str. 6.

[8] Isto, str.14.

[9] Savić, A., Stajić, LJ. (2006). *Osnovi civilne bezbednosti*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, str. 22.

**Bitne odrednice multikulturalnosti**

Kulturu čini veliki broj, strukturno vrlo različitih, činilaca. S obzirom na mnoštvo definicija kojima se osvetljavaju pojedini aspekti, za potrebe ovog rada kulturu definišemo u njenom najopštijem obliku.

Kultura je konstitutivni element svakog ljudskog društva i zajednice, ali i deo strukture ličnosti i može se posmatrati i razumeti samo u međuzavisnom, interaktivnom, dvosmernom odnosu po stranicama trougla čija su temena čovek, društvo i priroda. Pod kulturom se podrazumeva skup svih onih pojava i tvorevina koje je čovek proizveo svojom materijalnom i duhovnom aktivnošću, čiji je osnovni smisao da se omogući održavanje, produženje i napredak ljudskog društva. Postoje dva vida kulture - materijalna i duhovna. Materijalnoj kulturi pripada ono što je čovek svojim radom stvorio i ostavio kao nasleđe u obliku materijalne vrednosti. Ovu kulturu treba shvatiti kao odnos ljudskog duha prema materiji. Duhovna kultura obuhvata skup pojava u kojima se ljudski duh odnosi prema samom sebi (jezik, filozofija, nauka, ideologija, religija, pravo, umetnost, moral, tradicija, običaji itd). Duhovna kultura osmišljava ljudsku egzistenciju, omogućuje kontinuitet, promene i napredak i zajedno sa materijalnim stvaralaštvom omogućava čoveku život koji je prilagođen fizičkom i društvenom okruženju. Kultura je u oba vida uvek određena vremenski/istorijski i prostorno i kao takva postaje proizvod valorizovan kao potreba čoveka.

Kultura je dinamička kategorija, podložna neprekidnim promenama pod uticajem brojnih faktora koji nisu čvrsto strukturirani po pravcu, intenzitetu i dometu uticaja. Zato je opravdano razlikovati tradiciju od progresa ili inovacije, odnosno kulturna obeležja koja su relativno stabilna u dužem vremenskom periodu od kulturnih novina koje nastaju u svakom kulturnom obrascu u kontinuitetu i prenose se kao običaj ili tradicija narednoj generaciji pripadnika neke društvene grupe/zajednice.

Kultura je osnovni okvir u kojem se odigrava proces socijalizacije svake ličnosti. Pripadnost određenoj kulturnoj matrici opredeljuje osnove usvojenog (ne nametnutog) sistema vrednosti, životnih stavova, održavanja interpersonalnih odnosa, komunikacije i drugih atributa svakog čoveka koji određuju i njegovo ponašanje. Budući da je multikulturalnost bitno obeležje na ovim prostorima, veoma je značajno oblikovanje kulturnih obrazaca koji uvažavaju različitost, podstiču empatiju, razvijaju toleranciju i podrazumevaju komunikaciju između različitih kulturnih korpusa na individualnom, grupnom i institucionalnom nivou.

Podkultura se određuje kao skup vrednosti, pravila (normi) i ponašanja koje članovi neke grupe usvajaju, preferiraju, poštuju, naglašavaju i čiji dalji razvitak podstiču. Kao pojam koristi se za označavanje kulture

u posebnim slojevima i statusima. Ona karakteriše pravila ponašanja, odevanja, ukusa, zabave, razonode, muzike i sporta, uzimajući u obzir uzrast, pol, raznovrsne profesije i slobodna zanimanja.

Protivkultura nastaje iz podkulture. Ona u osnovi predstavlja devijantne i delinkventne oblike ponašanja (alkoholizam, nasilje, prostitucija, upotreba droga, krađa, kocka i sl.). Javlja se kada su pojedinac ili grupa sprečeni u ostvarenju svojih ciljeva i težnji, kada nastupi poremećaj u sistemu vrednosti, kada se razvije negativistički stav prema okruženju. Pripadnici ovih grupa najčešće su nedovoljno društveno prilagođeni i prihvaćeni, nedovoljno zreli i lišeni društvene kontrole.

Multikulturna zajednica pruža uslove za razvoj posebnih kolektivnih i individualnih identiteta ukoliko obezbeđuje mogućnosti za slobodan razvoj svih svojih kulturnih zajednica. Nužna je pretpostavka prosperitetnih društava da se uklanjaju prepreke za postojeće razlike, da se podstiču produktivne različitosti koje se razvijaju putem kontinuirane kulturne interakcije. Međutim, sama realnost postojanja više kulturnih kolektiviteta ne podrazumeva nužno i produktivnu interkulturnu komunikaciju. Ovakva komunikacija postoji samo onda kada različite kulturne sredine vrše konstruktivan međuuticaj, kada dolazi do difuzije i interferencije kulturnih elemenata i stilova. U tom smislu, multikulturalnost predstavlja prostor za kulturnu interakciju, posebno u mnogonacionalnim državama. Ukoliko nedostaje interkulturna komunikacija koja prihvata različitost i koja je spremna i da prihvati uticaje, multikulturna zajednica ne prevazilazi stanje proste koegzistencije. Tada mogu nastati tenzije između kulturnih kolektiviteta, mogu se razviti i ozbiljni konflikti. Pravi odgovor održive multikulturalnosti je izgradnja zajedničkog kulturnog obrasca na osnovu kojeg se stvara kreativna integracija delova društva koja nije unifikacija.

## Multikulturalnost u svetlu bezbednosti

Razlog postojanja bezbednosti kao prakse, sistema i delatnosti jeste postojanje ugrožavanja ili ugrožavajućih okolnosti. Ne postoji opšta saglasnost po pitanju definicije ugrožavanja. U okviru različitih naučnih disciplina, teorijskih i praktičnih potreba formulisana su različita tumačenja. Najopštije određenje je da je ugrožavanje dovođenje u opasnost, u mogućnost uništenja ili oštećenja prirodne ili ljudske tvorevine. Za potrebe ovog rada, ugrožavanje bi se moglo odrediti kao dejstva, aktivnosti, društvene pojave ili ponašanja čoveka koja mogu da uzrokuju nastanak štete kojom se umanjuje ili potpuno uništava neka prirodna ili društvena vrednost.

Dva su aspekta iz kojih se multikulturalnost može posmatrati kao bezbednosni rizik:

• različitost vrednosnih prioriteta, potreba i interesa koja može dovesti do konflikta,

• bezbednosna svest i kultura koje utiču na aktivitet i ponašanje pripadnika kulturnih kolektiviteta.

Najdublji i verovatno najčešći uzroci sukoba u istoriji bile su suprotnosti koje postoje između interesa različitih klasa, slojeva i drugih društvenih grupa. Druga vrsta uzroka društvenih napetosti i sukoba može se prepoznati u stanju društvene neusklađenosti i neujednačenosti, bilo da je reč o neusklađenosti između ciljeva i nedovoljnih sredstava potrebnih za njihovo ostvarenje, ili o neujednačenosti ekonomskog i društvenog razvoja između pojedinih delova društva, oblasti, regiona ili etničkih grupa.

Baveći se teorijom konflikata, R. Milašinović je ustvrdio da su konflikti istorijska i aktuelna konstanta ljudskih zajednica, da predstavljaju društvenu pojavu permanentno izraženu u svim društvima i na svim stepenima njihovog razvoja.[10] Društveni konflikti, istorijski gledano, najčešće su se rešavali primenom sile, koristeći moć jedne ili obe sukobljene strane. Stav da „društveni konflikti, kao kompleksne društvene pojave nastaju usled različitih potreba, ekonomskih, klasnih, rasnih, verskih, nacionalnih, političkih, sociopsiholoških i drugih protivrečnosti, interesa i ciljeva"[11], uključuje i potrebu za bezbednošću/sigurnošću čoveka - pojedinca, kao jednog od osnovnih uslova fizičke egzistencije.

Kao opšteprisutna pojava, konflikti karakterišu aktuelno stanje u Republici Srbiji. Pri tome, naša zemlja je u dvojakoj ulozi: kao jedna od strana prema kojoj se spolja primenjuje sila zasnovana na ekonomskoj, političkoj i svakoj drugoj moći velikih zemalja zapadne civilizacije, u njihovoj nameri da sprovedu globalizaciju i ceo svet stave u funkciju svog dobra i napretka, i kao poprište primene sile najrazličitijih unutrašnjih nosilaca moći različitih, suprotstavljenih ili protivrečnih interesa.

Uzroci društvenih konflikata mogu se posmatrati iz dva konceptualna polazišta - koncept interesa i koncept vrednosti.[12] Radi zadovoljenja interesa društvene grupe dolaze u međusobni konflikt, a interesi su pri tome osnovni motivacioni faktor i pokretač akcije. Vrednosti kao posebne duhovne tvorevine, najširi su okvir i glavni orijentir usmeravanja ponašanja pojedinaca i društvenih grupa. One se pojavljuju kao društvena svest o ciljevima koji dovode do stanja kojem se teži tj. koje je poželjno. Stoga, kada se govori o uzrocima ugrožavanja po osnovu multikulturalnosti, moraju se identifikovati društvene grupe i pojedinci koji osporavaju pravo na različitost u kulturološkom smislu i na grupnom i na individualnom nivou.

[10] Milašinović, M. R., Milašinović, M. S. (2004). *Uvod u teorije konflikata*, Fakultet civilne odbrane, Beograd, str. 3.

[11] Isto, str. 3.

[12] Isto, opširnije, str. 57-63.

„Kultura se sastoji od merila za odlučivanje šta jeste, merila za odlučivanje šta može biti, merila za odlučivanje šta čovek oseća prema tome, merila za odlučivanje šta uraditi s tim i merila za odlučivanje kako to uraditi.“[13] U skladu sa tim, ono što razlikuje ove grupe je artikulisanje grupnih interesa i izbor načina za njihovo ostvarivanje.

## Faktori aktuelnog stanja bezbednosti u Republici Srbiji

Kao osnovni unutrašnji faktori društva koji se nalaze u pozadini konflikata, koji deluju motivaciono prvenstveno na individualnom, a potom grupnom i širem društvenom planu, mogu se izdvojiti bogatstvo, moć i društveni status[14]. To su vrednosti koje neke grupe poseduju i žele da zadrže, a drugi pojedinci i grupe ih postavljaju kao svoj cilj i interes koji treba zadovoljiti. Sastavni deo tih vrednosti je bezbednost formalnih ili neformalnih društvenih grupa, kao i ukupna individualna bezbednost bez obzira na nacionalnu, versku, polnu, socijalnu ili drugu pripadnost. Tako se zaštita života i zdravlja, imovine i kvaliteta života, kao egzistencijalna potreba i vrednost po sebi, a u tom kontekstu bezbednost i kao pripadnika kulturnog kolektiviteta, transponuje i kao sastavni deo širih vrednosnih projekcija. To uvećava ukupan kapacitet motivacije i potrebu da se zadovolji interes za posedovanjem ove vrednosti. Ta motivacija i interes su, u principu, jednako prisutni kod pripadnika svih strana potencijalnih konflikata, a intenzitet akcione snage pod dejstvom tog motiva zavisi od individualne i društvene svesti, tradicije, kulture i šireg društveno-istorijskog, političkog i ekonomskog stanja.

Politički faktori doprinose opštem nepovoljnom bezbednosnom ambijentu u Republici Srbiji. Period tranzicije doveo je do stanja da je veliki deo stvarnosti ispolitizovan, da je najbitnije iz koje partijske sredine i opcije dolazi neki zahtev ili predlog. Nacionalni korpusi postaju utočište ili platforma za akciju čiji cilj nije ispunjavanje kulturnih potreba i zaštita nacionalnog i kulturnog identiteta, već jačanje ekonomskih, političkih ili drugih potencijala. Na taj način, multikulturalnost postaje sredstvo obmane i instrument za skrivanje pravih namera nacionalnih i političkih lidera ili ekstremista. To dovodi do otvorenog ili tihog bojkota *protivničke* strane, do podela, grupisanja pa i otvorenog međusobnog sabotiranja, do favorizovanja *svojih* ideja i stavova po osnovu političke pripadnosti. Takođe, ovakvo stanje demotivišuće deluje na najveći broj pripadnika svih nacionalnih i kulturnih zajednica koji nisu izrazito politički aktivni.

---

[13] Goodenough W. H. (1963). *Cooperation in Change: An Anthropological Approach to Community Development*, New York: Russell Sage Foundation

[14] Milašinović, M. R., Milašinović, M. S. (2004). *Uvod u teorije konflikata*, Fakultet civilne odbrane, Beograd, str. 63 i 64.

Ekonomski faktori najviše utiču na opštu nepovoljnu bezbednosnu situaciju. Svi bitni procesi ekonomskih kretanja poslednjih dvadesetak godina išli su linijom koja je direktno ili indirektno negativno uticala na stanje i mogućnost uspostavljanja bezbednog ambijenta za dostojanstven život najšireg kruga ljudi, bez obzira na njihovu kulturološku pripadnost. Sa jedne strane, negativan uticaj se ispoljavao kao opšte siromašenje i smanjenje ukupne ekonomske osnove društva. Sa druge strane, posledice takvih kretanja, kao što su pad životnog standarda, smanjenje broja radnih mesta, stalno povećanje broja nezaposlenih, smanjenje mogućnosti za zapošljavanje i obezbeđivanje stabilnih prihoda, opšta neizvesnost u pogledu rešavanja osnovnih egzistencijalnih potreba, stvorile su jake tenzije i frustracije kod najvećeg broja građana.

U tim uslovima osporavaju se ili uskraćuju osnovna ljudska prava zagarantovana Poveljom UN i drugim međunarodnim dokumentima. Pripadnik bilo koje društvene grupe, pa i kulturološke, prvenstveno je ugrožen kao čovek, a ne po osnovu pripadnosti nekoj zajednici. Egzistencijalna ugroženost čoveka i porodice postaje osnovni akcioni pokretač čovekovog delanja, a način na koji pokušava da se prilagodi takvom okruženju i uslovima (reakcija kao odgovor na izazove) određena je, između ostalog, kulturološkim obrascima.

Takvo sumorno stanje bezperspektivnosti manifestuje se kao apatija i bezvoljnost za aktivaciju ljudi, ili kao narastajući potencijal za prekomerne i radikalne promene. U oba slučaja reč je o faktorima koji negativno utiču na konstruktivno i aktivno učešće ljudi u izgradnji bezbednog društvenog i prirodnog okruženja. Dešava se da se pod *zastavom* borbe za ostvarivanje prava na različitost u stvari pokušavaju zadovoljiti pojedinačni ili grupni ekonomski interesi. Kulturalnost najčešće posmatrana kao obeležje nacije, služi nekim ekstremnim interesnim grupama kao maska za akcije koje su usmerene protiv *uzurpatora prava* nacionalnih zajednica.

Na primeru dve lokalne zajednice u AP Vojvodini ne mogu se uočiti bitni uticaji različitih etnokulturnih identiteta na bezbednosne pojave. Analizirane su pojave iz domena javne bezbednosti, klasičnog kriminaliteta, delinkventnog ponašanja i vršnjačkog nasilja. Broj registrovanih počinilaca kršenja zakona pripadnika nacionalnih zajednica srazmeran je procentualnom učešću u strukturi stanovništva. Iz toga se može zaključiti da ne postoje bitne razlike između uticaja tradicionalnih kulturoloških modela na stepen devijantnog ponašanja njihovih pripadnika. Bitna razlika se pojavljuje kod nekih užih društvenih grupa koje možemo okarakterisati kao podkulturne ili protivkulturne grupe. Zajednička karakteristika najvećeg broja pripadnika ovih kulturoloških osobenosti potiče iz socijalno problematičnih porodica, nekompletnih ili porodica u kojima nisu uspostavljeni tradicionalni porodični i interpersonalni odnosi.

Tako se pokazuje da je neposredni uticaj roditelja dominantan u odnosu na opšteprihvaćene kulturološke obrasce etničkih zajednica.

Narastajući problem je upravo međusobni sukob pripadnika ovih grupa koji se širi, zaoštrava i produbljuje, stvarajući jedan novi kulturološki obrazac u kojem ne postoji saosećanje i empatija za različitost, u kojem je nasilje prednost i vrednost, u kojem je psihologija čopora dominantna. Nosioci tih kretanja su mladi i sve mlađi ljudi. Posebno je zabrinjavajuće što njihov kulturni progres postaje ostavština i tradicija budućim generacijama, znači generišu se negativni kulturološki obrasci.

Kao ozbiljan bezbednosni problem obično se ističu napetosti koje se javljaju između različitih kulturnih zajednica, prvenstveno baziranih na nacionalnim obeležjima. Manifestne pojave sukoba po tom osnovu na individualnom ili grupnom nivou dobijaju veliku medijsku pažnju. One se vrlo često politizuju i preuveličavaju, koriste kao izgovor za preduzimanje nekih akcija odbrane ili čak odmazde. Pozadina takvih akcija je sasvim druge prirode. Praksa u dve analizirane lokalne zajednice pokazuje da su sukobi na nacionalnoj osnovi vrlo retki, obično inicirani od strane „zaštitnika svog nacionalnog i kultutrnog identiteta“ van ovih sredina. Ekstremne grupe iz većine nacionalnih zajednica koriste različitost kao alibi za proklamovanje ugroženosti sopstvene nacije i tradicije. Te ideje mogu biti prijemčive, ali je vrlo mali broj onih koji intimno prihvataju platforme sa tih pozicija i aktivno se uključuju u propagiranje takvih stavova. Osećaj ugroženosti uvek se povećava kod pripadnika neke zajednice koja je iz bilo kog razloga napadnuta. Taj osećaj stvara i potrebu da se sa tih pozicija i brane, kao pripadnici te zajednice.

Međutim, danas je pojedinac u Srbiji, bez obzira na nacionalnu ili drugu kulturološku pripadnost, mnogo više (egzistencijalno) ugrožen teškom ekonomskom situacijom, neefikasnošću državnih institucija, nefunkcionisanjem pravnog sistema i drugim nerešenim problemima tranzicionih promena. Pojedinac je prvenstveno ugrožen kao čovek i građanin. Rešenje tih problema ne može se naći na liniji kulturne isključivosti. Upravo je multikulturalnost šansa da se iskoriste svi potencijali za dobrobit svih kulturnih zajednica i njihovih pripadnika.

## Ljudska bezbednost

U tom kontekstu, potrebno je razmišljati i o novom teorijskom polazištu i konceptu koji bi otvorio šire mogućnosti i perspektive daljeg unapređenja stanja bezbednosti u multikulturnim društvima.

Nakon okončanja Hladnog rata devedesetih godina prošlog veka počelo je da se razmišlja o novim civilizacijskim prioritetima. Budući da je do tada ideološki sukob na relaciji Istok - Zapad odnosio najviše energije

i intelektualnog potencijala, nova situacija otvorila je prostor za pogled na svet i probleme čovečanstva iz nove perspektive. Počela su da se javljaju razmišljanja o drugim aktuelnim i još više potencijalnim problemima u kontekstu civilizacijskog razvoja. Na površinu brige za sadašnjost i budućnost isplivala su pitanja na koja u svakodnevnom životu veliki deo čovečanstva nije mogao da nađe zadovoljavajući odgovor.

Koncept ljudske bezbednosti nastaje, pre svega, kao reakcija na stanje nakon prestanka bipolarne podele moći i uspostavljanje apsolutne dominacije jedne sile. Ovaj koncept je pokušaj skretanja pažnje kreatorima svetske politike na suštinske probleme običnih ljudi, odnosno najvećeg dela stanovništva, bez direktne konfrontacije sa nosiocima moći. Vrlo brzo je veliki deo međunarodnih subjekata shvatio značaj i aktuelnost potrebe da se pažnja i akcija usmere ka čoveku i njegovom svakodnevnom životu.

Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima čoveka (Generalna skupština UN 1948. godine) promovisana su fundamentalna prava zasnovana na potrebi čoveka da poseduje osnovna sredstva za život i osnovno ljudsko dostojanstvo. Ujedinjene nacije su početkom devedesetih godina prošlog veka, želeći da revitalizuju svoju ulogu primerenu novim uslovima, u svom izveštaju za 1994. godinu promovisale novi pristup globalnim problemima i ukazale na put kojim bi trebalo ići sa reformama međunarodnog sistema. U određenju ljudske bezbednosti navodi se širok spektar pojava koje karakterišu ljudsku nebezbednost, od opasnih situacija kao što su glad, bolest i represija, do široko shvaćene zaštite od iznenadnih i štetnih poremećaja i prekida toka svakodnevnog života - bilo u pogledu posla, doma ili zajednice.[15]

Uvođenjem pojma ljudska bezbednost i ovakvim njegovim određenjem, trasiran je pristup bezbednosnim potrebama čoveka - pojedinca. Postalo je jasno da je čovek pre svega i svakodnevno izložen brojnim oblicima ugrožavanja koji ne potiču od globalnih ili državnih bezbednosnih problema i da ta ugrožavanja presudno utiču na njegovu elementarnu bezbednost i osećaj sigurnosti. Praktično je napravljena razlika između dva nivoa bezbednosne problematike. Jedan nivo se oslanja na tradicionalne okvire bezbednosti čiji je primarni objekat (predmet ugrožavanja) i subjekat (nosilac delatnosti bezbednosti) država. Na tom nivou bezbednost pojedinca proističe i meri se bezbednošću države i njenih vrednosti. Preostali deo bezbednosnih problema, a prihvaćeno je da je to i pretežni sadržaj čovekovih preokupacija, posmatra se na drugom nivou koji polazi od čoveka kao pojedinca i osnovnih atributa koji ga čine bezbednim. Sasvim je jasno da su ovi nivoi povezani, isprepleteni, da postoji međusobni uticaj.

[15] Program Ujedinjenih nacija za razvoj, *Izveštaj o razvoju ljudskih prava*, 1994, str. 23.

Učinjeni su brojni pokušaji da se definiše značenje, sadržaj i obuhvat pojma ljudska bezbednost[16]. U navedenim i mnogim drugim tumačenjima zajednička su ideja i zahtev koji ljudsku bezbednost određuju kao stanje u kojem je uspostavljeno optimalno smanjenje pretnji i poniženja pojedinca od strane države i nedržavnih subjektiviteta, omogućen siguran posao i dobar standard, socijalna i zdravstvena zbrinutost, očuvana zdrava životna sredina, obezbeđena fizička sigurnost, čovekovo učešće u političkom životu društva i zaštita osnovnih ljudskih prava.

Na taj način, mada koncept ljudske bezbednosti ne gradi sistem zaštite „od ili protiv nekoga" određuje državu kao značajan izvor i faktor ugrožavanja pojedinca. Vrlo često se u interesu zaštite bezbednosti državnih interesa zanemaruje ili čak ugrožava interes pojedinca. Zalaganje je međunarodne zajednice, naučnih krugova i brojnih državnika i političara da se prednost mora dati pojedincu i da su njegove potrebe prioritetne u odnosu na potrebe države.

Ekonomska sigurnost zasniva se, ili bi bar trebalo, na radu kao izvoru prihoda - bez rada se ne može postići blagostanje. Čovek mora da radi da bi stvorio uslove za proklamovano dostojanstvo opstanka. To dostojanstvo podrazumeva i slobodu razvoja kulturnog identiteta. Multikulturalnost zasnovana na komunikaciji, interakciji, razumevanju i prilagođavanju prirodno se uklapa u koncept humane bezbednosti.

Odgovornost za stanje bezbednosti počiva na državi, a sve više i na naddržavnim i internacionalnim faktorima - kreatorima i nosiocima svetske politike i izgradnje globalnog svetskog poretka. Država se, saglasno konceptu humane bezbednosti, mora pojaviti kao instrument realizacije i operacionalizacije univerzalnih zahteva za uslovima života i rada dostojnim čoveka, garant i sredstvo pojedinca, društvenih grupa i zajednica za obezbeđivanje takvih uslova. S obzirom na brze promene tradicionalnih atributa i stvarnih instrumenata moći države, težište odgovornosti mora sve više biti na međunarodnoj zajednici i to u pravcu kontrole internacionalnih centara moći. Kapital širi polje rada i u tom smislu je u funkciji osnovne egzistencijalne sigurnosti pojedinca i materijalne osnove svih drugih sloboda i prava. Istovremeno, moć na svetskoj sceni sve više se zasniva na kapitalu koji ima svoju unutrašnju logiku i zakonitosti koje ne vide čoveka

[16] Dva zvanična stava kojima je u osnovi obuhvaćen najveći broj iznetih pojedinačnih pogleda: „Humana bezbednost znači bezbednost ljudi - njihove fizičke sigurnosti, njihovog ekonomskog i društvanog blagostanja, kao i zaštitu njihovih ljudskih prava i fundamentalnih sloboda." (Međunarodna komisija za intervenciju i državni suverenitet, *Izveštaj: Odgovornost za zaštitu 2002*, str.151). „Ljudska bezbednost znači zaštitu fundamentalnih sloboda - sloboda koje su suština života... Ona znači stvaranje političkih, socijalnih, ekoloških, ekonomskih, vojnih i kulturnih sistema koji svi zajedno pružaju ljudima temelje za opstanak, blagostanje i dostojanstvo" (Komisija za ljudsku bezbednost, *Izveštaj za 2003. Ljudska bezbednost danas - Predgovor*, par. 4).

kao subjekt. Najveće promene koje se dešavaju na globalnoj sceni društvenih kretanja inspirisane su interesima kapitala; kapital briše granice, oduzima suverenitet državama, mimoilazi instrumente međunarodne zajednice, nameće pravila i ugrožava same osnove slobode bilo kog subjekta osim slobode vlasnika kapitala. U sadašnjoj raspodeli i tendencijama budućih podela bogatstva, perspektiva postizanja ljudske bezbednosti je sumorna, a prvo i najneposrednije se ispoljava u sferi rada kao osnovi svih drugih atributa blagostanja. Zato se rešenja, mehanizmi i instrumenti zaštite bezbednosti multikulturnog društva kakvo je u Srbiji moraju sve više iznalaziti u sferi nadnacionalnih institucija.

Može se slobodno konstatovati da je koncept humane bezbednosti postao pokret koji svakim danom ima sve više pristalica, pokret koji dobija sve veće naučno-teorijsko utemeljenje i koji sve više postaje delotvoran u praksi. Naravno da ovaj koncept ne može rešiti sve probleme, da je to proces za koji je potrebno vreme da bi se ostvarili ciljevi artikulisani na talasu novog pristupa bezbednosti, ali je sigurno da otvara nove mogućnosti za rešavanje brojnih praktičnih problema svakodnevice čoveka, pa i u pogledu razvoja multikulturalnosti.

## Zaključak

„Postojanu bezbednost mogu da dostignu samo oni ljudi i grupe koji je ne uskraćuju drugima; bezbednost se može dostići ako se razume kao proces emancipacije." (Steve Smith and John Baylis, Globalization of World Politics, Oxford University Press, New York, 2001, p. 255.)

**Literatura**

1. Goodenough, W. H. (1963). *Cooperation in Change: An Anthropological Approach to Community Development*, New York: Russell Sage Foundation.

2. Kovač, M. (2003). *Strategijska i doktrinarna dokumenta nacionalne bezbednosti*, Svet knjige, Beograd.

3. Marković, S. (2008). „Privatna bezbednost - ljudska potreba i korporativni interes", Zbornik radova / Prvi međunarodni skup: *Privatna bezbednost - stanje i perspektive*, Novi Sad, 14.11.2008. Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad.

4. Marković, S. (2007). *Osnovi korporativne i industrijske bezbednosti*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad.

5. Milašinović, M. R., Milašinović, M. S. (2004). *Uvod u teorije konflikata*, Fakultet civilne odbrane, Beograd.

6. Savić, A., Stajić, LJ. (2006). *Osnovi civilne bezbednosti*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad.

7. Komisija za ljudsku bezbednost, *Izveštaj za 2003. Ljudska bezbednost danas – Predgovor.*

8. Međunarodna komisija za intervenciju i državni suverenitet, *Izveštaj: Odgovornost za zaštitu 2002*.

9. Program Ujedinjenih nacija za razvoj, *Izveštaj o razvoju ljudskih prava*, 1994.

## MULTICULTURALISM - SAFETY RISK OR OPPORTUNITY

**Summary**: *Multiculturalism as a phenomenon today is fact and quite certain perspective for the development of social relations in Serbia. Interpersonal conflicts and conflicts within and between different social groups, as a paradigm of social relations, are also always present in the encounters of two or more cultural matrices and models. Sometimes these encounters create an opportunity to change stereotypes and the negative prejudice, and sometimes they are the reason for emphasizing differences, thereby expanding the field for the occurrence of conflicts and the clashes that have characteristics of security risks. Both of these phenomena increase the capacity of motivation and action force to satisfy the security needs of the individual and collective. Behavior of individuals, in the value and manifest meaning, is essentially determined by the adopted cultural patterns. In this context, from the perspective of human security as a conceptual starting point, paper is an attempt to define the genesis and mechanisms of influence and emergence of the consequence of multiculturalism regarding the feel of threat to the individual and, accordingly, the formation of collectively accepted views that contribute to raising or limiting the level of overall security of particular environment.*

**Key words**: *multiculturalism, safety, social groups, threatening, conflicts*

**Др Драган Гаћеша**
**Факултет за безбједност и заштиту**
**Бања Лука**

# ЗНАЧАЈ ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЈЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ ДРУШТВУ

**Резиме:** *Термин еколошка безбједност изведена је из општег појма безбједности и представља њен дио. Ако се данас иједна безбједност може третирати као глобална, онда је то еколошка безбједност. Угрожавање еколошке безбједности тј. компонената животне средине (ваздуха, воде, земљишта) пријети нестанку људске врсте или стварању нове биолошке врсте из већ постојеће. Рак и друге аутоимуне болести савременог доба озбиљно упозоравају да енормно богатство појединаца који одлучују на овој планети и унапређење комфора не смије бити приоритет.*

**Кључне ријечи**: *безбједност, екологија, угрожавање, болести, здравље.*

## 1. Појмовна одређења

### 1.1. Појам екологије

Екологија је широко подручје које обухвата много поддисциплина тако да се ријетко може срести нека наука која је толико мултидисциплинарна као екологија. Иако се развила као грана биологије, она се користи и сазнањима хемије, физике, математике, молекуларне биологије, нанотехнологије и бројних других природних наука. Екологију је у науку први увео Ернест Хекел 1868. године.

У књизи *Еколошка етика* каже се да је екологија „наука која проучава жива бића у њиховом односу са властитим биотичким и абиотичким окружењима“.[1]

Екологија је наука која се бави односима живих бића и њихове природне средине, као и узајамним односима свих организама у природи. Једноставно речено, то је „наука која изучава механизме опстанка живих бића, или још једноставније, наука о опстанку

[1] Џозеф Р. Де Жарден: *Еколошка етика – увод у еколошку филозофију*, ЈУ Службени гласник, Београд, 2006, стр. 427.

живота“[2]. Она је позорница еволуције, односно „наука о домаћинству природе“.[3]

Екологију као науку можемо подијелити у више подврста и то:

• *Бихевиорална екологија* - проучава улоге понашања у прилагођавању животиња на животну средину у којој се налазе;

• *Популацијска екологија* - проучава динамику популација одређене врсте;

• *Биоценологија* (или *синекологија*) - усмјерава se на интеракције између врста унутар неке биоценозе (животне заједнице);

• *Екологија екосистема* - проучава токове материје и енергије кроз биотичке и абиотичке компоненте екосистема;

• *Системска екологија* - представља интердисциплинарно поље које је усмјерено на проучавање, развој и организацију еколошких система из холистичке (универзалне) перспективе;

• *Крајобразна екологија* - проучава процесе и везу између много различитих екосистема неког подручја или географски веће површине;

• *Еволуцијска екологија* - проучава екологију на начин који се експлицитно фокусира на еволуцијску историју врста и њихових интеракција.

Екологија се такође може подијелити и на *екологију животиња* и *екологију* биљака, а према проучаваном биому и на *арктичку* или *поларну екологију*, *тропску екологију*, *пустињску екологију* итд. Постоје одређена схватања према којима се екологија може подијелити на *хемијску екологију, генетичку екологију, статистичку екологију, теоретску екологију* итд.

На основу свега може се казати да је екологија наука која изучава природне односе који омогућавају опстанак живих бића (људи, биљака и животиња).

### 1.2. Појам еколошке безбједности

Сама чињеница да су поједине дефиниције безбједности дате прије 30-ак година од еминентних аутора и институција (нпр. Уједињене нације) данас готово смијешне, довољно говори колико је безбједност тешко дефинисати. Ово тим прије што постоје разне врсте безбједности, као што су: национална безбједност, јавна безбједност, економска безбједност, здравствена безбједност,

[2] Пантелић, М. и др. *Екологија и заштита животне средине*, Технички факултет, Чачак, 2007, стр. 2.

[3] Исто, стр. 1.

безбједност саобраћаја, приватна безбједност и др. У новије вријеме све више се помиње еколошка безбједност која на овом нивоу развоја друштва постаје, чини се, доминантна безбједност, јер управо од стања ове безбједности зависи опстанак човјечанства. Термин *еколошка безбједност* уведен је на приједлог руског предсједника Михаила Горбачова послије хаварије на нуклеарном реактору у Чернобиљу.

*Еколошка безбједност* је нови, савремени облик безбједности настао као потреба спречавања угрожавања животне средине. Њоме се штите основне компоненте животне средине без којих нема опстанка живих бића. Ако се иједна безбједност може сматрати глобалном, онда је то еколошка безбједност. Због лошег стања у области екологије може бити угрожена Земља (нпр. неконтролисано трошење озонског омотача, повећан и штетан ефекат стаклене баште, производња и злоупотреба генетски модификованих микроорганизама, прекомјерно радиоактивно зрачење, прекомјерна употреба пестицида и сл.), што може довести до потпуног уништења биодиверзита.

### 1.3.Појам безбједносне културе

Безбједносна култура често се помиње у свакодневном животу. На значај безбједносне културе указали су предсједник Индије, Махатма Ганди и предсједник Португала, др Жорж Сампајо. Ганди истиче: Извор нашег права да будемо безбедни јесте наша дужност да се о тој безбедности старамо на прави начин, а безбедносна култура нам то омогућава“.[4]

Предсједник Португала, др Жорж Сампајо (Jorge Sampaio) истиче: „Статус грађанина подразумева одговорност за себе и друге; то је свест о властитим задацима и правима; пут ка солидарности и партиципацији; смисао за заједништво и дељење, незадовољство када је нешто непоштено и погрешно, жеља да се ствари побољшају, да се буде у служби одређених дешавања и да се она подстичу; дух инвентивности, смелости и ризика; размишљање праћено акцијом и промишљена акција“.[5] Из ове дефиниције произлази да су битни елементи безбједносне културе:

- *одговорност* (за себе, друге, државу, имовину, међународну заједницу и све вриједности које треба да се штите, као што су здравље, морал, животна средина, генетика, културно насљеђе и др.);

- *свијест* (о потреби, начинима и средствима штићења наведених вриједности, затим свијест о изворима и облицима

[4] Стајић, Љ., Мијалковић, С., Станаревић, С. (2005). *Безбедносна култура*, Драганић, Београд, стр. 34.
[5] Исто, стр. 32.

угрожавања, њиховој снази и времену трајања, свијест о снази и моћи и потреби индивидуалне и колективне заштите и свијест о властитим задацима и правима у томе);

- *солидарност и партиципација* које подразумијевају да безбједност не настаје сама од себе, већ се изграђује, брани и унапређује, што зависи од индивидуалног и групног рада, одрицања и улагања у безбједност приликом чега се морају уважавати други људи и њихове потребе;

- *жеља* за дизањем гласа против појава којима се угрожава безбједност, да се оне етикетирају и да се предузму мјере за њихово отклањање и побољшање стања;

- *подстицај* за промјену ствари у позитивном правцу тј. да се буде у служби одређених дешавања како би се безбједност унапређивала;

- *инвентивност, смјелост и ризик* су незаобилазни елементи сваке акције која је позитивно усмјерена ка промјенама;

- *акција* уз подстицај представља извршну мјеру којом се стање доводи на жељени ниво. Она доводи до жељених промјена, а може се односити на препознавање извора, облика и носилаца угрожавања, на дефинисање стратегије заштите вриједности (организовање, регулисање и успостављање односа), те акцију као непосредно дјеловање.

Овоме треба додати и *знање* јер да би се могло превентивно поступати у елиминисању одређених појава којима се угрожава безбједност, неопходно је знати шта и на који начин може угрозити безбједност, те које мјере предузети да се то стање поправи.

Проф. Стајић, мр Мијалковић и Станаревић безбједносну културу дефинишу као „скуп усвојених ставова, знања, вештина и правила из области безбедности, испољених као понашање и процес о потреби, начинима и средствима заштите личних, друштвених и међународних вредности од свих извора, облика и носилаца угрожавања, без обзира на место или време њиховог испољавања“.[6]

Из саме дефиниције се јасно види да безбједносну културу као категорију мултидисциплинарног садржаја чини више елемената као што су: ставови, знање, вјештина, правила, понашање и процес, потреба, начин и средство заштите, те вриједности које се штите.

Једна од најважнијих улога безбједносне културе јесте *превенција*, а састоји се у благовременом препознавању, односно уочавању одређених појава које би могле угрозити или већ угрожавају безбједност, са циљем њиховог одвраћања и/или спречавања и/или предупређења тих појава и њихових носилаца, како не би дошло

[6] Исто, стр. 34 и 35.

до угрожавања на штету државе, друштвене групе, организације или појединца. Ово се посебно односи на еколошку безбједносну културу гдје појединци требају да познају материје које угрожавају еколошку безбједност како би благовремено предузели мјере на спречавању угрожавања.

## 2. Извори и облици угрожавања еколошке безбједности

Изворе и облике угрожавања еколошке безбједности према опасности и утицају људског фактора можемо подијелити у три групације: угрожавање еколошке безбједности из свемира на што човјек не може утицати, угрожавање еколошке безбједности из утробе и са површине Земље на што човјек не може утицати и угрожавање еколошке безбједности на што човјек може утицати.

### 2.1.Угрожавање еколошке безбједности из свемира на које човјек не може утицати

И поред тога што гравитациона сила држи свемирска тијела у одређенем реду, као и електромагнетна сила када је у питању Сунчев систем, постоји опасност угрожавања Земље из свемира што се веома негативно може одразити на стање животне средине. Као могући угроживачи Земље из свемира могу бити поремећаји у Сунчевој орбити – тј. приближавање или удаљавање Земље од Сунца што би се одразило на нагле промјене у температури, затим поремећај магнетосфере – слабљење магнетног поља што је данас доста присутно у погледу климе. Земљу може угрозити и пад свемирских тијела (метеора и метеорита, астероида, комета). Сама чињеница да Земља са својим пречником од 12.756 км у просјеку представља тек један мали дјелић свемира чији пресјек износи око 26 милијарди свјетлосних година (једна свјетлосна година = 9.461 милијарду км), довољно говори о њеној позицији у свемиру.

### 2.2.Угрожавање еколошке безбједности из утробе и површине Земље на које човјек не може утицати

Животна средина може се битније угрозити из саме утробе Земље (вулкани, земљотреси) и са њене површине (поплаве, екстремне суше и хладноће, јака струјања вјетрова и др.), што у великој мјери може спријечити обезбјеђење хранљивих намирница за људе. Овакви облици угрожавања углавном не зависе од дјелатности човјека. Сама чињеница да се унутрашњи слој Земље састоји са ¼ пречника од

ужарене масе никла и гвожђа чија температура износи 4.500 степени Ц, а слој око њега пречника 1/5 Земље од течног гвожђа, никла и кисеоника довољно говори о сложености грађе Земљине кугле и могућег угрожавања.

### 2.3. Угрожавање еколошке безбједности на које човјек може утицати

У стручној литератури постоје различита схватања у вези са систематизацијом фактора који утичу на угрожавање еколошке безбједности. Тако на пример, проф. др Миодраг Пантелић и др.[7] са Техничког факултета у Чачку ове факторе су сврстали у пет категорија и то: *зрачења велике енергије* у која спадају радиоактивно, *X* и *УВ* зрачење; *топлота* на што негативно утичу неконтролисано трошење озонског омотача и стварање повећаног ефекта стаклене баште; *хемикалије* као штетан производ људске дјелатности; *микроорганизми* и *бука и вибрације*.

Као највеће пријетње еколошкој безбједности у будућности нарочито се издвајају:

- болесна трка за профитом на рачун одрживости (неконтролисана сјеча шума и других природних ресурса без адекватне обнове, куповина научних изума и уз помоћ корумпиране власти производња и злоупотреба материјала који загађују животну средину),
- сталан пораст броја становника на планети што изискује већу потрошњу енергије која негативно утиче на глобалне климатске промјене, производњу нездраве хране и др.

Облици угрожавања еколошке безбједности који су резултат свјесне или несвјесне дјелатности човјека су веома бројни, с тенденцијом да се са убрзаним развојем технике и технологије још више повећавају. Свакодневно се производе и користе разне материје које посједују негативна својства по здравље људи и других живих бића као што су: експлозивност, запаљивост, радиоактивност, карциногеност, мутагеност, иритираност, токсичност, корозивност, екотоксичност, инфективност или могу изазвати такав утицај са другим супстанцама. С обзиром на то да више материја које угрожавају еколошку безбједност у себи садрже више наведених особина, могу се систематизовати и као материје које угрожавају озонски омотач, изазивају повећан ефекат стаклене баште, појачана радиоактивна зрачења, стварају фотохемијски смог, изазивају киселе кише и др.

[7] Пантелић, М., Јордовић, Б., Брун, Г. И Брковић, Д. (2007). *Екологија и заштита животне средине*, Технички факултет Чачак, стр. 4.

На материје које у битној мјери угрожавају здравље људи указаће се у ниже наведеној тачки.

### 3. Посљедице угрожавања еколошке безбједности по здравље људи и других живих бића

Највећа посљедица угрожености животне средине када је у питању здравље људи је све масовнија појава рака – карцинома и других аутоимуних болести које се називају и „болести савремене цивилизације“.

Рак се масовније почео јављати од 1930. године од појаве ДДТ пестицида и масовније употребе шећера који угрожава наше крвне судове. Данас постоје бројне хемијске материје које спречавају доток кисеоника у ћелије и изазивају рак код човјека. Ове материје су сврстане у неколико група по опасности.

Тако је научно доказано да у материје које изазивају рак код човјека (третирају се као I А група карциногена) спадају:

- азбест (кровни покривач салонит, канап којима се дихтују пећи и сл.);
- арсен (емисија гасова и отпадних вода из фабрика керамике, стакла, електронске опреме, боја, коже, металне индустрије и др.);
- берилијум (користи се за добијање одређених легура, као дио рентген апарата, у индустрији авиона, компјутера, стакла и керамике, те је продукт сагоријевања чврстих горива);
- кадмијум (користи се у производњи алкалних акумулатора, пластике, стакла и неких легура, те за пресвлачење челичних предмета умјесто цинка);
- никлова једињења (користе се у металуршкој и керамичкој индустрији, те у производњи батерија и боја);
- шестовалентни хром (користи се у индустрији коже, као катализатори, у производњи фунгицида, боја, у индустрији керамике и стакла, у фотографији, за израду хромираних металних предмета и за заштиту од корозије);
- алфатоксини као врста микотоксина (плијесни на житарицама);
- бензен (растварач који се користи за производњу стирена, циклохексана и других органских једињења, те као адитив у бензину);
- винил хлорид (користи се у индустрији ПВЦ материјала, за израду боца за сирће, за уметке испод чепова и сл.);
- дувански дим;
- јонизујујућа зрачења.

Са великом сигурношћу се сматра да рак изазивају (I Б група карциногена) и:

- акриламид (термички обрађена храна – помфрит, чипс, грицкалице, кафа и др.);
- акрилонитрил (користи се у производњи полимера, гуме, љепила, синтетичких влакана, као инсектицид);
- етилен-оксид (материје које се користе за стерилизацију);
- формалдехид (пресовани намјештаји);
- полициклични ароматични угљоводоници (потичу од шумских пожара, вулканских ерупција, издувни гасови из возила, димови из индустријских постројења, дувански дим и сл.);
- бензо (а) пирен и бензо (а) антрацен (потичу од производње угља, сирове нафте и њених деривата, природног гаса, производње тешких метала, паљења пластичних маса, меса са роштиља и сл.);
- полихлоровани бифенили (течности у трансформаторима),
- Н – нитро једињења (адитиви у храни, посебно кобасице, виршле, хреновке, саламе и сл.);
- ултравиолетна радијација - зрачење (ослабљени озонски омотач);
- нафта и њени деривати, те емисија гасова из дизел горива.

Постоје и друге хемијске материје као продукт савременог „комфора“ (ИИ група карциногена) за које се сматра да изазивају рак код људи.

Људи који нису изложени овим материјама, стресним ситуацијама и који живе на чистом ваздуху у складу са изворном природом не обољевају од рака (нпр. Хунци из долине планинског масива Хималаји).

Разне хемијске ноксе у организме живих бића улазе на више начина:

- загађеним ваздухом: инхалацијом, односно удисањем аеросолних честица, које се расејавају у унутрашње органе;
- загађеном водом у коју доспијевају спирањем;
- загађеном храном;
- преко ране на тијелу;
- путем ланца исхране.

Тако на пример, од посљедица дјеловања радиоактивног зрачења преко дозвољених доза[8] код људи страдају сљедећа ткива и органи:

- *црвена коштана срж* која производи крвне ћелије усљед чега долази до слабљења крви тј. појаве анемије, затим леукемије и других крвних болести, што неминовно утиче на слабљење имунолошког система;

- *тимус* (грудна жлијезда чија је најважнија функција обука Т-ћелија, лимфоцита који у организму убијају непожељна страна тијела - антигене);

- *лимфни чворови*[9] који скупа са коштаном сржи, слезином, тимусом, крајницима, аденоидима и неким другим тјелесним органима имају кључну улогу за отпорност организма (имунитет);

- *епител цријева и желуца* чиме слаби квалитет варења хране, а усљед чега се отрови из организма спорије елиминишу, што узрокује многе болести;

- *гонаде* (сјеменици – тестиси код мушкараца и јајници код жена), што узрокује импотенцију и тератогеност тј. рађање дефектне новорођенчади.

Поред наведених органа и ткива који су изразито радиоестензивни, зрачењем се угрожавају и: епител коже, коријен косе и длака, знојне и лојне жлијезде, епител крвних судова, штитна жлијезда, пљувачне жлијезде, очи, кости и други органи и ткива.

На опасности од ових материја указује и биохемија радионуклеида. Тако нпр. полуживот уранијума траје 4,5 милијарде година, цезијума 137 (у меким ткивима и гениталијама 27 година), стронцијума 90 (у костима 28 година), угљеника 14 година (у цијелом тијелу 5.760 година), радијума 226 (у костима 1.620 година), плутонијума 239 (у костима, јетри и слезини 24.400 година), јодида 129 година (у штитној жлијезди осам дана) итд.

У остале болести савремене цивилизације спадају оне које се третирају као аутоимуне и то: мултипла склероза, реуматоидни

[8] Максимална дозвољена доза (МДД) за цијело тијело човјека годишње износи 20 мSv (један сиверт је јединица за еквивалентну дозу зрачења која је равна производу од једног греја и фактора квалитета Q – 1 до 20), мјесечно 4 мSv, недјељно 1 мSv, дневно 0,2 мSv и за један час 0,003 мSv. Гранична доза за крвотворне органе и очно сочиво годишње износи 150 мSv, а за остале органе 500 мSv. Лица млађа од 18 година не смију да раде са изворима јонизирајућег зрачења (извор: *Енциклопедија – животна средина, одрживи развој*, Еколибри, Београд, 2003, стр. 234).

[9] Др Роџер Когил је на Лондонској конференцији посвећеној вези између осиромашеног уранијума и канцерозних обољења у Ираку изјавио: „Само једна честица осиромашеног уранијума у лимфним судовима може да разори цијели имунолошки систем“ (Блиц, 12/1/2001. године).

артритис, спондилитис, аутоимуни тиреоидитис – Хашимото, Бечетов синдром, Чарг-Штраусов синдром, Кронова болест, миастениа гравис, пемфигоид, полиомиозитис, реуматоидна грозница, системски еритемски лупус, улцерозни колитис, витилиго и др.

Нека истраживања рађена на Универзитету Беркли у Калифорнији указују да би усљед све веће загађености животне средине могло доћи до стварања нове биолошке врсте. Чињеница је да се све више рађају дјеца са Дауновим синдромом (као што је приказано на слици испод - десно). Дјеца са оваквим посљедицама рађају се много чешће у земљама у којима је животна средина угроженија, а таква појава је све више присутна и код нас, због радијације која поприма не само регионални, већ и глобални карактер, затим пестицида и друге штетне хемије.

Рађање овакве дјеце код нас било би много више да се не предузимају мјере превенције које се огледају у прегледању фетуса у мајчиној утроби.

Слика 1. *Да ли треба рађање нове врсте? (дијете са особинама тератогености - лијево и дијете са Дауновим синдромом - десно).*

**4. Приједлог мјера**

Да би се елиминисале штетне активности човјека којима загађује животну средину, а које се огледају у нарушавању здравља људи, неопходно је предузети сљедеће:

• радити на развијању и јачању еколошке безбједносне културе грађана са циљем да се постигне ниво одговорности сваког појединца за стање животне средине;

• радити на поступном елиминисању свих материја које угрожавају животну средину (IA и IБ група карциногена) и уводити нове безопасне материје или се враћати безопасним материјама које су раније коришћене у свакодневном раду и животу;

• инсистирати на досљеднијим мјерама органа који у оквиру својих надлежности штите животну средину;

• формирати еколошку полицију (попут комуналне полиције) која би радила искључиво послове овог типа, чиме би се заоштрила одговорност за стање у области заштите животне средине.

**Литература**

Гаћеша, Д. (2010). *Специфичности организовања и дјеловања безбједносних субјеката Републике Српске у сузбијању еколошког криминалитета*, докторска дисертација, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.

Група аутора: *Енциклопедија – животна средина, одрживи развој*, Еколибри, Београд, 2003.

Група аутора: *Имунологија*, Медицинска наклада, Загреб, 1998.

Група аутора: *Комунална хигијена*, Прометеј, Нови Сад, 2002.

Пантелић, М. и др. (2007). *Екологија и заштита животне средине*, Технички факултет, Чачак.

Стајић, Љ., Мијалковић, Д., Станаревић, С. (2005). *Безбедносна култура*, Драганић, Београд.

Џозеф Р. Де Жарден (2006). *Еколошка етика – увод у еколошку филозофију*, ЈУ Службени гласник, Београд.

## CONSEQUENCES OF ENDANGERING THE ECOLOGICAL SAFETY ON PEOPLE'S HEALTH

**Summary**: *Ecological safety can be subsumed under the term "general safety" and represents one of its parts. If any safety can be treated as global, it is the ecological safety. Endangering the ecological safety, i.e. components of the environment (air, water, soil) could lead to extinction of the human race or to creation of a new biological species from the existing one. Cancer, autoimmune diseases, as well as other illnesses of the modern society are a serious warning that upgrading the comfort must not be our priority.*

**Key words**: *safety, ecology, endangering, illness, health*

**Prof. dr Drage Petreski**[1]
**Doc. dr Andrej Iliev**[2]
**Vojna akademija „General Mihailo Apostolski“, Skopje**

# BEZBEDNOSNI IZAZOVI U REGIONU

***Rezime:*** *Početkom 90-ih godina, političke inicijative, koje su najčešće dolazile van našeg regiona, bez sumnje, bile su značajan impuls za kreiranje pozitivne klime za regionalnu saradnju na Balkanu. No komunikacija između političkih struktura nije dovoljna, jer politička volja nije područje za koje donose odluke samo političari i državnici. Uspostavljanje multikulturalnosti je u savremenom društvu, koje nosi sa sobom posebne izazove i prepreke, kontakte među ljudima različitih identiteta, opština, poslovnih zajednica, građanskog društva, obrazovanja, naučnih i kulturnih institucija u zemljama sa Balkana, takođe podjednako važno. Regionalna saradnja je ključni elemenat u procesu stabilizacije i asocijacije, a konstruktivna regionalna saradnja smatra se kao kvalifikacijski indikator spremnosti zemlje da se integriše u Evropsku uniju. Država sama za sebe ne može da reši pitanja kao što su ekonomski razvoj, ostvarivanja prava etničkih manjina, povratak izbeglica, razvitak infrastrukture, zaštita životne sredine i tako dalje.*

**Ključne reči:** *globalizacija, multikulturalizam, izazovi, bezbednost, saradnja.*

## Uvod

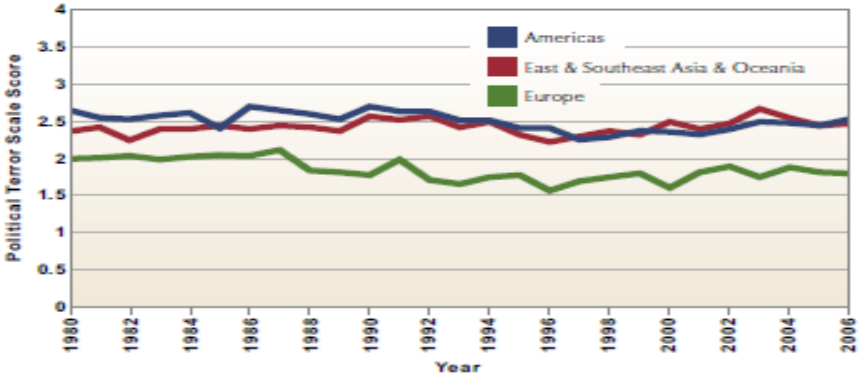
Proučavanje bezbednosti u globalnim okvirima, može se slobodno reći, predstavlja poddisciplinu šireg područja kao što su međunarodni odnosi. Međunarodni odnosi proučavaju sve političke interakcije između internacionalnih aktera, uključujući države predstavljene preko svojih vlada, međunarodne vladine i nevladine organizacije, bogate pojedince. Bezbednost se interesuje za grupisanje onih političkih interakcija koje su bitne za održavanje bezbednosti ljudi i njihovih dostignuća. Glavne paradigme na međunarodnoj sceni nude alternativne konceptualne okvire za obuhvatanje složenosti koja proizlazi iz pokušaja da se prouči veliki

[1] drage_petreski@yahoo.com.
[2] andrej220578@gmail.com.

broj interakcija koje čine savremeni globalni sistem. Različita gledišta daju drugačiji smisao tom složenom političkom fokusu kada govorimo o bezbednosti u međunarodnim odnosima.

U 21. veku ratne pretnje su moguće kao i pre, možda čak i više nego u doba hladnog rata. Ljudi iz bezbednosti tvrde da to nisu jedine pretnje sa kojima se susreću države, ljudi i svet oko njih. U prošlosti su ljude bezbednosno ugrožavale i druge stvari – međuetnička i verska netrpeljivost, istrošeni resursi, demografski pritisci. Kao novonastale pretnje uočavaju se problemi sa životnom sredinom, smanjivanjem ozonskog omotača, globalnim otopljavanjem, unutrašnjim problemima nerazvijenih zemalja – koje mogu biti glavna pretnja bezbednosti. Pretnje i ranjivost mogu da proiziđu iz više različitih područja, vojnih i nevojnih, ali da bi se svrstala među bezbednosna pitanja treba da ispune neke striktno definisane kriterijume kako bi se razlikovale od političkih.

Povezanost unutrašnjih i spoljnih razlika ukazuje na to da se život u savremenom svetu odvija u konfliktnim uslovima koje čine političko-bezbednosne nesuglasice, a vreme u kome živimo ispunjeno je mnoštvom izraženih problema.




*Sl. 1. Ocena demokratičnosti po regionima, 1980–2006.*[3]

U savremenim zemljama, politički, bezbednosni i drugi interesi građana iz dana u dan se modeliraju, transformišu se, dobijaju na sadržaju u saglasnosti sa opštim civilizacijskim promenama. Postoji veliki broj izazova i razne forme destrukcija, više izvora ugrožavanja, koji dobijaju globalni karakter i dovode u pitanje opstanak i egzistenciju ljudi. Razne forme i instrumente nasilja, kao što su verski i kulturni terorizam, organizovani kriminal, narkomanija, te oružje za masovno uništenje i razaranje, nedvosmisleno podsećaju na današnju društvenu realnost. Bezbednosna paradigma (izazovi, problemi, ugrožavanje, procesi i institucije) sa početkom

[3] Human Security Brief, 2007.

21. veka, u odnosu na prošlost, dobija neke nove značajnije karakteristike. Temeljno su se izmenili bitni faktori koji određuju bezbednosnu realnost u pojedinim zemljama i u međunarodnoj zajednici u celini. Takođe se promenilo razumevanje bezbednosti u savremenom društvu, i to kao kompleksna pojava za koju nisu karakteristične samo vojno-političke, nego i šire društvene i kulturno-civilizacijske dimenzije.

Promene nastaju u okvirima procesa globalizacije i internacionalizacije, a zemlje i međunarodna zajednica ih pri zaštiti bezbednosti stavljaju ispred novih izazova i problema. Bezbednost predstavlja strukturni elemenat opstojanja i delovanja pojedinaca, društva, države i međunarodne zajednice, i ona predstavlja jednu od osnovnih životnih funkcija.[4]

Istorijski razvoj bezbednosti i njeno uspostavljanje u savremenim bezbednosnim sistemima neosporno ukazuje na sve poteškoće pojmovnog određivanja bezbednosti. Složenost i poteškoće u naučnom i egzaktnom proučavanju leže u nedovoljnom poznavanju relevantnosti bezbednosti kao čovekove potrebe i kao funkcije države i društva u celini. U naučnoj bezbednosnoj teoriji postoji veliki broj različitih pristupa, sa višeznačnim kontroverznim i teško prihvatljivim određenjima. Razlike ostavljaju prostor i mogućnost za divergentno poimanje same suštine i uloge bezbednosti u jednom društvu i šire, što se može negativno odraziti na individualnu i nacionalnu bezbednost u međunarodnim okvirima.

## Mirovne inicijative i akcije međunarodne zajednice u regionu

U većini država postoje grupe ili etničke zajednice koje se razlikuju između sebe u pogledu religije, nacionalne ili etničke pripadnosti, jezika, porekla i drugih sličnih karakteristika. U takvim državama je veoma bitno da se nađu društveni, politički, ustavni i drugi modaliteti za miran i plodan zajednički život i saradnju. Iz argumenta da multietnički sastav nije izuzetak, nego pravilo prepoznatljivo širom sveta, proizlazi nužnost da se shvati značaj zajedničkog života i saradnje u takvim uslovima. U savremenim državama postoje različiti stepeni multietničnosti, pa je jako važno da se nađu institucionalni aranžmani (ustavni, zakonski i politički) kako bi se smanjile tenzije i konflikti između različitih etničkih grupa.[5] Važno je napomenuti da samo desetak država u svetu ima monoetnički karakter, dok su sve ostale države sa multietničkim sastavom. Nekadašnje autoritarne vlade postkomunističkih država u Jugoistočnoj Evropi zamenjene su političkim pluralizmom, demokratskim i tranzicionim procesima, pri čemu su stvoreni uslovi za etnički i verski preporod. Demokratizacija i

[4] Tatalović, S., *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2006.
[5] Argenti, J., *Practical Corporate Planning*, UNWIN – Paperbacks, London, 1989.

decentralizacija država stvorile su uslove i za međuetničke i verske tenzije unutar država i između njih. Na kraju je to rezultiralo tragičnim posledicama u formi građanskih ratova, etničkog čišćenja, nasilnih masovnih migracija, brutalnosti, genocida, separatizma i ostalog.[6]

Zemlje Jugoistočne Evrope su prolazile kroz povećanu nestabilnost koja je bila zasnovana na političkim, ekonomskim, društvenim, kulturnim, etničkim, verskim i drugim problemima. Kako bi se izborile sa krizom, SAD i zemlje Zapadne Evrope angažovale su NATO, kao glavni instrument za očuvanje mira i stabilnosti u Evropi i šire, čime su neformalno odobrene kompetencije alijanse i njeno angažovanje van zone njene odgovornosti (*out of area*). Prvi izazov bila je jugoslovenska federacija i sukobi koji su se kasnije dogodili.

Redefinisanje uloge NATO-a započelo je donošenjem Rimske deklaracije i Strateškog koncepta iz 1991. godine. Donošenjem Strateškog koncepta stvorena je teoretska osnova za novu ulogu NATO-a i snaga Evrope, kao glavni argument za očuvanje stabilnosti i ravnoteže u Evropi i očuvanje trajnog mira. Ovakav pristup je definisan kao koncept upravljanja krizom. Donošenjem Strateškog koncepta trebalo je dati doprinos aktivnostima UN-a kroz širi pristup, što bi podrazumevalo pružanje pomoći političkim inicijativama i akcijama u slučaju krize ili sukoba. Alijansa je pokazala da će svoje kapacitete upotrebiti u slučaju opasnosti na granicama država članica kako bi se zaustavilo moguće prelivanje sukoba. Lansirani koncept „Partnerstva za mir" predstavlja okvir saradnje evropskih zemalja koje nisu članice NATO-a na bilateralnom nivou, a kasnije im je ponuđeno da zajedno učestvuju sa snagama Alijanse u mirovnim i humanitarnim operacijama, kao i u operacijama spasavanja. Na taj način je postavljena osnova za većinu međunarodnih operacija koje su se kasnije dešavale pod okriljem NATO-a. U program „Mediteranski dijalog", koji predstavlja okvir za uspostavljanje partnerskih odnosa prvenstveno sa mediteranskim neevropskim zemljama koje nisu članice NATO-a, do 2000. godine bile su uključene skoro sve zemlje osim Libana, Sirije i Libije.[7]

Na samitu održanom u Pragu novembra 2002. godine potencirano je postojanje globalnog terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, a takođe je bio promovisan i novi akcioni plan. Započeto je partnerstvo sa EU i stvaranje evropskog bezbednosnog i odbrambenog identiteta, koji će nas dovesti do sporazuma „Berlin plus" i angažovanja snaga EU u Makedoniji, BiH i na Kosovu. Napravljen je i program za saradnju sa zemljama članicama „Partnerstva za mir" (*Partnership action plan against terrorizam*) u okvirima globalnog rata protiv terorizma.

---

[6] A. D. Smith., *The Ethnic Revival*, Cambridge, Cambridge – New York, Cambridge University Press, 1981.

[7] NATO Strategic concept 1991.

Angažovanje odbrambenog saveza zemalja Severne Amerike i Evrope zasniva se na članu 5 Vašintonske povelje, i to u slučaju zajedničke odbrambene akcije svih zemalja članica ako dođe do agresije na neku od njih. NATO sprovodi multilateralne akcije u okvirima koje postavlja Savet bezbednosti UN, predstavljajući organizaciju sposobnu da u određenom momentu da doprinos mirovnim inicijativama. Angažmani NATO-a mogu da budu pokrenuti i na traženje zemalja članica ili partnerskih država koje traže pomoć. Vašingtonski sporazum bazira se na VIII poglavlju Povelje UN, u kojoj se govori o pravu samoodbrane i pravu osnivanja regionalnih bezbednosnih organizacija. U svojim angažmanima te snage su prvenstveno bile ponuđene Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Ujedinjenim nacijama. NATO je ponudio glavninu svojih snaga, logistiku i ekspertizu, pod pokroviteljstvom UN-a, za rešavanje vojnog sukoba u Bosni, te nametanja i očuvanja mira. Sličnu funkciju NATO je dobio i na Kosovu u okvirima misije UN, u skladu sa rezolucijom 1244. Akcija nametanja mira realizovana je bombardovanjem SR Jugoslavije 1999. godine iako nije postojalo formalno odobrenje Saveta bezbednosti UN, dok se Alijansa pozivala na neke rezolucije u vezi sa Kosovom (1160, 1199 i 1203). Sve to je prouzrokovalo raspravu vezanu za sprovođenje mirovnih operacija. Alijansa je produžila svoja angažovanja, pozivajući se na rezolucije UN-a, u Avganistanu i Iraku 2001. i 2003. godine.

Mirovne operacije NATO-a su u oficijelnoj NATO nomenklaturi podeljene na četiri tipa: operacije za očuvanje mira (*peacekeeping*), operacije za nametanje mira (*peace enforcement*), operacije za stvaranje mira (*peace making*), operacije za izgradnju mira (*peace building*).[8]

Snage NATO-a su u operaciji u Bosni i Hercegovini bile angažovane u četiri misije, na osnovu kojih su kasnije napravljene pomenute podele na četiri tipa operacija. Prva misija NATO snaga imala je naziv „Deny Flight" (1993–1995), pokrenuta na osnovu rezolucija Saveta bezbednosti UN 781, 786 i 816. To je podrazumevalo zabranu letova u vazdušnom prostoru BiH. Druga akcija je nazvana „Deliberate Force" i pripadala je grupi akcija za nametanje mira, a sprovedena je na osnovu Rezolucije SB UN 836, pri čemu su bombardovani položaji snaga Republike Srpske. Treća operacija je poznata kao IFOR (*International Force*), uvodeći koncept operacije za stvaranje mira. Ova operacija je sprovođena na bazi Dejtonskog sporazuma u idućih godinu dana posle njegovog potpisivanja. Četvrta misija imala je naziv SFOR (*Stabilisation force*) i pripadala je tipu operacija za izgradnju mira, a odvijala se na teritoriji BiH od isteka mandata IFOR-a do 2004. godine, kada je zamenjena misijom EUFOR (na osnovu dogovora „Berlin plus").

[8] Прирачник за НАТО, 2009: 51.

Na Kosovu je prva akcija NATO-a, nazvana „Allied Force“, sprovedena bez formalnog odobrenja Saveta bezbednosti UN (NATO se pravdao rezolucijama SB UN 1160, 1199, 1203). U toku te operacije sprovođena je akcija nametanja mira, i to bombardovanjem SR Jugoslavije tokom 1999. godine. Operacija je završena potpisivanjem Kumanovskog dogovora i donošenjem Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244. Na osnovu ta dva dokumenta pokrenuta je druga misija na teritoriji Kosova, pod nazivom KFOR, koja se sprovodi od 1999. pa sve do danas. Akcija pripada misiji stvaranja i izgradnje mira.

U Republici Makedoniji NATO je pomogao u odvijanju dijaloga između vlade i predstavnika albanske Oslobodilačke nacionalne armije (ONA), što je uspešno završeno potpisivanjem Ohridskog dogovora 13. avgusta 2001. Prva misija, nazvana „Esential Harvest“, podrazumevala je skupljanje oružja od pripadnika formacija ONA. Druga misija NATO-a u Republici Makedoniji nazvana je „Amber fox“ i podrazumevala je obezbeđivanje civilnih posmatrača iz EU i OEBS-a, koji su nadgledali sprovođenje Ohridskog dogovora. Treća operacija NATO-a, pod nazivom „Allied Harmony“, započela je 2002. sa zadatkom da produži operaciju „Amber fox“, kao i da obezbedi celokupnu bezbednost Republike.

NATO je više puta bio angažovan u humanitarnim akcijama i akcijama spasavanja. Prva akcija takvog karaktera bila je AFOR (*Albania Force*), misija koja je bila sprovođena u Albaniji tokom 1999. godine. Cilj misije bilo je pružanje humanitarne pomoći albanskim izbeglicama sa Kosova.

U poslednjih dvadesetak godina Alijansa je značajno evoluirala iz klasičnog vojno-odbrambenog saveza do multidimenzionalne strukture, koja pretenduje da bude i politički i ekonomski partner sa obe strane Atlantskog okeana, sprovodeći veći broj različitih tipova multilateralnih operacija koje izlaze iz nadležnosti misija sa isključivo vojnom prirodom. Snage i kapacitet atlantskih saveznika postavili su nove standarde koje će NATO utemeljiti u novi „Strateški koncept“. Time će se stvoriti osnova za dalji razvoj kompetencija saveza i partnerskih zemalja.

## Regionalna saradnja kao bezbedonosna prevencija

Sa prvim izazovima institucionalizacije politike prema etno-kulturnim i verskim manjinama balkanske i centralnoevropske države su se u modernom dobu suočile početkom XX veka, kada je afirmacija načela narodnog suvereniteta razorila legitimnost velikih imperija. Multikulturni i multikonfesionalni prostor nekadašnjih imperija predstavljao je izazov i iskušenje za novonastale države, u smislu odnosa prema narodima, etničkim i verskim manjinama i zaštite njihovih interesa.

Globalizacijski procesi i reforme značajno utiču na bezbednosne procese u svetu, Evropi i na Balkanu. Ti trendovi su u nekim delovima sveta doprineli povećanju i obezbeđivanju mira. Ekonomska integracija Evrope, sa proširivanjem Evropske unije, predstavlja najuspešniji mirovni projekat u svetskoj istoriji, jer pomaže čovečanstvu da izgradi osnovu za resurse i intelektualni potencijal radi obezbeđivanja regionalne i međunarodne bezbednosti i njeno podizanje na viši nivo.

Postavljanje osnove za ekonomski i društveni razvitak predstavlja ključni prioritet za zemlje Zapadnog Balkana. Izgradnjom trgovinske i administrativne infrastrukture zemlje iz regiona obezbeđuju održiv razvoj životnog standarda građana i pripremaju put za eventualni ulazak u Evropsku uniju.

Evropska unija predstavlja specifičan oblik povezivanja više samostalnih država zbog ostvarivanja određenih zajedničkih ciljeva. Ona predstavlja specifičan savez zbog toga što sadrži federalne i konfederalne elemente, a pri tome nije federacija kao složena drzava, niti konfederacija kao savez država.

Ciljeve Evropske unije u podršci regionalnim inicijativama mogu da se sumiraju u sledeće: unapređivanje bezbednosti, multikulturalizama i veći nivo tolerancije nacionalnih manjina, stabilnost i prosperitet Evrope kroz razvoj dobrosusedskih odnosa između država i ljudi iz ovih krajeva, jačanje procesa evropske integracije sa obezbeđivanjem da se neće pojaviti novi razlozi podele evropskog kontinenta, te stvaranje povoljnijih uslova za proširivanje Evropske unije.

Ohrabrivanje za regionalnu saradnju je značajan napredak politike Unije prema našem regionu. Svi projekti su podržani politički i finansijski, preko donacija i dugoročnih strategija kao što su: Pakt za stabilnosti (*Stability Pact – SP*), Proces stabilizacije i asocijacije (*Stabilisation and Association Process – SAP*) i CARDS program (*Community Assistance for Regional Development Strategy*).

Zemlje iz regiona prihvatile su reforme tržišno orijentisane ekonomije i proširivanje uloge građana u društvu, kao najbolje garancije za novu budućnost mira, stabilnosti, prosperiteta i slobode. Te ciljeve je proklamovala Evropska unija, koja je u poslednjih pedesetak godina rasla kroz osnove tih principa, istovremeno pomažući u poslednje vreme zemljama Centralne i Istočne Evrope u njihovim tranzicionim procesima. Sada ona podržava zemlje Zapadnog Balkana u njihovim naporima i, čim ispune kriterijume za članstvo, poželeće im dobrodošlicu kao zemljama članicama.

Pomoć iz Evropske unije za Zapadni Balkan proširena je kroz mnoge sektore, ali je i fokusirana na glavni regenerativni prioritet u regionu – ekonomski i društveni razvoj. Uspostavljanje trgovinske i administrativne

infrastrukture, unapređivanje privrede i nezavisnosti pomoću novih veština pomaže građanima na putu za bolji život. Istovremeno to jača druge reforme koje preduzima region, a koje se protežu od jačanja demokratije i pravnog sistema do stvaranja efikasnijih vlada, olakšavanja međuetničkih tenzija i poboljšanja životne sredine.

Za približavanje Evropskoj uniji zemlje iz regiona moraju da razviju ekonomiju koja može da odgovori mogućnostima izbora i zahteva da se izgrade društva u kojima građani preuzimaju važniju ulogu u vođenju poslova zemlje. CARDS pomaže u njihovim naporima da daju veću ulogu tržišnim silama, liberalizaciji cena i trgovine, da skinu barijere sa trgovinskih ulaza i izlaza, da dovrše strukturalne reforme, privatizaciju i obnovu velikih javnih preduzeća, te stvaranje savremenog finansijskog uslužnog sektora.

Projektovan je finansijski plan za period 2007–2013, sa strategijom proširivanja, koja obuhvata novi instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), koji je 17. jula 2006. godine uspostavio Savet EU donošenjem regulative čiji je osnovni cilj obezbeđivanje pomoći zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.[9] Taj projekat zamenjuje i objedinjuje u sebi dosadašnje pretpristupne ugovore: Phare, SAPARD, CARDS i instrument za pretpristupnu pomoć Turskoj.

***Tabela 1: Finansijska pomoć iz IPA fondova za zemlje kandidate za EU (u milionima EUR)***

| **Godina Država** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **Ukupno** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Makedonija | 58,5 | 70,2 | 81,8 | 92,3 | 98,7 | 401,5 |
| Hrvatska | 141,2 | 146 | 151,2 | 154,2 | 157,2 | 749,8 |
| Turska | 497,2 | 538,7 | 566,4 | 653,7 | 781,9 | 3.037,9 |
| **Ukupno** | **696,9** | **754,9** | **799,4** | **900,2** | **1037,8** | **4.189,2** |

Evropska unija preko IPA fondova pruža pomoć zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u njihovom progresivnom usaglašavanju sa standardima i politikom Evropske unije na putu za članstvo u EU.

EU radi s njima i u obezbeđivanju povećane makroekonomske stabilnosti pomoću prikupljenih prihoda javne kontrole troškova i racionalne administrativne strukture. Takođe se radi na izgrađivanju poslovnog poverenja sa strožom primenom prava, oštrijim akcijama protiv korupcije i unošenjem neformalnog sektora u glavne tokove.

[9] Министерство за финансии, Р. Македонија, 2011.

Evropska bezbednosna strategija fokusira se na tri strategijska cilja, koji treba da pomognu bezbednosti građana EU u promovisanju stabilnosti van EU, i to: rešavanje pretnji, izgrađivanje bezbednosnog područja oko Evrope i jačanje međunarodnog sistema. Evropska bezbednosna strategija prepoznaje pet ključnih pretnji po bezbednost, koje su uočljive i mogu se, manje ili više, predvideti, a to su: terorizam, širenje oružja za masovno uništenje, regionalni konflikti, raspadanje država i organizovani kriminal.

Zemlje iz regiona i Evrope su cilj organizovanog kriminala, i ta pretnja se prepoznaje preko jasnih spoljnih dimenzija izraženih kroz prekogranične trgovine drogom, belim robljem, nelegalnim migrantima i oružjem. Iz analize strategije vidi se međusobna povezanost terorizma sa organizovanim kriminalom, ali i sa drugim navedenim pretnjama. U narednom periodu prioritet treba da bude smanjivanje tih pretnji po bezbednost.

Veći prosperitet Zapadnog Balkana povećaće šanse za održiv razvoj u regionu, tako da, kako se region kreće bliže Evropskoj uniji, mnogobrojni različiti nacionalni identiteti u regionu neće biti razlog za konflikte nego će predstavljati čistu dobit.

Lider i vođa zemalja Zapadnog Balkana na putu prema Evropi je Hrvatska, koja je potpisala ugovor o pristupanju 12. decembra 2011. godine. Hrvati će o tome morati da se izjasne na referendumu, a 27 zemalja članica ratifikovaće ugovor, pa Hrvatska treba da postane članica EU 1. jula 2013.[10]

Doprinos razvoju pravne i faktičke zaštite nacionalnih manjina dale su sve zemlje Balkana, koje su manje ili više konstitucionalizovale multikulturalnost, jer su među principe organizacije političkog sistema uvrstile i načela koja etnički pluralizam utemeljuju kao društvenu vrednost. Republika Makedonija je taj proces počela 2001. nakon potpisivanja Ohridskog okvirnog sporazuma, 13. avgusta, i usvajanjem ustavnih amandmana, 16. novembra, čime je utemeljena organizacija multietničke države.

Integrativni multikulturalizam je zasnovan na institucionalnom priznanju različitosti, na samosvesnom prenošenju vrednosti sadržanih u kolektivnim identitetima etno-kulturnih zajednica u univerzalno prihvatljive principe društvene organizacije. Pod uticajem evropskih institucija i međunarodnih standarda zaštite manjina, sve postkomunističke države u regionu, a sada pretežno članice ili buduće članice Evropske unije, usvojile su multilateralne, regionalne, bilateralne i nacionalne instrumente zaštite prava nacionalnih manjina, na osnovu kojih su razvijale odgovarajuću politiku mutikulturalnosti i konstruisali mehanizme za ostvarivanje prava etno-kulturnih manjina.

[10] Самит на Европската унија во Брисел, 12. 12. 2011.

## Zaključak

Bezbednost i stabilnost Zapadnog Balkana jasno i nesumnjivo je u evroatlantskim integracijama. Naš region izlazi polako iz postkonfliktne faze. Skoro sve države regiona su na različitim nivoima u procesu integrisanja, i to predstavlja njihovu snagu pri stabilizaciji i demokratskom razvoju.

U saglasnosti sa političkim opredeljenjem za učešće u evropskoj bezbednosti i svom doprinosu u tom pogledu, Republika Makedonija je izrazila svoju volju da podržava, učestvuje i daje doprinos civilnim i vojnim misijama u okvirima evropske bezbednosne i odbrambene politike.[11] Sa donošenjem Zakona o upravljanju krizama formira se nacionalni sistem za upravljanje krizama, zbog prevencije, ranog predupređivanja i rešavanja kriza koje predstavljaju rizik za dobra, zdravlje i život ljudi i životinja. Tu spadaju prirodne nepogode, epidemije, te drugi izazovi i opasnosti koje direktno ugrožavaju ustavni poredak i bezbednost države ili neki njen deo, a ne postoje uslovi za proglašavanje rata ili vanredne situacije.[12]

Nova faza regionalne saradnje traži aktivnije učešće zemalja regiona u smislu političkog vođstva, planiranja i kontrole aktivnosti, finansiranja i personalnog ekipiranja. Svoje aktivnosti treba da usmere na šest područja koja su zemlje regiona odredile kao ona u kojima će regionalna saradnja biti od koristi za sve njih, a to su: ekonomski i društveni razvoj, infrastruktura, pravo, odbrana i unutrašnji poslovi. Razume se, pri tome je nužna bezbednosna saradnja i izgradnja ljudskog kapitala, sa parlamentarnom korespondencijom kao dominantnom temom koja je povezana sa svim tim područjima.

Ipak treba istaći da su građanska društva odigrala ključnu ulogu u regionalnoj saradnji; ona su dala suštinu procesu pomirenja, multikulturalnosti, stabilnosti i opšteg razvoja regionalne saradnje. Ona se ističu kao stvarni nosioci i promoteri koncepta regionalne saradnje. Građanska društva će i dalje igrati važnu ulogu u novoj regionalnoj institucionalnoj arhitekturi u regionu.

Vekovi za nama obeleženi su stalnim sukobima između pripadnika različitih kultura i civilizacija, ali i između čoveka i prirode. Svi ti sukobi su doveli do narušavanja osnovnih uslova bitisanja čoveka, pa se na putu traganja za prevazilaženjem sukoba i ostvarivanjem mirne koegzistencije javljaju multikulturalizam, mir, održivi razvoj i tome slično.

Građanski koncept razvoja društva podrazumeva politiku ostvarivanja pune ravnopravnosti nacija, stvaranjem uslova za afirmaciju

[11] Национална стратегија за интеграција на Р. Македонија во Европската унија, Скопје, септември, 2004.

[12] Закон за управување со кризи (*Службен весник*, бр. 29/05).

nacionalnih kultura, čime se eliminišu ostaci nacionalizma i neguju prijateljstvo među narodima i slobodno razvijanje nacija i nacionalnih manjina. Većinski narod ima obavezu da suzbija i sprečava nepoverenje i mržnju prema drugim nacijama i gušenje manjinskih prava, što eliminiše recidive idejnog i društveno-nacionalnog tereta jednonacionalnih država.

**Literatura**

1. Даскаловски, С. (2007). Создавање на нови воени сили како одговор на новите закани. Скопје: *Годишен зборник на Филозовски факултет*.

2. Grimmett, Richard F. (2008). CRS Report for Congress. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2000–2007*. 23. oktobar.

3. Hantington, Semjuel P. (2000). *Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka*. Banja Luka.

4. Хју, Питер (2009). *Поим за глобална безбедност*. Скопје: Табернакул.

5. Hough, Peter (2006). *Understanding Global Security*.

6. http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/.

7. Котовчевски, М. (2003). *Современ тероризам*. Скопје.

8. Котовчевски, Митко (2007). *Тајните служби на Балканот*. Скопје: Бомат графикс.

9. Кревелд, Марин В. (2009). *Трансформација на војната*. Скопје: Табернакул.

10. Кузев, Стојан (2001). *Стратегија за одбраната*. Скопје: Југореклам.

11. Кузев, С., Арсовски, М., Дамјановски, Р. (2006). *Војната во Македонија во 2001 година*. Скопје.

12. Малевски, Д. (2000). *Меѓународна политика*. Скопје: Правен факултет.

13. McDonald, M. (2002). *Human Security and the Construction of Security. Global Society*.

14. Paul, T. V. (2000). *States, Security Function and the New Global Forces*. Montreal.

15. Philip, Gordon H. (2004). *Allies at War: America, Europe and Crisis over Iraq*. New York.

16. Renato, R. (1999). *Moving towards global stability*. New York.

17. Sharp, Travis (2008). U.S. Defense Spending, 2001-2009. *Center for Arms Control and Non-Proliferation*. 20. februar.

18. Slavevski, S. (2003). The Societal security dilemma: The Case of the Republic of Macedonia. *Macedonian Affairs*, Vol. IV, No 9, 5–28.

19. Smith, A. D. (1981). *The Ethnic Revival*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.

20. Solana, Javier (2003). A Secure Europe in a better world, European Security strategy. Brussels: European Council.

21. The Military balance 2005–2006 (2005). London.

22. The Military balance 2006 (2006). London.

23. Трипуноски, М. (2007). *Глобализација*. Куманово.

24. U.S. drives world military spending to record high. 12/06/2006. *ABC News Online*.

25. U.S. leads arms sales to developing countries.

26. Василевски, В. (2002). *Меѓународно хуманитарно право*. Скопје.

## SECURITY CHALLENGES IN THE REGION

**Summary:** *In the early 90-ies, political initiatives, which are often coming out of our region, no doubt, have been an impetus for the creation of a positive climate for regional cooperation in the Balkans. But communication between the political structure is not sufficient, because the political will is not an area in which decisions are made only by politicians and statesmen. Establishment of multiculturalism in modern society that carries with it special challenges and obstacles, contacts between people of different identities, municipalities, business community, civil society, education, scientific and cultural institutions in the countries of the Balkans are also equally important. Regional cooperation is a key element in the stabilization and association process, and constructive regional cooperation is considered an indicator of readiness country to integrate into the European Union. The state alone can not solve the issues, such as economic development, the rights of ethnic minorities, the return of refugees, infrastructure development, environmental protection and so on.*

**Keywords:** *globalization, multiculturalism, challenges, security, cooperation.*

**Doc. dr Aleksandar Glavinov**
**Vojna akademija, Skoplje**[1]
**Mr Nenad Taneski**
**Vojna akademija, Skoplje**

# ASIMETRIČNE PRETNJE I NJIHOVA REFLEKSIJA NA MEĐUNARODNU BEZBEDNOST

**Rezime:** *Teroristički napad na SAD, koji se dogodio 11. septembra, naučnici, analitičari i politički eksperti protumačili su kao rat. Međutim, Al Kaida nije država, već „nedržavni igrač" - globalna teroristička organizacija. I pored toga što je za napad bila optužena država (utočište ove terorističke organizacije), glavni cilj je bio uništenje „nedržavnih" neprijatelja. Drugim rečima, najjača zemlja na svetu započela je odbrambeni rat protiv nedržavne naoružane grupe.*

*U kratkom vremenskom roku Vlada SAD opisala je svetsku postkonfliktnu životnu sredinu kao sredinu u kojoj bi SAD trebalo da se uključe u borbu protiv nekonvencionalnih i asimetričnih neprijatelja koji, kako su naveli, predstavljaju veliku, čak i stratešku pretnju bezbednosti. Zbog toga su Sjedinjene Američke Države najavile globalni rat protiv terorizma. Deceniju nakon 11. septembra i dalje postoji nedostatak konsenzusa o trenutnom stanju Al Kaide. Dok neki tvrde da je Al Kaida danas slabija nego u 2001. godini, drugi upozoravaju da je i dalje ozbiljna međunarodna pretnja.*

*Kroz analizu prirode asimetričnih pretnji u protekloj deceniji identifikovaćemo novo asimetrično bojno polje i nove načine delovanja globalnih asimetričnih neprijatelja koji predstavljaju najveću direktnu pretnju međunarodnoj bezbednosti.*

**Ključne reči:** *asimetrične pretnje, asimetrično ratovanje, globalni terorizam, međunarodna bezbednost, Al Kaida.*

## Uvod

Nepune tri nedelje posle napada Al Kaide tj. otmice aviona koji su se srušili na Svetski trgovinski centar, Pentagon i Pensilvaniju, tadašnji američki sekretar za odbranu, Donald Ramsfeld objavio je svoj prvi četvorogodišnji pregled odbrane. (*QDR*, 2001). U njemu je istakao da se američki vojni planovi ne odnose samo za konvencionalne ratove, već

[1] Doc. dr Aleksandar Glavinov, e-mail: aglavinov@yahoo.com; mr Nenad Taneski, e-mail: nenoreal@yahoo.com

da isto tako treba da se razviju strategije sa ciljem da se „spreči poraz od protivnika koji će se oslanjati na iznenađenja, prevare i asimetričan rat kako bi ostvarili svoje ciljeve". (*QDR,* 2001: iv). Asimetrične pretnje nisu novost niti su u fokusu stratega. U svakoj eri, pa sve do današnjih dana slabije snage koriste iznenađenje, tehnologiju, novu taktiku ili, kako to neki tumače, kršenje vojne etike sa ciljem da se odupru jakima. Rat u Iraku 1991. godine i teroristička Al Kaida izmenili su pojmove koji su po raspadu Sovjetskog Saveza predstavljali ulazak u eru mira. Sa ciljem da se stvori kohezija u obezbeđivanju sredstava i sprovođenja strategije, američki Kongres je 1996. usvojio zakon (Public Law 104-201, 1996) koji zahteva od Pentagona da sprovede preporuke iz četvorogodišnjeg odbrambenog pregleda. U prvom izveštaju koji je usledio naredne godine, tadašnji ministar odbrane, Vilijam Koen identifikovao je „asimetrične izazove" kao glavne komponente budućih pretnji. U zaključku tog izveštaja Koen je naveo: „Protivnici, najverovatnije, traže da dobiju prednost nad SAD preko nekonvencionalnog pristupa, zaobilazeći ili potkopavajući naše snage, koristeći naše slabosti" (*QDR,* 1997).

***Identifikovanje*** asimetrične pretnje daleko je lakše nego njeno ***definisanje***. Dok se asimetričnost fokusira na to kako da zadrži dominantnu poziciju otkrivajući protivničke slabosti, bez obzira ko je konvencionalno jači, ostaje se bez konsenzusa o konceptu i prirodi asimetričnih pretnji. Viši analitičar u Nacionalnom institutu za javnu politiku, Stiven J. Lambakis ispituje korisnost ovog koncepta u pogledu ostvarenog konsenzusa u vezi sa njegovim značenjem (Lambakis, 2005: 102-108). Ova logika, međutim, nije održiva. Iako ne postoji definicija terorizma, to ne znači da ne treba da se razvijaju strategije borbe protiv njega.

## 1. Asimetrične pretnje, definisanje i strateški problemi

Asimetrične pretnje ***neutrališu*** prednost jače snage, a ***oslanjaju*** se na indirektne pristupe u postizanju cilja. Postoji nekoliko definicija asimetričnih pretnji. Američka Centralna obaveštajna agencija (CIA) definiše asimetrične pretnje kao „korišćenje inovativnih strategija, taktike i tehnologije od strane slabije države ili nedržavnog protivnika sa ciljem da se izbegne moć jačih i da se iskoristi potencijalna ranjivost većeg i tehnološki superiornijeg protivnika" (Central Intelligence Agency, 1997: 2). Ovo uključuje:

1) selektivnu upotrebu oružja ili vojne resurse državne ili nedržavne grupe koja će se odupreti, odvratiti, a možda i poraziti brojčano i tehnološki superiorniju vojnu snagu;

2) korišćenje diplomatskih i ostalih nevojnih sredstava ili taktike, tako da se moćne vojne snage obeshrabre ili ograniče u vođenju vojnih operacija.

U svojoj publikaciji „Asimetrične pretnje - novi vojni slogan“ **Pol Man** objašnjava da je asimetrična pretnja novi termin za opise oružja i taktike koje koriste relativno slabiji neprijatelji sa ciljem zaobilaženja tehnološke dominacije zemalja Zapada (Mann**,** 1998: 55-56). Njihov cilj nije zauzimanje teritorije i ne predstavlja pretnju suverenitetu protivnika. Njihov primarni cilj jeste da oslabe volju i sposobnost protivnika da koriste superiorne konvencionalne vojne kapacitete i da efikasno intervenišu u regionalnim sukobima.

Asimetrične pretnje obuhvataju čitav spektar nesrazmernog zastrašivanja sa kojima bi se Zapad mogao suočiti, počevši od međunarodne građanske neposlušnosti i kriminala, pa sve do vojnih sukoba niskog intenziteta. One se kreću od borbe  računarima do rata protiv terorizma ili ucene nuklearnim materijalima iz otpadničkih država, uključujući i upotrebu oružja za masovno uništenje, a takođe i nacionalnu destabilizaciju prouzrokovanu masovnim migracijama.

Da bismo razumeli asimetrične pretnje, prvo moramo shvatiti šta se podrazumeva pod **asimetrijom** i kako se ona odnosi na ratovanje. Uprkos različitim oblicima koji mogu postojati u ratu, asimetrija je važnija u strukturi vođenja rata. Naime, ona u strukturi ratovanja označava da je američki angažman u Avganistanu i Iraku  „ograničen“, odnosno SAD nisu u „totalnom“ ratu tj. na nivou kakav je bio u Drugom svetskom ratu (mnogi Amerikanci su čak i neobavešteni o sukobu u kojem je njihova zemlja). U drugom slučaju je potpuno suprotno, učešće u ratu obeju strana je „potpuno“ tj. predstavlja borbu za život i smrt koja će odrediti njihovu buduću egzistenciju. (Mack, 1975: 35-37)

Zbog različitih oblika asimetrije u strukturi rata, mnoge debate su se održale kako bi se na najbolji način definisale ***asimetrične pretnje*** i ***asimetrična ratovanja.*** Ove debate izazivaju dosta konfuzije jer često rezultiraju sa različitim značenjima ili pojmovima koji su toliko široki da postaju beskorisni (Gray, 2002: 5). Najbolji pristup boljem razumevanju asimetrije nije u prekom neuspešnom traganju za savršenom definicijom, već kroz ***identifikaciju*** glavnih karakteristika i posledica  asimetričnih pretnji. Kao rezultat toga, asimetrično ratovanje se često koristi kao sinonim za: *netradicionalno*, *neregularno*, *nekonvencionalno*, *niskog intenziteta*, *gerilu*, *suprotno od vojnih operacija* ili *sukob malih razmera*. Radi lakšeg tumačenja asimetričnih pretnji - ratova koristićemo sve ove uslove i uspostavićemo sledeću definiciju:

„***Asimetrično ratovanje*** je netradicionalni rat koji se vodi između vojno superiorne sile i jedne ili više manjih snaga, a obuhvata sledeće aspekte: evaluaciju i pobedu asimetričnih pretnji, vođenje asimetrične operacije, razumevanje i vrednovanje kulturne asimetričnosti i troškove asimetrične pretnje“ (Buffaloe, 2006: 27). Ova definicija je sveobuhvatna i

tačna, ne samo zato što se odnosi na asimetrične pretnje, već otelotvoruje suprotnost u ovim vrstama pretnji, kulturne faktore, kao i troškove koji su ključni atributi koji se često zanemaruju u drugim definicijama. Pretnja u ovoj definiciji sastoji se od sledećih komponenti: terorizam, kriminal, informacione operacije, uznemirujuće ili nepoznate pretnje. Pretnja je sve ono što čini neprijatelja američkih vojnika koji su se borili u Iraku i Avganistanu. U razdoblju neposredno posle Drugog svetskog rata dominirale su komunističke i nacionalističke ideologije. Danas su ideologije koncentrisane na religiji koja je za ljude moćan pokretač za borbu. Grupe motivisane radikalnom religijom vide sebe kulturno superiornijim u odnosu na moćne vojne snage. Pripadnici takvih grupa veruju da će terorizmom i transnacionalnim organizovanim kriminalom pomoći svetu da postane bolje mesto, bar za određeno stanovništvo za koje tvrde da im služe. Vođeni ekstremističko-fundamentalnim verovanjima, podstaknuti ekonomskom represijom, podržani od strane medija i naoružani nadom da je u smrti slava, asimetrični borci postaju sve nasilniji i dramatičniji u svojim metodama.

Al Kaida je savršen primer te vrste asimetričnih pretnji. Ona koristi savremene metode dokazanih modela ratovanja kojima postiže političke akcije koje imaju za cilj poraz legitimnih demokratskih vlada širom sveta. Osnovno pravilo Al Kaide je da se pravilnom upotrebom superiorne političke volje i strategije može pobediti veća ekonomska i vojna sila. Protiv grupa kao što su Al Kaida i njoj slične teško je se boriti jer su one organizovane tako da prvo osiguraju politički, a onda i vojni uspeh (Stern, 2003: 31).

Al Kaida i druge terorističke grupe ispunjavaju svoje ciljeve u saradnji sa „podzemljem" u zemljama u kojima su aktivne. Odlikuju se horizontalnim rukovodstvom čija struktura funkcioniše u okviru malih, mrežno povezanih i rasprostranjenih ćelija koje imaju globalni efekat. Danju, njihovi su borci mirni, obični građani, a noću postaju pobunjenici što čini gotovo nemogućim da se njihova nasilna dela otkriju pre nego što se dese (Corum and Johnson, 2003: 7).

## 2. Asimetrično bojno polje XXI veka

Asimetrično bojno polje u XXI veku ne razlikuje se mnogo od tradicionalnog, bar u taktičkom smislu. Međutim, sa strateške i operativne tačke gledišta bojno polje predstavlja novo i opasno mesto koje se ni na koji način ne može porediti sa konvencionalnim. Intervencije u složenim građanskim ratovima i mirovne misije postali su glavni zadaci američke vojske. Pretpostavlja se da će ove vrste misija, kao i sukobi poput onih u Iraku i Avganistanu na početku ovog veka, najverovatnije, biti karakteristike budućeg asimetričnog bojnog polja (Smith D., Corbin M., Hellman C., 2001: 9)

Međutim, današnji savremeni asimetrični protivnici na razne, vrlo kreativne načine pokušavaju da kombinuju nekonvencionalne pristupe sa ciljem postizanja produktivnijeg efekta. „Imajući u vidu ogromnu snagu američke vojske, mnogi veruju da budući asimetrični protivnici neće imati drugog izbora osim da iznalaze sve moguće prednosti koje bi im omogućile pokušaj napada američke volje za borbom, pokušavajući da pronađu načine da iskoriste i podriju psihološke i fizičke prednosti koje pruža superiorna američka tehnologija i informaciona dominacija" (Williams, 2003: 19). Primer za to je povećana upotreba „slobodne tehnologije" od strane asimetričnih protivnika. To uključuje sredstva komercijalne mobilne komunikacije, satelitske snimke i pristup internetu.

Iako je u prošlosti aktuelna američka informaciona dominacija mogla da pobedi protivnike, u poslednjih nekoliko godina ta prednost se smanjila. Napad na američke informacione sisteme teško bi isprovocirao Sjedinjene Američke Države da započnu rat u skladu sa sopstvenim okolnostima. Širenje jeftine tehnologije, jednostavne za korišćenje jeste realna pretnja u rukama asimetričnih neprijatelja. To može biti ključ za neprijateljske snage i glavni faktor koji čini današnji asimetrični konflikt mnogo opasnijim nego što je to slučaj sa konfliktima u prošlosti. Ranije, kroz istoriju, nije bilo pojedinaca ili grupa koje raspolažu smrtonosnim resursima ili komunikacionim uređajima neophodnim za povezivanje globalno rasprostranjene organizacije. U današnjem „povezanom" svetu mogu se izazvati katastrofalni efekti za veoma kratko vreme i na mestu koje je odabrao protivnik (Williams, 2001: 4-5). Žrtve prouzrokovane improvizovanim eksplozivnim napravama protiv američkih vojnika u Iraku i Avganistanu dokazuju da je to istina. Asimetrično bojno polje sada se proširuje i van njegovih fizičkih granica, a ulogu u tome imaju mediji koji utiču na javno mnjenje (Medby, Glenn, 2003: 16). Asimetrični rat se vodi u svim vrstama sukoba, a takođe i kroz sve ljudske aktivnosti. Zato asimetrični neprijatelji preferiraju brutalne napade, dizajnirane da proizvedu dramatičan psihološki efekat. Asimetrični neprijatelj je pokazao da je veoma vešt u sinhronizaciji tih aktivnosti, čime je uvećao svoj uticaj u političkim, ekonomskim i socijalnim arenama. Nasilje se primenjuje, ali njegova prava snaga leži u sposobnosti neprijatelja da efikasno iskoristi informaciono polje kroz kombinaciju mreža i sredstava javnog informisanja (Chase, 2000: 2-3).

Ono što prenose vesti na „Al Džaziri" širom muslimanskog sveta u velikoj meri predstavlja asimetrično bojno polje. Stopa nepismenosti na Bliskom istoku trenutno je oko 38 odsto tako da je televizija najčešći izvor informacija i dezinformacija. Američka nemogućnost da kontroliše medije u ovom delu sveta je zastrašujuća.

Pored neopipljivih oblasti psihologije, kulture i informatike, asimetrične pretnje počele su da se i fizički kreću od tradicionalnih čvrsto izolovanih terena kao što su oni u Avganistanu, do urbanih terena poput onih u Bagdadu. U ruralnim i urbanim sredinama neprijateljske snage, ipak, potiskuju tehnološku prednost Sjedinjenih Država prevashodno iz vazduha, zahvaljujući skrivanju po lavirintima i planinskim pećinama ili zgradama koje nisu okružene borcima. Pronalaženje neprijatelja u takvim sredinama samo uz pomoć vazdušnih senzora gotovo je nemoguće. Takođe, kada je reč o urbanim terenima i korišćenju vazdušne kinetičke energije, kolateralna šteta je ogromna i dodatno sprečava korišćenje vazduhoplovstva usled političkih ograničenja nametnutih strogim pravilima ratovanja (Singh, 2004: 11-12).

To je, pre svega, zbog toga što je asimetrična ratna scena postala nelinearna i bez ograničenja. Prednje i zadnje granice tradicionalnog bojnog polja su pomerene. Linija između logistike i pešadije, civila i ratnika je izbrisana. Američki vojnici, mornari i piloti moraju da postanu svestraniji u asimetričnoj borbi koja se vodi sa ograničenim kapacitetima. U današnje vreme američka vojska treba da vodi rat koji je politički ograničen, a istovremeno definisan svojom nekonvencionalnošću.

## 3.Zaključak

Asimetrični konflikt predstavlja dugu borbu. Vreme je saveznik asimetričnog borca. Vijetnamski komunisti su se borili trideset godina, a Palestinci se bore skoro 60 godina protiv Izraela i još uvek se ne nazire kraj sukoba. Asimetrične pretnje računaju vreme decenijama ili generacijama, a ne danima, nedeljama, mesecima ili godinama. Prolongiranje konflikta i iscrpljivanje neprijatelja i njegovih resursa je osnovna strategija asimetričnih pretnji. Bez obzira na to koliko je moćna i tehnološki sposobna zapadnjačka vojska, snaga radikalne verske ideologije i asimetričnih pristupa ratovanja se ne mogu potceniti. Neprijatelj ne može biti poražen od vatrene moći, čak ni zahvaljujući najsavremenijem naoružanju. Naklonjenost država Zapada da se sa asimetričnim pretnjama suoče vojnim pristupom i usmerenom upotrebom vatrenog oružja ne pokazuju efikasnost i najverovatnije neće uspeti. Istorija je puna primera u kojima se jača vojna snaga klanja pred daleko slabijim protivnikom tokom asimetričnih sukoba iz istih razloga. Više se ne može ignorisati činjenica da pobede u odvojenim bitkama ne znače potpunu pobedu u ratu.

Asimetrični pristup zahteva fundamentalnu promenu prioriteta između elemenata zapadne moći, naročito u slučaju vazdušnih napada koji se često primenjuju u borbi protiv asimetričnih pretnji. Ako sile Zapada žele da osvoje asimetrično bojište protiv određenog i neregularnog neprijatelja, onda moraju da promene opšti strateški pristup ratu, svakako uz podršku i političku volju.

**Literatura:**

1. Lambakis, S. J. (February 2005). „Reconsidering Asymmetric Warfare", *Joint Forces Quarterly*.

2. Central Intelligence Agency, (1997). Statement of Work for Asymmetric Warfare Threats to US Interests: Expert Panel Support, Washington, D.C. DIA.

3. Mann, P. (April 1998). „'Asymmetrical' Threats New Military Watchword", Aviation Week & Space Technology.

4. Steele, R. D. (2002). „The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats", SIS Report, Carlisle Barracks, PA: US Army War College.

5. Corum, J.S. and Johnson, W.R. (2003). „*Airpower in Small Wars: Fighting Terrorists and Insurgents*", Lawrence KS: University Press of Kansas.

6. Schmitt, G.J. and T. Donnelly (2007). „Numbers Matter" in Schmitt and Donnelly, eds. *Of Men and Material: The Crisis in Military Resources*. Washington: The American Enterprise Institute Press.

7. Mrozek, D. J. (1988). „Asymmetric Response to American Air Supremacy in Vietnam," in: Lloyd J. Matthews, ed. *Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically: Can America Be Defeated?,* Carlisle Barracks, Pennsylvania: U.S. Army War College.

8. Pipes, R. (September 9, 2004), „Give the Chechens a Land of their Own", *The New York Times*.

9. Al-Manar Television (September 22, 2006), Beirut.

10. Exum, A. (2006). „Hizballah at War: A Military Assessment", Washington: The Washington Institute.

11. Gray, C. S. ( March 2006). „*Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can The American Way of War Adapt?*" Strategic Studies Institute Monograph, Carlisle Barracks, PA: US Army War College.

12. Reveron, D. S. (2004). „*America's Viceroy's*", New York, NY: Palgrave Macmillan.

13. Clausewitz, C. (1976). „On War" ,Princeton, NJ: Princeton University Press.

14. Gray, C. S. (March 2006). „Irregular Enemies and the Essence of Strategy", Strategic Studies Institute, Carlisle.

15. Bush, G. (March 2006). „The National Security Strategy of the United States of America", Washington, DC.

16. Smith, D., Corbin, M., Hellman, C., (2001). „Reforging the Sword: Forces for a 21st Century Security Strategy", CDI Report, Washington, DC: Center for Defense Information.

17. Williams, T. (Summer 2003). „Strategic Leader Readiness and Competencies for Asymmetric Warfare", Washington, DC, *Parameters*.

18. Medby, J., Glenn, R. (2003). „Street Smart: Intelligence Preparation of the Battlefield for Urban Operations", Washington DC: RAND Corporation.

19. Chase, R. (2000). „Battling the 'Hydra': Changing the Operational Factors in 4th Generation War", Naval War College Research Report.

20. Singh, B. (2004). „Touchstones for the Military Leadership Engaged in Asymmetric Warfare", US Army War College Strategy Research Report.

21. Medby, J., Glenn R. (2002). „Street Smart: Intelligence Preparation of the Battlefield for UrbanOperations",Santa Monica, RAND.

22. Mack, A. (January 1975). „Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict." *World Politics* 27, no. 2.

23. Gray, S.C. (Spring 2002). "Thinking Asymmetrically in Times of Terror,"

*Parameters* 32, no. 1.

24. Buffaloe, D. L. (September 2006). „Defining Asymmetric Warfare," *The Land Warfare Papers*, no.58.

25. Barno, D. W. (Summer 2006). „Challenges in Fighting a Global Insurgency", Parameters 36, no. 2.

26. Fallows, J. (September 2006). „Declaring Victory", *The Atlantic Monthly* 298, no. 2.

27. Stern, J. (July/August 2003). „The Protean Enemy", *Foreign Affairs* 82, no.4,

28. U.S. Department of Defense. (September 30, 2001) *Quadrennial Defense Review Report*. dostapno na: www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf; datum na pristapuvanje: 15.04.2011. godine.

29. Public Law 104-201, (Sept. 23, 1996). dostapno na: http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/1997NDAA.pdf ; datum na pristapuvanje: 16.04.2011. godine.

30. U.S. Department of Defense (May 1997). *Quadrennial Defense Review Report*, Section II: The Global Security Environment, dostapno na http://www.fas.org/man/docs/qdr/sec2.html datum na pristapuvanje 16.04.2011 godina

31. Li Wei F. (Apr - Jun 2002). „Rethinking Western Vulnerabilities to Asymmetric Warfare", Journal V28 N2, dostapno na http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/2002/Vol28_2/3.htm datum na pristapuvanje 01.05.2012 godina

32. Williams, J. N. (2001). „Matrix Warfare: The New Face of Competition and Conflict in the 21st Century," (Research Report, Center for Emerging Threats and Opportunities, n.d.), dostapno na http://smallwarsjournal.com/documents/williams2.pdf datum na pristapuvanje 21.04.2011. godine.

## ASYMMETRIC THREATS AND THEIR EFFECT ON INTERNATIONAL SAFETY

**Summary:** Pursuant to the consequences of the 9/11 terrorist attacks, researchers, analysts as well as experts in politics have defined this event as a war. However, Al Qaeda is not a state, but a non-state actor, i.e. a global terrorist organization. Despite the fact that the state, deemed the sanctuary of this terrorist organization is considered guilty of the attacks, the main goal was to destroy non-state enemies. In other words, the most powerful country in the world began a defensive war against a non-state armed group.

During a short period, the American government described the global post-conflict environment as an area where the USA is expected to intervene in fighting non-conventional and asymmetric enemies. In their opinion, such enemies represent a great, even strategic threat jeopardizing security which is why the USA announced a global anti-terrorist war. Ten years after the 9/11 attacks, there is still a lack of consensual agreement regarding the current status of Al Qaeda. While some claim that Al Qaeda is weaker now than it was in 2001, others warn that it still presents a serious international threat.

Based on a thorough analysis of the mutating nature of symmetric threats during the past decade, a new asymmetric battle field will be identified as well as new operating manners characteristic of global asymmetrical enemies deemed the biggest direct threat to international security.

**Key words:** Al Qaeda, asymmetric threats, asymmetric fighting, global terrorism, international safety

**Проф. др Драгомир Кесеровић**
**Факултет за безбједност и заштиту, Бањалука**
**Доц. др Жарко Ђулибрк**
**Факултет за безбједност и заштиту, Бањалука**

# ЕТНИЧКИ И ВЈЕРСКИ ТЕРОРИЗАМ КАО ПОСЉЕДИЦА НЕТРПЕЉИВОСТИ У САВРЕМЕНОМ МУЛТИКУЛТУРАЛНОМ ДРУШТВУ (КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НЕКИХ ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА)

**Резиме:** *За основну тему рада узет је етнички и вјерски тероризам, а током израде рада кориштене су углавном компаративна анализа, методе анализе садржаја и преглед литературе. Дат је преглед неких од мултикултуралних земаља (друштава), гдје је проблем нетрпељивости исказан у екстремној форми тероризма. Осим тога, приказане су мјере које неке од наведених земаља предузимају како би спријечиле и сузбиле овај облик насиља. Циљ овог научног рада јесте да се покаже да у мултикултуралним друштвима постоји проблем нетрпељивости, који може довести до појаве етничког и вјерског тероризма, као и то да држава и друштво морају разрадити дјелотворан систем супротстављања овој екстремној појави.*

**Кључне ријечи:** *мултикултурално друштво, нетрпељивост, етнички и вјерски тероризам, терористичке организације, борба против тероризма.*

## Увод

Мултикултуралност или мултикултурализам је појам који означава културне разлике унутар неког друштва. Иако у ширем значењу подразумијева све врсте разлика, од политичког до сексуалног опредјељења, обично се под овим појмом подразумијевају народносне и вјерске разлике у некој друштвеној заједници.[1]

Многе европске државе су етнички и вјерски разнолике, а та разноликост је често и узрок нетрпељивости унутар таквих држава. Кроз историју се показало да та нетрпељивост може довести и до распада држава (примјери СФРЈ, Чехословачке и СССР-а), који често завршавају ратом[2] или иза себе остављају међуетничке или

[1] *Multiculturalism*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 24. септембар 2010.
[2] Очит примјер је грађански рат на простору бивше Југославије.

унутаретничке напетости[3] и тзв. замрзнуте сукобе.[4] Постојећа нетрпељивост у језички, етнички и вјерски различитим друштвеним заједницама може се појавити и у екстремним формама, па тако долази до појаве етничког и вјерског тероризма. Најочитији примјер је дјеловање терористичких организација на простору Космета и југа Србије, а могу се навести и други слични примјери.[5] С друге стране, постоје и случајеви вјештачког изазивања напетости наметањем одређених „оквира" појединим етничким заједницама. На тај начин су створени проблеми румунизације Влаха у источној Србији,[6], [7] те проблеми кроатизације Буњеваца у Војводини.[8], [9] Ипак, најекстремнија посљедица нетрпељивости унутар мултикултуралних друштвених заједница јесте појава етничког и вјерског тероризма, о чему ће бити ријечи у овом раду.

## 1. Одређење етничког и вјерског тероризма

Насиље које има обиљежја тероризма и терора саставни је дио политике, односно облик комуникације између многих основних субјеката међународне заједнице (држава) и субјеката унутар појединих држава током XIX и XX вијека, да би на почетку овог вијека достигло размјере застрашујућих разарања и људских жртава. Носиоци тероризма и терора данас, у складу са начелом *„иза нас на десетине убијених, осакаћених и киднапованих, а испред нас на стотине хиљада и милиона застрашених"*, примјеном његовог најстрашнијег облика (насумичног), чија је суштинска порука да би свако и свугдје могао да постане сљедећа мета (жртва), често успијевају да реализују важну фазу у функцији постизања свог крајњег циља, што веома забрињава. Наиме, успијевају да реализују висок ниво страха код преживјелих.[10]

[3] Примјер унутаретничке напетости је напетост у Украјини, која је двослојна. С једне стране имамо напетост између Украјинаца чији је матерњи језик украјински и Украјинаца чији је матерњи језик руски. С друге стране имамо и вјерску подијељеност унутар украјинског националног корпуса на припаднике Руске православне цркве, Украјинске православне цркве, Украјинске аутокефалне православне цркве, Украјинске гркокатоличке цркве, те припаднике Римокатоличке цркве.

[4] Данас имамо „замрзнуте сукобе" у Молдавији (област Придњестровља), Грузији (отцијепљене републике Абхазија и Јужна Осетија), Азербејџану (област Нагорно Карабаха).

[5] Познато је терористичко дјеловање чеченских сепаратиста у Русији, дјеловање ОНА у Македонији, терористичка дејства у Шпанији, Турској, Сјеверној Ирској.

[6] Драгојевић: Власи нису Румуни, *Политика*, 27. фебруар 2012.

[7] Џаконеску, М.: *Власи из Тимочке крајине су аутентични Румуни!*, Тимок прес.

[8] Исаков, А.: Буњевци Хрвати траже заштиту државе од Буњеваца нехрвата, *Политика*, 18. фебруар 2011.

[9] Петар Кунтић: Србија прогони Буњевце, *Правда*, 18. фебруар 2011.

[10] Мијалковски, М.: *Тероризам*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004, стр. 5.

Да би се дефинисао етнички и вјерски тероризам потребно је прво дати одређење појма тероризам, а да би се схватио тероризам потребно је почети од термина терор.

Под појмом „терор“ (од француског *terreur* – сијање страха) подразумијевају се акције насиља организованог у политичке сврхе, ради застрашивања и беспоштедног сламања отпора онога према коме се терор спроводи.[11] Тероризам је организована и систематска примјена мјера насиља, са намјером да се изазивањем страха и личне несигурности грађана наруши ауторитет државе или остваре неки политички циљеви;[12] можемо рећи да „*тероризам представља плански акт насиља или пријетње примјеном насиља које предузимају одређене друштвене групе с циљем да утичу на друштвени и политички живот одређене заједнице, односно које су усмјерене на освајање или очување власти*“.[13]

Кад је дато одређење појма тероризам лакше је одредити и етнички и вјерски тероризам. Мотиви терориста и циљеви које терористи желе спровести су основни покретач терористичких напада и чинилац су на основу кога се може урадити типологија тероризма. На основу циљева, тероризам можемо подијелити на идеолошки, етнички и вјерски[14] (шема 1).

*Идеолошки тероризам* је тероризам чија је основна замисао да спроведе зацртану идеологију групе у дјело. *Етнички тероризам* је форма тероризма у којој терористи најчешће настоје да остваре сепаратистичке циљеве и отцијепе се од матичне државе или пак желе да заштите своје националне интересе. Неке од етнички оријентисаних терористичких организација могу, поред етничких, имати и идеолошке, као и вјерске циљеве. Најпознатије терористичке организације овог типа у Европи јесу ПКК, ЕТА и др. *Вјерски тероризам* изводе лица чије мотивације и циљеви имају предоминантно вјерско обиљежје и утицај. По многима је вјерски тероризам тај који је нешто најопасније што се дешава данас. Сходно броју различитих вјера, готово исто толико има и различитих вјерских терористичких организација. Свакако да је у посљедње вријеме најекспонираниј исламски (исламистички) тероризам. *Исламистички тероризам* је тероризам чији се извори налазе у тумачењу ислама. „Дава (позив на ислам) се састоји у обавези да се на читавој земљиној кугли укину баријере у виду граница и да се свијет претвори у јединствену исламску заједницу.

[11] *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 1079.
[12] *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 622.
[13] Милошевић, М.: *Одбрана од тероризма*, Свет књиге, Београд, 2005, стр. 9.
[14] Ђулибрк, Ж.: *Одбрана од самоубилачких терористичких напада*, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 70–71.

У том смислу се може користити и оружана сила."[15] Најпознатије вјерске терористичке групе које дјелују у Европи свакако су Ал Каида и чеченске терористичке групе, али многе изворне европске терористичке групе, чије дјеловање можемо подвести под етнички тероризам, имају и елементе вјерског тероризма – ОВК и ОВПБМ у Србији, ОНА у Македонији, ИРА у Сјеверној Ирској.

*Шема 1. Подјела тероризма према циљевима*
*Извор: обрада аутора.*

2. Појава етничког и вјерског тероризма у Европи

Етнички и вјерски тероризам, као екстремна форма нетрпељивости у вишенационалним и вишеконфесионалним друштвима присутан је и у европским земљама. За потребе овог рада навешћемо само неке од терористичких група или држава које подржавају тероризам на европском тлу. Неке од тих група прибјегавају и најекстремнијим облицима дејства – самоубилачком тероризму.

*ИРА*. Назив Ирска републиканска армија (Irish Republican Army – IRA) усвојен је за већи број наоружаних група које су се бориле против британске владавине, а за независност Ирске. Ипак, тај назив је много уобичајенији за Привремену ирску републиканску армију (Provisional Irish Republican Army – PIRA), званично основану 1972. Од тада ИРА почиње кампању против Британаца како би их присилила да повуку своје војне снаге из Сјеверне Ирске да би се установила уједињена ирска република.

*ЕТА*. „Баскијска домовина и слобода" (Euskadi Ta Askatasuna – ETA) је 1959. године почела са захтјевима да се покрајини Баскији дозволи отцјепљење од Шпаније и формирање независне државе, која би укључивала и баскијске дијелове покрајине Навара, те баскијске дијелове Француске. Тад је почела и са извођењем терористичких

[15] Јевтић, М.: *Савремени џихад као рат*, Никола Пашић, Београд, 2001, стр. 17.

напада. Идеологија јој је баскијски национализам и марксизам-лењинизам. Франкова смрт 1975. и устоличење Хуана Карлоса I омогућили су демократске реформе, па је нови устав Шпаније 1978. дао Баскији аутономију, допуштајући Баскима сопствене законе и језик. Но, без обзира на то, баскијски сепаратисти су били огорчени на било какве везе са Шпанијом и наставили су терористичка дејства у свим дијеловима Шпаније.

*Курдистанска радничка странка* (КРС или ПКК – *Partiya Karkerên* ***Kurdistan***) је секуларна терористичка организација. Основао ју је 1978. Абдулах Оџалан, којег су турске снаге ухватиле у Кенији, у фебруару 1999. Тренутни вођа је Мурат Карајилан. Странка је настала вођена идејом о независној курдској држави, а идеолошка позадина странке је до 1995. године била марксистичка. Након те године партија се више окреће курдском национализму. ПКК користи многобројне тактике терористичких напада. Напади су извођени углавном у Турској, али и у Ираку и Западној Европи. Терористички напади су привремено прекинути (због опасности да то може угрозити живот Абдулаха Оџалана), али су неколико година касније настављени.[16]

*Чеченски терористи* (Русија). Организоване чеченске групе почињу са терористичким нападима 1994, са почетком Првог чеченског рата. Временом развијају тактику различитих терористичких дејстава. Најпознатији терористички вођа био је Шамил Басајев, кога су руске снаге убиле 2006.[17] Изводећи своја терористичка дејства чеченски терористи су убили више хиљада људи. Најтежи терористички напади били су: *талачко стање у московском позоришту Дубровка* (23. октобар 2002. – више од 200 мртвих)[18], *самоубилачки напад у Грозном* (27. децембар 2002. – 83 мртва)[19] и *талачко стање у школи у Беслану* (1. септембар 2004. – 334 мртва).[20]

Такозвана *Ослободилачка војска Косова* (ОВК) је терористичка организација косметских Албанаца, коју је почетком деведесетих година XX вијека основао Народни покрет за ослобођење Косова (НПОК), политичка организација бивших политичких затвореника, Албанаца са Космета. Акцијом МУП-а Србије 1993. године онемогућен је рад првих штабова ове терористичке групе. Припадници тзв. ОВК терористичка дејства изводе у систему „тројки“ и „петорки“. Највећи

[16] Bruno, G.: Inside the Kurdistan Workers Party (PKK), *CFR*, 19. октобар 2007.

[17] Roggio, B.: Chechen Terrorist Shamil Basayev Killed by Russian FSB, *The Long War Journal*, 10. јул 2006.

[18] Dunlop, J. B.: The 2002 Dubrovka and 2004 Beslan Hostage Crises: A Critique of Russian Counter-Terrorism, *Prospect*, јул 2006.

[19] Reports: Grozny Death Toll Reaches 83, *Stratfor*, 30. децембар 2002.

[20] Finn, P. and Glasser, S. B.: Under a "Crying" Sky, Beslan's Dead Are Laid to Rest, *The Washington Post*, 7. септембар 2004.

злочин припадници ОВК су починили у току НАТО агресије на Савезну Републику Југославију, као и током марта 2004. године. Претпоставља се да ова терористичка организација има неколико хиљада чланова. Језгро ОВК чине бивши официри ЈНА, који су се већ борили на страни Хрвата и муслимана у ратовима у Хрватској и БиХ. У саставу организације, поред бивших официра ЈНА, има и много албанских емиграната и плаћеника из иностранства. Терористи на Косову и Метохији су се били опредијелили за тактику атентата, тактику напада на полицијске патроле из засједе и тактику ноћних напада на полицијске станице. У то треба укључити и нападе на цивилно становништво без обзира на доба дана. У нападима је кориштено пјешадијско оружје и експлозив. Иако је активност ове терористичке организације у посљедње вријеме „замрла", не би требало занемарити њен утицај. Од ове организације су настале и терористичке групе *Ослободилачка војска Прешева, Бујановца и Медвеђе* (ОВПБМ)[21] и *Ослободилачка национална армија* (ОНА).[22]

Неке терористичке организације имају јавну или тајну подршку појединих држава. У Европи је то Албанија[23]. Обавјештајна служба Албаније имала је пресудну улогу у обучавању припадника обавјештајно-безбједносних елемената терориста на Космету. У Албанији је 1991–1992. године обучено око 2.000 Албанаца, а укупан број до агресије на СРЈ попео се на десет хиљада. Терористичке групе са Космета су у Албанији имале подршку државних органа; давана је помоћ у људству, а у обуку ових група укључивани су и официри албанске војске и тајне службе. Након обуке групе би се упућивале у Тропоју и Бајрам Цури, одакле су пребациване на Космет[24].

---

[21] Такозвана Ослободилачка војска Прешева, Бујановца и Медвеђе (ОВПБМ) настала је 1999. године. Ова терористичка организација за циљ има припајање територије југа Србије, насељене претежно албанским становништвом, Косову и Метохији. Они ово подручје Србије називају „источно Косово".

[22] Такозвана Ослободилачка национална армија (ОНА) је терористичка организација македонских Албанаца, одговорна за бројне терористичке акције у Македонији.

23Ова балканска земља има 28.748 км2 и 3,6 милиона становника. Преко 95% становништва чине Албанци. Око 3% становника су Грци, а преосталих 2% чине Срби, Власи, Роми и остали. Око 70% житеља Албаније исповиједа ислам, 20% становника су православци, а 10% су католици. На челу државе налази се предсједник Републике. На војску се троши 1,49% бруто друштвеног производа, што износи 20,87 милијарди долара [Albania, CIA – The World Factbook, 2. октобар 2008].

24 Лопушина, М.: Напад на армију, Српски конгрес уједињења, 10. јун 2008.

### 3. Нормативне претпоставке појединих европских земаља за сузбијање етничког и вјерског тероризма

Примарна жртва тероризма брани се од тероризма тако што усваја адекватне законе за борбу против тероризма, одговарајуће противтерористичке стратегије или дефинише противтерористичку борбу у оквиру постојећих кривичних закона или постојећих државних стратегија. Противтерористичка легислатива означава све врсте закона који су усвојени у сврху противтерористичке борбе. Анализа закона неких европских држава у вези са сузбијањем тероризма указује на бројне сличности између њихових законодавстава земаља, али показује и евидентне специфичности, зависно од тога колико су поједине земље изложене терористичким дејствима. Заједнички именилац тих закона је повећано овлаштење државе у противтерористичкој борби. Анализирани су закони Русије, а споменућемо и искуства још неких европских држава.

#### 3.1. Закони о борби против тероризма у Русији

Тероризам је у Русији присутан више од једног вијека, али се у посљедњих 10 година терористичка активност вишеструко увећала. Број извршених терористичких напада прешао је хиљаду, а укупан број жртава скоро да је немогуће утврдити. Главну улогу у борби против тероризма у Русији имају обавјештајно-безбједносне и оружане снаге. Осим војним и обавјештајно-безбједносним акцијама, Русија је противтерористичку борбу поткријепила и законским актима. Значајни закони који третирају борбу против тероризма су **Федерални закон о борби против тероризма од 25. јула 1998.** (*Федеральный закон от 25 июля 1998 года N 130-ФЗ „О борьбе с терроризмом“*), **Федерални закон о измјенама и допунама закона о борби против тероризма од 21. новембра 2002.** (*Федеральный закон от 21 ноября 2002 года N 144-ФЗ „О внесении дополнения в Федеральный закон ‘О борьбе с терроризмом’“*) и, најзначајнији, **Федерални закон о противтерористичким дејствима од 6. марта 2006.** (*Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ „О противодействии терроризму“*). Закон је допуњен 27. јула 2006.[25]

**Федерални закон о противтерористичким дејствима** има 27 чланова. У *члану 1* (правна основа за противтерористичка дејства) објашњено је да се противтерористичка борба изводи у складу са важећим уставом Руске Федерације, са међународним правилима и

[25] Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ „О противодействии терроризму“ (с изменениями от 27 июля 2006 г.).

начелима, у складу са важећим уговорима које је потписала Русија, те у складу са важећим законима у Руској Федерацији и актима које доноси предсједник Федерације. *Члан 2* говори о основним начелима противтерористичких дејстава. Као основни принципи су наведени: 1) заштита основних људских права; 2) законитост; 3) приоритет заштите права лица која су изложена терористичким дејствима; 4) неопходност кажњавања за свако извршено терористичко дјело; 5) систематичност кориштења политичких, информационо-пропагандних, правних и осталих противтерористичких мјера; 6) сарадња државе са друштвеним и вјерским заједницама, међународним организацијама, грађанима и осталим чиниоцима у борби против тероризма; 7) приоритет мјера за спречавање тероризма; 8) јединственост руководства при ангажовању силе и средстава у противтерористичкој борби; 9) спајање јавних и тајних метода противтерористичке борбе; 10) повјерљивост података о средствима и техникама, као и о учесницима противтерористичких операција; 11) недопустивост политичких уступака терористима; 12) умањивање или отклањање посљедица терористичких дејстава; и 13) сразмјерност противтерористичких мјера са терористичком опасношћу. *Члан 3* говори о основним појмовима: шта су то тероризам, терористичка дјелатност, терористички акт, те шта представљају противтерористичка дјелатност и противтерористичка операција. Закон из 2006. дефинише тероризам као идеологију насиља и праксу дјеловања против органа државне и локалне власти и против међународних организација, са циљем ширења страха у јавности и с намером постизања осталих противзаконитих циљева. *Члан 4* овог закона говори о међународној сарадњи Русије у области борбе против тероризма, како са другим државама тако и са различитим специјалним органима и службама и међународним установама. *Члан 5* (организациона основа противтерористичких дејстава) садржи објашњења о овлашћењима предсједника и Владе Русије у противтерористичкој борби.

Наредних пет чланова (*6–10*) објашњава улогу оружаних снага РФ у противтерористичким дејствима. У сљедећим члановима (*11–17*) говори се о противтерористичким операцијама. У неколико чланова (*18–23*) третирају се мјере и активности које би требало предузети на отклањању посљедица терористичког чина. Сљедећа два члана садрже одредбе о одговорности организација повезаних са тероризмом и одредбе о наградама за сарадњу у борби против тероризма. Завршна два члана тичу се правне важности закона.

### 3.2. Нормативна рјешења осталих европских земаља

Осим Русије, и друге европске земље, које су осјетиле посљедице терористичких напада, донијеле су посебне законе који се односе на борбу против тероризма, или су противтерористичку борбу регулисале кривичним законима. Терористичко насиље у **Великој Британији**, као и одговарајуће законске противмјере, имају дугу традицију, премда су те мјере тек посљедњих година изузетно проширене. Тако је, након бомбашког напада на затвор Клеркенвел у Лондону, а који су 1867. године извели ирски националисти (тзв. фенијанци), 1883. године усвојен **Закон о експлозивним материјама** (*Explosive Substances Act 1883*), који је и данас важан правни акт у Уједињеном Краљевству. Први модерни противтерористички закон тицао се Сјеверне Ирске. Био је то **Закон о Сјеверној Ирској (ванредне одредбе)** из 1973 – *Northern Ireland* (*Emergency Provisions*) *Act 1973*. Након тога је, 1976. године, донесен **Закон о спречавању тероризма (привремене одредбе)** – *Prevention of Terrorism* (*Temporary Provisions*) *Act 1976*, а 2000. године **Закон о тероризму**. Ови закони дозвољавају хапшење без налога и задржавање у притвору без подизања оптужнице; дају већа овлаштења полицији приликом претреса и хапшења; дозвољавају суђење без пороте; не дозвољавају забрањеним групама приступ медијима и стављају ван закона такве групе. Године 2000. донесен је и Закон о регулисању овлаштења приликом истраге, а 2001. Закон о противтерористичкој борби, криминалу и безбједности.

Терористички акти, као што су подметање бомбе, која потом усмрћује или рањава људе, или отмица државних званичника, представљају кривична дјела. Убиство, отмица или бомбашки напад су незаконити, без обзира на то да ли су почињени да би се постигао неки политички циљ или су посљедица жеље за новцем и личне освете.

**Француски Кривични законик** (*Code Pénal*) тероризам разматра у књизи IV (*Злочини и дјела против народа, државе и јавног реда и мира – Des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique*) у II дијелу (*Тероризам – Du terrorisme*). Тај дио се састоји из два поглавља (I поглавље: *Терористичка дјела – Des actes de terrorisme*; и II поглавље: *Посебне одредбе – Dispositions particulières*).[26]

У **њемачким законима** се не дефинише тероризам посебно, али постоји прописана дефиниција њемачке владе, гдје се каже да је тероризам стална борба за остварење политичких циљева или за промјену политичког система уз нападе против лица и имовине.

[26] Code Pénal, *Legifrance*, 25. mart 2002.

**Кривични законик** Њемачке (*Strafgesetzbuch*)[27] забрањује формирање или подржавање група чији су циљеви или дјеловања усмјерени на чињење убистава, геноцида или осталих криминалних дјела уперених против слободе људи и угрожавања јавног реда.

**Кривични законик Републике Србије** (*члан 312*) тероризам означава као дјело угрожавања уставног уређења и безбједности земље експлозијом, пожаром или неком другом општеопасном радњом, отмицом неког лица или другим актом насиља, пријетњом предузимањем неке општеопасне радње или употребом НХБ оружја или другог општеопасног средства, са циљем изазивања страха и несигурности код грађана. За ово кривично дјело је предвиђена казна од три до 15 година.

**Кривични закон Републике Српске** (*члан 299*) тероризам дефинише као дјело с циљем озбиљног застрашивања грађана или присиљавања органа власти у Републици Српској да нешто учини или не учини или с циљем озбиљног нарушавања или уништавања основних политичких, уставних, економских или друштвених организационих јединица у Републици Српској.

Значајан дио одбране од тероризма остварује се путем **међународних и регионалних организација**. Велики дио тих организација у стању је да доноси и правно обавезујуће акте, које њихове чланице морају поштовати. Свакако, у томе предњаче Уједињене нације.[28] Што се тиче Европе, требало би споменути документ Европске уније **Европску конвенцију о сузбијању тероризма** од 27. јануара 1977, као и **Радни оквир за борбу против тероризма** Савјета Европе.

### 4. Борба против етничког и вјерског тероризма у појединим европским земљама

Војна операција „Трајна слобода“ међународне антитерористичке коалиције у Авганистану, узрокована терористичким нападима у Њујорку и Вашингтону 11. септембра 2001. године, а започета 7. октобра исте године, резултирала је разбијањем оружаних

[27] „Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1690)“, Bundesministeriums der Justiz, Berlin, 2008, стр. 63–87.

[28] Најзначајнији документи Уједињених нација за борбу против тероризма су: *Конвенција о спречавању и кажњавању злочина против међународних службеника, укључујући дипломатске представнике* (усвојена на засједању Генералне скупштине УН 14. децембра 1973), *Међународна конвенција против узимања талаца* (усвојена 17. децембра 1979) и *Међународна конвенција о сузбијању терористичких бомбашких напада* (усвојена на засједању Генералне скупштине УН 15. децембра 1997).

састава талибана и свргавањем њиховог режима, који је био највећи спонзор терористичког колективитета Ал Каида. Међутим, оружане акције и операције против разбијених оружаних састава Ал Каиде и талибана настављене су и 2002. године ради њиховог потпуног уништења. Паралелно с тим, широм свијета, па и у Европи, спровођене су неоружане акције и операције (обавјештајне, безбједносне, полицијске, финансијске, политичко-дипломатске, пропагандне, образовне…) ради откривања и потпуног онемогућавања припадника Ал Каиде.[29]

Одбрана од терористичких напада након 2001. године само је постала јача, али то није почетак борбе против тероризма коју воде поједине европске земље. Нпр., у Србији, Русији и Турској та борба траје већ дужи низ година. У овом дијелу рада биће дат кратак осврт на искуства појединих европских земаља у борби против етничког и вјерског тероризма. Свака од тих земаља посједује одређене снаге за ту борбу. Под снагама за борбу против тероризма подразумијевају се **службе** које се баве противтерористичком борбом, као и **војно-полицијске јединице**, одговорне првенствено за противтерористичка дејства, али у знатној мјери и за заштиту од терористичких напада. Из тог разлога ћемо нешто рећи о службама за борбу против тероризма, те о војним и полицијским снагама одговорним за одбрану од тероризма.

У многим земљама постоје посебне службе које се баве противтерористичком борбом. Такође, многе безбједносне и обавјештајне агенције у опису свог посла имају ставку одбране од терористичких напада. Исто тако, бројне друге, мање познате службе дају значајан допринос противтерористичкој борби. Осим служби појединих земаља, постоје и неке међународне и регионалне агенције и тијела која се баве проблемом рјешавања тероризма. Поред обавјештајних и безбједносних служби, у борби против тероризма значајну, активну улогу имају војно-полицијске снаге. Оне се углавном користе за непосредна дејства против терористичких организација, за заштиту од напада, али и за интервенције приликом одговора на тероризам.

У сљедећем дијелу рада биће ријечи о посебним војно-полицијским саставима који се користе у непосредним дејствима против терориста или терористичких организација, или се користе за заштиту важних државних институција, инфраструктуре или других објеката којима су установе државе одредиле заштиту. Почећемо са руским искуствима, потом ће бити дат кратак опис искустава Уједињеног Краљевства, а биће споменуте и још неке европске земље.

[29] Мијалковски, М.: *Одговор тероризму*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2005, стр. 124.

### 4.1. Искуства Русије

Нагли пораст тероризма у Русији ставио је руске обавјештајне и безбједносне службе у стање повећане приправности. Највећу опасност по унутрашњу безбједност у Русији и безбједност руских грађана представљају чеченски терористи.

**Федерална служба безбједности** (ФСБ)[30] углавном се бави домаћом безбједношћу и домаћим терористичким активностима. За борбу против тероризма задужен је дио Службе за заштиту уставног поретка и борбу против тероризма, односно Управа за борбу против тероризма и политичког екстремизма. Кад је то потребно, све руске обавјештајно-безбједносне агенције раде под командом ФСБ-а. У борби против тероризма ФСБ је био релативно успјешан, с обзиром на то да му се приписује ликвидација најзначајнијих чеченских терористичких вођа: Џохара Дудајева, Зелимкана Јандарбијева, Аслана Масхадова, Абдулкалима Сајдулајева.[31] Током талачких стања, која су изазвали бомбаши самоубице у позоришту у Москви и у школи у Беслану, сви бомбаши су страдали у акцији коју је извео ФСБ. Само један (Нурпаши Кулајев) је преживио и касније је изведен пред суд.[32] Сматра се да је у акцијама ФСБ-а убијено преко 100 локалних лидера чеченских терориста.[33] Осим ФСБ-а значајне службе су и *ФАПСИ*, *ФСО*, *СВР*[34] и ГРУ. Допринос **Главне обавјештајне управе** – ГРУ-а[35] у борби против тероризма је велики. Сматра се да је ГРУ био умијешан у убиство чеченског терористичког вође Зелимкана Јандарбијева, а у Чеченији има мноштво својих шпијуна и доушника. Подаци које добија од тих лица у значајној мјери одређују успјех противтерористичке борбе. Сем тога, ГРУ у Чеченији има два батаљона посебних снага, који су састављени од Чечена и на чијем челу су два „ГРУ-ова Чечена“ – Саид-Магомед Какијев и Сулим Јамадајев. Те јединице су окосница ГРУ-а у

[30] Федерална служба безбједности (Федеральная служба безопасности – ФСБ) у складу са новоусвојеним законима може изводити противтерористичке операције било гдје у свијету.

[31] Russia Used „Deception“ To Kill Maskhadov, *Global Security*, 8. март 2006.

[32] Basayev, K.: Beslan hostage-taker sentenced to life in jail, *Reuters*, 26. мај 2006.

[33] Воронов, В.: Сочинение ко Дню чекиста, *Грани*, 20. децембар 2006.

[34] Савезна агенција за везе и податке (Федеральное агенство правительственной связи и информации – ФАПСИ) задужена је за електронско извиђање у иностранству, што помаже у праћењу и прислушкивању терориста. Савезна служба за заштиту (Федеральная служба охраны – ФСО) задужена је за заштиту државног власништва и званичника, као и за заштиту московске подземне жељезнице. Руска обавјештајна служба (Служба Внешней Разведки – СВР) има великог удјела у борби против тероризма, како својим активностима тако и захваљујући сарадњи и размјени података са страним обавјештајним агенцијама.

[35] Главна обавјештајна управа (Главное разведывательное управление) је војна обавјештајна служба.

борби против терористичких дејстава чеченских сепаратиста.[36]

Посебне руске **војно-полицијске снаге** ангажоване су у борби против чеченског тероризма. Заштиту од тероризма углавном обављају полицијске јединице, док активну борбу против чеченског тероризма на терену углавном изводе војне снаге. Значајне противтерористичке јединице су *Спецназ*, *Морнаричка пјешадија*, *Витезови*,[37] као и *106. падобранска дивизија*[38]. Након 11. септембра 2001. та јединица је била ангажована на евакуацији особља руске амбасаде у Кабулу. **Јединица Алфа**[39] је учествовала у неколико акција у Чеченији, али је најзначајнија акција била ослобађање талаца у московском позоришту Дубровка, 26. октобра 2002. Талачко стање је почело 23. октобра, када је 40 чеченских терориста заузело позориште и узело 850 талаца. Отмичари су били наоружани, а неки од њих су имали самоубилачке појасеве. Захтјев терориста је био да се руске трупе повуку из Чеченије. Након два и по дана опсаде јединица је кроз вентилацију убацила омамљујући гас и извршила упад. Биланс је био преко 200 погинулих и преко 700 рањених талаца.[40] Још једна акција против терориста, у којој је учествовала Алфа, било је рјешавање талачког стања у школи у Беслану (Сјеверна Осетија). Криза је почела 1. септембра 2004, када је група терориста заузела школу у Беслану и узела преко 1.100 талаца, захтијевајући да се прекине Други чеченски рат. Акција ослобађања почела је у рано јутро 3. септембра. Тај терористички чин за собом је оставио преко 300 мртвих и више од 700 рањених.[41] Акције јединице **Вимпел**[42] држе се у тајности, али се претпоставља да је јединица учествовала у ликвидацији чеченских терористичких лидера. Познато је да је у марту 2000. јединица учествовала у хватању чеченског терористичког вође Салмана Радујева.[43] Јединица **ОМОН**[44] је учествовала у бројним

[36] Walsh, N. P.: Land of the warlords, *The Guardian*, 13. јун 2006.

[37] Спецназ су специјалне руске војне јединице задужене за борбу против самоубилачког тероризма на простору Чеченије. Морнаричка пјешадија (Морская пехота) је посебна јединица руске морнарице. Витезови (Витязь) су специјална противтерористичка јединица руског Министарства унутрашњих послова. Јединица спроводи редовне противтерористичке патроле у Чечији и дуж кавкаског подручја.

[38] Падобранци – 106. падобранска дивизија (106-я гвардейская Тульская воздушно-десантная дивизия) је гардијска падобранска јединица.

[39] Алфа (Альфа) је противтерористичка јединица, која спада у јединице ФСБ-а за посебне намјене.

[40] Dunlop, J. B.: The 2002 Dubrovka and 2004 Beslan Hostage Crises: A Critique of Russian Counter-Terrorism, *Prospect*, јул 2006.

[41] Исто.

[42] Вимпел (Вымпел) је специјална противтерористичка јединица ФСБ-а.

[43] Giduck, J.: *Terror at Beslan*, Archangel Group Inc., Golden 2005, стр. 72–73.

[44] ОМОН, Одред милиције за посебне намјене (Отряд милиции особого назначения) представља систем специјалних јединица руског Министарства унутрашњих послова.

противтерористичким дејствима. Припадници ове јединице су учествовали у акцијама ослобађања талаца у Дубровки, као и у школи у Беслану. За вријеме Другог чеченског рата у Чеченију су послати припадници Омона из готово свих руских области. Многи су страдали током самоубилачких напада у јулу 2000. Највише губитака су имали припадници чеченског Омона.[45] Постоје и тврдње да је један од начина одбране од самоубилачких напада, који су користили Руси, било сахрањивање терориста у свињским кожама.[46] Ипак, најважнији дио руске борбе против тероризма представљају обавјештајно-безбједносне и војне операције.

### 4.2. Искуства осталих европских земаља

Уз искуства Русије, кратко ћемо се осврнути на искуства Велике Британије. Након 11. септембра 2001. „била је евидентна одлучност највећег броја земаља антитерористичке коалиције да у потпуности униште Ал Каиду, у чему су предњачиле САД. (…) На сличан начин је поступила и Велика Британија, која је послала своје трупе у Авганистан".[47] Обавјештајни рад довео је до бројних хапшења припадника Ал Каиде у Великој Британији. Борба против тероризма постала је још јача након самоубилачких напада у лондонском јавном превозу 7. јула 2005. године. Британске службе су нарочито обратиле пажњу на усељенике из исламских земаља, од којих у Великој Британији највише има Пакистанаца. Најзначајније британске обавјештајно-безбједносне агенције су *MI5*, *SIS* и *Скотланд Јард*.[48] Специјалне

[45] Abdullaev, N.: Mine Leaves 21 OMON Troops Dead, *St. Petersburg Times*, 19. април 2002.

[46] Russians to bury Chechen in pig's skin, *Arutz Sheva*, 1. новембар 2002.

[47] Мијалковски, М.: *Одговор тероризму*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2005, стр. 124–125.

[48] Безбједносна служба, позната под називом MI5 (Military Intelligence, Section 5 – Војна обавјештајна служба, V одсјек), је британска безбједносна агенција. Прва искуства у противтерористичкој борби MI5 је имао са сјеверноирским терористима, који су претходних деценија представљали много већу опасност за Велику Британију него исламски тероризам. Након самоубилачких напада у Лондону рад је појачан и од тада је, захваљујући активностима MI5, ухапшено мноштво милитаната за које се сумњало да припремају терористичке нападе. Многи британски грађани, углавном пакистанског поријекла, завршили су у америчкој морнаричкој бази Гвантанамо. Тајна обавјештајна служба или SIS (Secret Intelligence Service – SIS) је британска обавјештајна агенција. Прва противтерористичка дејства SIS изводи у Пакистану 1970-их година (спречавање шверцовања нуклеарног материјала). Значајнију борбу против тероризма СИС започиње 1990-их година, ангажовањем бројних агената на подручју Блиског истока, поготово у подручју Палестине, која је некада била под британском колонијалном управом. Крајем 2001. повећана је финансијска подршка SIS-у и он је наставио са агентурним радом. SIS је изводио и значајну обавјештајну дјелатност у Ираку, како би заштитио британске војнике и британске грађане од

**војне и полицијске јединице** такође су се укључиле у борбу против тероризма. Најважније британске специјалне снаге, које доприносе ефикасној одбрани од самоубилачких терористичких напада, су САС, СБС и Падобрански пук.

Осим Велике Британије, значајна искуства у борби против тероризма има и **Турска**, која највећи проблем има са Курдистанском радничком странком (ПКК), али и исламским терористима организације ИБДА-Ц, што је турска скраћеница за Фронт исламских јахача Великог истока. Поред Турске, велика искуства су стекле и Њемачка, Француска, Италија, Шпанија. Значајне акције, везане за одбрану од тероризма, које су извеле Србија и БиХ тичу се хапшења исламских милитаната.

## Закључак

У савременом друштву етнички и вјерски тероризам, поред угрожавања безбједности државе и грађана, представљају једну од највећих пријетњи помултикултуралности суживоту етнички и вјерски мјешовитим срединама. Разноликост активности терористичких група, њихова организованост, припремљеност и обученост довољан је разлог за забринутост сваког друштва. Неједнакост у савременом друштву, глобализација и наметање одређеног стила живљења, али и захтјеви за отцјепљењем и већу самосталност у мултикултуралним срединама, често су узроци, извори и мотиви за терористичко дјеловање. За разлику од прошлости, када је углавном био заступљен етнички тероризам, данас све више долази до изражаја вјерски тероризам. Стога је у мултикултурним друштвима веома важно посветити пажњу борби против етничког и вјерског тероризма.

## Литература

1. Abdullaev, N.: Mine Leaves 21 OMON Troops Dead, *St. Petersburg Times*, 19. април 2002, http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=2&story_id=7009 (приступ страници: 10. април 2008).

2. *Albania, CIA – The World Factbook*, 2. октобар 2008, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html#Intro (приступ страници: 14. мај 2008).

могућих напада. Скотланд јард (Scotland Yard) је управа лондонске полиције. Иако је то лондонска полиција, често обавља своје активности и изван Лондона. Дио Скотланд јарда задужен за борбу против тероризма је Противтерористичка команда, која је учествовала у истрагама након самоубилачких напада у лондонском јавном превозу, а позната је и по активностима у спречавању самоубилачког напада аутобомбом на глазговски аеродром 30. јуна 2007.

3. Basayev, K.: Beslan hostage-taker sentenced to life in jail, *Reuters*, 26. мај 2006, http://www.boston.com/news/world/europe/articles/2006/05/26/beslan_hostage_taker_sentenced_to_life_in_prison/ (приступ страници: 8. април 2008).

4. Bigg, C.: Russia: Duma Backs Antiterrorism Bill In Second Reading, *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 22. фебруар 2006, http://www.cdi.org/russia/johnson/2006-47-16.cfm (приступ страници: 13. мај 2008).

5. Bruno, G.: Inside the Kurdistan Workers Party (PKK), *CFR*, октобар 2007, http://www.cfr.org/publication/14576/inside_the_kurdistan_workers_party_pkk.html (приступ страници: 20. децембар 2007).

6. Code Pénal, *Legifrance*, 25. март 2002, http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/code_penal_textan.htm (приступ страници: 9. јун 2008).

7. Ђулибрк, Ж.: *Одбрана од самоубилачких терористичких напада*, Факултет безбедности, Београд, 2009.

8. *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981.

9. Џјаконеску, М.: Власи из Тимочке крајине су аутентични Румуни!, *Тимок прес*, http://www.timocpress.info/index.php/sr/news-agency-6/reportaza/507-vlasi-iz-istocne-srbije-su-autenticni-rumuni (приступ страници: 20. новембар 2012).

10. Драгојевић: Власи нису Румуни, *Политика*, 27. фебруар 2012, http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Dragojevic-Vlasi-nisu-Rumuni.sr.html (приступ страници: 20. новембар 2012).

11. Драгојевић: Власи нису Румуни, *Радио-телевизија Србије*, 28. фебруар 2012, http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1053352/Dragojevi%C4%87%3A+Vlasi+nisu+Rumuni.html (приступ страници: 20. новембар 2012).

12. Dunlop, J. B.: The 2002 Dubrovka and 2004 Beslan Hostage Crises: A Critique of Russian Counter-Terrorism, *Prospect*, јул 2006, http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=7575 (приступ страници: 28. јануар 2008).

13. Elder, M.: Ukrainians protest against Russian language law, *The Guardian*, 4. јул 2012, http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/04/ukrainians-protest-russian-language-law (приступ страници: 20. новембар 2012).

14. Ergil, D.: Suicide terrorism in Turkey: The Workers' Party of Kurdistan, *ICT*, Herzliya, 2001.

15. *Федеральный закон от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ „О противодействии терроризму" (с изменениями от 27 июля 2006 г.)*, http://www.garant.ru/law/12045408-000.htm (приступ страници: 20. април 2008).

16. Finn, P. and Glasser, S. B.: Under a 'Crying' Sky, Beslan's Dead Are Laid to Rest, *The Washington Post*, 7. септембар 2004, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A463-2004Sep6.html (приступ страници: 29. јануар 2008).

17. Giduck, J.: *Terror at Beslan*, Archangel Group Inc, Golden 2005.

18. Исаков, А.: Буњевци Хрвати траже заштиту државе од Буњеваца нехрвата, *Политика*, 18. фебруар 2011, http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Bunjevci-Hrvati-traze-zastitu-drzave-od-Bunjevaca-nehrvata.sr.html (приступ страници: 20. новембар 2012).

19. Јевтић, М.: *Савремени џихад као рат*, Никола Пашић, Београд, 2001.

20. *Кривични законик Републике Србије*, http://www.stojkovic.co.yu/pdf/krivzak.pdf (приступ страници: 1. јун 2008).

21. *Кривични закон Републике Српске*, http://www.tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/zakoni/Krivicni_zakon_lat_RS_49_03.pdf (приступ страници: 1. јун 2008).

22. Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

23. Лопушина, М.: Напад на армију, Српски конгрес уједињења, 10. јун 2008. http://www.suc.org/culture/library/ovk/napad.html (приступ страници: 12. јул 2008).

24. Мијалковски, М.: *Одговор тероризму*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2005.

25. Мијалковски, М.: *Тероризам*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004.

26. Милошевић, М.: *Одбрана од тероризма*, Свет књиге, Београд, 2005.

27. Multiculturalism, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 24. септембар 2010, http://plato.stanford.edu/entries/multiculturalism/ (приступ страници: 20. новембар 2012).

28. На Украине русскоязычных больше, чем украиноязычных, *Демоскоп*, № 59–60, 18–31. март 2002, http://www.demoscope.ru/weekly/2002/059/panorama01.php#13 (приступ страници: 20. новембар 2012).

29. Петар Кунтић: Србија прогони Буњевце, *Правда*, 18. фебруар 2011, http://www.pravda.rs/2011/02/16/srbija-progoni-bunjevce/?lng=cir (приступ страници: 20. новембар 2012).

30. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.

31. *Постановление Правительства РФ от 21 февраля 2008 года N 105*, http://www.antiterror.ru/library/legislation/174609772 (приступ страници: 10. март 2008).

32. Reports: Grozny Death Toll Reaches 83, *Stratfor*, 30. децембар 2002, http://www.stratfor.com/memberships/101273/reports_grozny_death_toll_reaches_83 (приступ страници: 30. јануар 2008).

33. Roggio, B.: Chechen Terrorist Shamil Basayev Killed by Russian FSB, *The Long War Journal*, 10. јул 2006, http://www.longwarjournal.org/archives/2006/07/chechen_terrorist_sh.php (приступ страници: 28. јануар 2008).

34. Russians to bury Chechen in pig's skin, *Arutz Sheva*, 1. новембар 2002, http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/32749 (приступ страници: 8. април 2008).

35. Russia Used 'Deception' To Kill Maskhadov, *Global Security*, 8. март 2006, http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/03/mil-060308-rferl01.htm (приступ страници: 8. април 2008).

36. „*Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1690)*", Bundesministeriums der Justiz, Berlin, 2008.

37. Вајденфелд, В. и Веселс, В.: *Европа од А до Ш*, Савезна централа за политичко образовање и Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003.

38. Воронов, В.: Сочинение ко Дню чекиста, *Грани*, 20. децембар 2006, http://grani.ru/Politics/Russia/FSB/m.115994.html (приступ страници: 8. април 2008).

39. Walsh, N. P.: Land of the warlords, *The Guardian*, 13. јун 2006, http://www.guardian.co.uk/world/2006/jun/13/worlddispatch.russia (приступ страници: 8. април 2008).

40. Yonah, A. and Brenner, E. H.: *The United Kingdom's Legal Responses To Terrorism*, Transnational Publishers / Cavendish Publishing, London, 2003.

41. Языковой состав населения Украины, Всеукраинская перепись населения 2001, http://web.archive.org/web/20071214084233/http://www.ukrcensus.gov.ua/rus/results/general/language/ (приступ страници: 20. новембар 2012).

# ETHNICALLY AND RELIGIOUSLY BASED TERRORISM AS THE CONSEQUENCE OF INTOLERANCE IN MODERN MULTICULTURAL SOCIETY (COMPARATIVE ANALYSIS OF SOME EUROPEAN COUNTRIES)

**Summary:** *The main topic of this scientific work is the ethno-religious terrorism. During the development of this work mainly methods those are used are comparative analysis, content analysis and review of the literature. There is the overview of some of multicultural countries (societies), where the problem of intolerance is expressed as an extreme form of terrorism. In addition there are shown some of the measures taken by these countries in order to prevent and combat this form of violence. The aim of this scientific work is to show that in multicultural societies there is the problem of intolerance, which can lead to the emergence of ethnic and religious terrorism, and also that the state and society must develop an effective system for combating this extreme phenomenon.*

**Key words:** *Multicultural society*, *Intolerance*, *Ethno-religious terrorism*, *Terrorist organizations, Counterterrorism*.

**Prof. dr Ljubo Pejanović**[1]
**VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad**

# PROBLEMI EKOLOGIJE I EKOLOŠKO-BEZBEDNOSNE KULTURE U REPUBLICI SRBIJI

**Rezime:** *Ovaj rad ima za cilj da ukaže na problem i fenomen ekološke bezbednosti nacionalne države i međunarodne zajednice i njene uloge u savremenim uslovima. U radu se, takođe, ukazuje na koncept ekološke bezbednosne kulture i na njen doprinos u podizanju svesti kod ljudi o zdravoj životnoj sredini na prostoru Republike Srbije.*

*Istovremeno, želi se ukazati na iznalaženje odgovarajućih rešenja. U tom smislu, daje se doprinos u odnosima između građana i predstavnika vlasti i precizira njihova uloga u razvoju ekološke bezbednosti. Prema tome, cilj ovog rada je da se izvrši deskripcija kulture u ekološkoj bezbednosti i, ako je to moguće, jasnije približi značenje ovog pojma stručnoj i naučnoj javnosti. S druge strane, praktični cilj ovog rada podrazumeva doprinos boljem razumevanju ekološke kulture bezbednosti i odnosa prema istorijskom kulturnom nasleđu u ovoj oblasti. Takođe, želja je da se podstaknu istraživači i teoretičari da detaljnije istraže ovaj fenomen i ponude ga naučnoj i stručnoj javnosti.*

**Ključne reči:** *ekologija, bezbednost, kultura, Srbija, nasleđe.*

## UVODNO RAZMATRANJE

Za ekološku bezbednost, kao fenomen, interesovali su se i održavali je građani, istraživači i teoretičari od postanka do savremenog doba tj. novog milenijuma. Stari i srednji vek drastično se razlikuju od novog, barem kada je u pitanju opstanak ljudske vrste u prirodnoj sredini. U starom i srednjem veku nisu postojale opasne i zagađujuće industrije što se ne može reći za savremeno doba u kom je opstanak čoveka u životnoj sredini postao jedan od najzastrašujućih problema. Međutim, tokom poslednje decenije dvadesetog veka došlo je do preoblikovanja zamisli i koncepta kako bezbednosti uopšte, tako i koncepta ekološke bezbednosti u mnogim državama u svetu, pa i Republici Srbiji. Mnogi istraživači i teoretičari smatraju ovaj fenomen nužnim ishodom događaja koji su se zbivali polovinom i krajem dvadesetog veka, naročito u domenu ugrožavanja

[1] VŠ Pravne i poslovne akademske studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad

životne sredine. Stoga su odnosi po pitanju ekološke bezbednosti u međunarodnoj zajednici drastično promenjeni, naročito usled postojanja neizvesnosti u oblasti ugrožavanja životne sredine i kako će sve to uticati na bezbednost u državama koje imaju čistiju životnu sredinu. Postoji trenutno protivrečnost između ugrožavajućih aktera tj. ekonomski razvijenih država i dela međunarodne zajednice koji se bore za zdravu životnu sredinu.

Iako su se mnogi teoretičari bavili istraživanjima i pitanjem kulture bezbednosti, između ostalog i ekološke bezbednosti, još uvek nije potpuno definisan ovaj fenomen, a time i saglasnost u vezi sa smanjenjem zagađenja životne sredine. Mnogobrojni teoretičari pokušali su da svojom literaturom, kao i utvrđivanjem, opisivanjem i analizama doprinesu objašnjenju pojma kulture bezbednosti, pa i kulture ekološke bezbednosti. Prema tome, cilj ovog rada je da se izvrši deskripcija kulture bezbednosti uopšte, kao i ekološke bezbednosti i, ako je to moguće, pojasni značenje ovog pojma stručnoj i naučnoj javnosti. Praktični cilj ovog rada, s druge strane, podrazumeva doprinos boljem razumevanju kulture bezbednosti uopšte, kao i odnos prema istoj, a naročito ekološkoj bezbednosti. Zatim, želi se ukazati na tradicionalno kulturno nasleđe, koje je postojalo u starom i srednjem veku, sa ciljem da se u savremenom svetu povrati život u zdravoj sredini i slično. Na ovaj način, daje se doprinos zaštiti svih kulturnih vrednosti nacionalnog društva u okviru nacionalnih granica i izvan njih.

## Doprinos istraživanja fenomena kulture ekološke bezbednosti i njen značaj u zaštiti nacionalnih vrednosti

Opravdanost i potreba za istraživanjem kulture bezbednosti i njene uloge u zaštiti nacionalnih vitalnih vrednosti u okviru granica i izvan njih ima veliki značaj jer se upravo time postiže doprinos tj. saznanjima o ekologiji, životnoj sredini, prirodnim resursima, kulturi bezbednosti, bezbednosnom ponašanju i slično. Istraživanje je vršeno i putem izučavanja stručne literature kako bi se došlo do pouzdanih činjenica i podataka o tome koliko mi razumemo ovaj fenomen i koliko je on značajan za opstanak čoveka u savremenom društvu i vremenu novih međunarodnih odnosa u međunarodnoj zajednici. Istražujući stručnu literaturu iz oblasti navedenog fenomena, bavljenje ovim temama, makar na našim prostorima, često je bilo šturo, selektivnog karaktera i u onoj meri koliko je bilo potrebno autorima za oblast kojom su se bavili.

Prethodna i postojeća skromna istraživanja o kulturi bezbednosti i njenom značaju, bar kad je u pitanju društvo u Republici Srbiji, predstavljaju pionirski poduhvat kojim se ukazuje na postojanje problema iz oblasti ekološke bezbednosti. Značajno je napomenuti da je društvo Republike Srbije u novom milenijumu prošlo kroz velika iskušenja, što nije bio slučaj sa

društvima u okruženju. Republika Srbija suočila se sa teškim i dugotrajnim političkim, ekonomskim i drugim sankcijama koje je uvodila međunarodna zajednica, NATO bombardovanjem, nasilnim otimanjem dela teritorije (Kosovo i Metohija), koje je u međuvremenu proglašeno nezavisnom državom. Pored toga, jug Srbije bio je izložen terorizmu, dok organizovani kriminalitet i korupcija, kojima se još ne vidi kraj, razaraju temelje našeg društva. Sve to ukazuje na potrebu istraživanja i neophodnost ukazivanja na ovaj fenomen koji je i te kako neophodan u kulturnom nasleđu srpskog društva koje je jedno od najstarijih društava u Evropi. Istorija pokazuje da društvo na ovom prostoru ima istorijsku tradiciju i u kulturi čije su nasleđe koristila i druga društva na ovim prostorima, a i danas ih poseduju. Utoliko je značajnije što se kultura ekološke bezbednosti mora razvijati na višem nivou u odnosu na onaj na kojem se stvarno nalazi, a za sve to je potrebna pojedinačna ali i kolektivna svest. Upravo zbog toga što ima jedno od najstarijih društava, Srbija mora da razvije kulturu bezbednosti u životnoj sredini i naglasi njenu ulogu u zaštiti svih vitalnih vrednosti društva. Od toga će zavisiti i opstanak čoveka u nezdravoj životnoj sredini.

Da bi se lakše razumeo problem i fenomen kulture bezbednosti uopšte, koju čini i ekološka bezbednost, neophodno je ukazati na koncept bezbednosti i politike države i međunarodne zajednice na planu bezbednosnih odnosa. Naročito je značajno to da je Republika Srbija usmerena na potrebe razvoja koncepta bezbednosti koji se nalazi u procesu promena kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom planu, a naročito u promenama bezbednosne politike prema bezbednosti uopšte, a time i ekološkoj. U tom slučaju, politička definicija ekološke bezbednosti bi mogla da glasi ovako: ekološka politika je svesna i organizovana društveno usmeravajuća delatnost kojom se, posredstvom države, društvenih i političkih organizacija, usmerava odnos društva prema prirodi u cilju očuvanja, zaštite i unapređivanja životne sredine". U tom smislu, svest i kultura ekološke bezbednosti podrazumevale bi sva dostignuća ljudskog društva usmerena prvenstveno na vladanje, obrazovanost i vaspitanje, a time i održivost ljudskog i prirodnog opstanka u životnoj sredini.

Posmatrajući navedeno, postojeće činjenice uslovljavaju nastale promene u Srbiji i međunarodnoj zajednici, a iste su uslovile i promene koncepta bezbednosti, pa i ekološke bezbednosti. Usled toga, došlo je i do promena u kulturi bezbednosti i njene uloge u kulturnom nasleđu nacionalne i međunarodne bezbednosti. Promenom koncepta bezbednosti dolazi i do promena kulture bezbednosti prema ekologiji. Sistem bezbednosti, kao podsistem ekološke bezbednosti, shvata se kao mišljenje o bezbednosti i kao ideja o sistemu bezbednosti uopšte.

U tom smislu, koncept bezbednosti se podrazumeva kao nacrt i projekat ideje o sistemu bezbednosti i podsistemu ekološke bezbednosti. Pri

tome, dolazi do uspostavljanja veza između zamišljenih pojmova i koncepta bezbednosti. Iz navedenog dolazi utvrđivanje organizovane strukture, odnosno određene moći politike bezbednosti koja zahteva i uslovljava menjanje i prilagođavanje organizacije potrebama i nastalim stvarnim uslovima. Utvrđivanjem, opisivanjem i definisanjem koncepta bezbednosti dolazi se do glavnih ciljeva bezbednosnog delovanja koji predstavljaju osnovu za promišljanje o bezbednosti. Određivanjem referentnih objekata bezbednosti, kao i njihovih sveukupnih vrednosti i karakteristika, dolazimo do utvrđivanja značenja i značaja kulture u ekološkoj bezbednosti, kao i iznalaženja njene uloge i mesta u savremenim konceptima nacionalne i međunarodne bezbednosti.

Koncept savremene nacionalne i međunarodne bezbednosti postao je nezaustavljiv i trajan proces kako na nacionalnom, tako i međunarodnom planu u kojem je sadržana ekološka bezbednost. Na isti način će i kultura bezbednosti i njena uloga u nacionalnom nasleđu države i međunarodnoj zajednici postati nezaustavljiv proces usavršavanja i neizbežnih promena. Na to neće uticati samo istraživači i naučni saradnici, već će je uslovljavati država i međunarodna zajednica koje će zahtevati iznalaženje odgovarajućih rešenja kako bi se mogao očuvati održivi razvoj zdrave životne sredine. Kako se povećava interesovanje kod pojedinaca, tako će se povećavati i interesovanje kod grupa, država i organizacija međunarodne zajednice.

U ovom slučaju, nisu u pitanju želje pojedinaca ili grupa, već su uzrok brzi i savremeni procesi koji se dešavaju u pokušaju promene društvenog poredka na globalnom planu, a koje forsiraju ekonomski moćne korporacije kojima je cilj jedinstveno tržište i tržišni odnosi u povećanju kapitala. Svaki svetski i nacionalni proces, bilo na političkom ili ekonomskom planu, ima potrebu da se zaštiti, a to je moguće samo uspostavljanjem bezbednosti i bezbednosne kulture kako kod pojedinaca i grupa, tako i kod društava i organizacija u međunarodnoj zajednici. U tom smislu, paralelno sa povećanjem referentnog broja objekata bezbednosti raste i interesovanje za kulturu opšte bezbednosti, ali i njena uloga u kulturnom nasleđu ekološke bezbednosti nacije i države. Shodno tome, bezbednost kao i bezbednosna kultura postaju sve zahtevnije i složenije kako zbog novih ugrožavajućih pojava, tako i kulture prema ekološkoj bezbednosti. Pri tome, više nije glavno pitanje kulture bezbednosti kao obrazovnog i vaspitnog procesa na nacionalnom planu, već kako i na koji način uključiti svakog pojedinca u ovaj proces da shvati, razume i da se prilagodi stvarnim situacijama, a naročito kako i na koji način uključiti u sistem kulture bezbednosti predstavnike vlasti za koje je ovaj problem jedan od najzahtevnijih zadataka za rešavanje. Da bi se mogao sprovesti koncept bezbednosne kulture putem obrazovanja i vaspitanja, mora se započeti proces istovremeno i odozgo i odozdo, a da bi se moglo ukazati na taj proces, neophodno je ukazati i na moguću definiciju

kulture u ekološkoj bezbednosti: *kulturu u ekološkoj bezbednosti čine sva dostignuća pojedinca i grupa u privatnom, društvenom i svesno-duhovnom vaspitnom životu, čime se postiže veći stepen svesti prema očuvanju zdrave životne sredine, a time i održivosti života i prirode.*

U ovom slučaju, postavlja se pitanje zašto se u procesu polazi i odozdo i odozgo. To znači da svi građani i pripadnici vlasti moraju biti obrazovani po pitanju bezbednosne kulture kako bi se proces sproveo na oba nivoa tj. odozgo i odozdo i istovremeno zaživeo kako među građanima, tako i među pripadnicima vlasti. Kad se sprovedu bezbednosni proces, proces bezbednosne kulture, istovremeno se stiču osećaj i obaveza da je to nasleđe nacionalne kulture društva Republike Srbije u kojem se ostvaruje željena održivost. Kad se shvati značaj kulture bezbednosti i njene uloge u kulturnom nasleđu shvatiće se i osećaj, potreba i obaveza bezbednosne zaštite kulturnog nasleđa kako unutar društvenog prostora, tako i izvan granica - u ovom slučaju Republike Srbije. Usled nedostatka definicije i nerazumevanja ovog fenomena, kao i nedomaćinskog ponašanja prema kulturnom nasleđu, društvo Republike Srbije je izgubilo mnoge tradicionalne vrednosti, između ostalih, odnos prema zdravoj životnoj sredini i održivosti života.

Sva društva u međunarodnoj zajednici, pa i društvo Republike Srbije poseduju istorijske nacionalne kulturne vrednosti i to čvrsto i verno čuvaju. Ipak, društvo Srbije nije održalo odnos prema ekologiji čime je dozvolilo da se te vrednosti ugroze i postanu kritična tačka i opasnost za opstanak na dragocenom prostoru. Ekološka kriza, u najčešćem broju slučajeva, označava postojanje i mogućnost povećanja problema u vezi sa životnom sredinom, a time i ekološke bezbednosti. Radi se o pojavi narušavanja ravnoteže okolnosti i uticaja koji postoje u životnoj sredini zbog čega dolazi do ugrožavanja stabilnosti funkcionisanja procesa u biosferi i društvu. Ovaj problem obuhvata sve one pojave i stanja koji imaju za rezultat ugrožavanje životne sredine ili ekološke bezbednosti. Postojeći problemi predstavljaju odraz duboke poremećenosti u prirodnim sistemima izazvani ljudskom delatnošću zbog kojih je neophodno preduzimanje mera radi njihovog ublažavanja. Uzroci ove krize leže u povećanju nataliteta stanovništva, gustini naseljenosti i problemima ishrane, iscrpljivanju prirodnih resursa i problemu energije, zagađivanju kao univerzalnom problemu od čega zavisi opstanak života na planeti.

Pojavom i razvojem ekoloških kriza dolazi do ekoloških nesreća, a time i ljudskih i materijalnih uništavanja. Prema tome, ekološka nesreća podrazumeva vandredni događaj prouzrokovan delovanjem ili uticajima čoveka ili prirode koji nisu pod nadzorom i imaju za posledicu ugrožavanje života ili zdravlja ljudi i u većem obimu nanose štetu ekološkoj okolini. Pojavom, razvojem i povećanjem ekološke krize, a time i ekoloških nesreća

bilo da su prouzrokovane unutar ili izvan granica države, može doći i do ekološkog rata ili drugih pretnji. Da bismo razumeli mogućnost nastanka i tok ekološkog rata, kao novog savremenog fenomena, neuphodno je pojasniti šta bi mogao biti ekološki rat.

Ekološki rat je posebna doktrina ratovanja u kojem se namerno ostavljaju ili oružjem izbacuju različite vrste otpadnih i otrovnih materija.[2] Ostavljanje otrovnih materija ima za cilj trovanje protivničkih snaga, njihovog stanovništva, živih bića i prirodnih namirnica. Oružane snage ekonomski razvijenih država prilikom agresije, intervencija ili bombardovanja protivzakonito koriste opasne i otrovne materije radi masovnih ubistava i širenja oboljenja među ljudima, kao i kod životinja u državi žrtvi.

Kad se govori o kulturnom nasleđu u ekološkoj bezbednosti, između ostalog, misli se i na nasleđe očuvanja zdrave životne sredine, prirodnih resursa i života na posuđenom prostoru. Da bi se te vrednosti sačuvale neophodna je čvrsta svest, osećaj i volja za bezbednosnu kulturu, kao i potreba za očuvanjem tih vrednosti. U tom smislu, **ekološka bezbednost podrazumeva** odsustvo pretnji i nanošenja štete prirodnoj sredini i zdravlju stanovništva, a time očuvanju života na Zemlji. Ostvarivanje ekološke bezbednosti zavisi od stepena konstruktivnosti državne ekološke politike. Na postojanje ekološke opasnosti utiču prirodni i veštački faktori, pri čemu ekološka bezbednost podrazumeva zaštitu od: neodgovornog zagađivanja vode, vazduha, zemljišta, biljnog i životinjskog sveta, neodgovornog korišćenja prirodnih bogatstava (vode, rude i minerala, ribnog i lovnog fonda, šljunka, peska itd.), institucija koje neefikasno sprovode zakone i nas samih, odnosno našeg ponašanja prema prirodi, životnoj sredini i okruženju.

Eliminacijom **svih pretnji i opasnosti ostvaruje se mogućnost** zdrave **životne sredine i života u njoj, a time i na planeti Zemlji.**

## Zamisao i koncept ekološko-bezbednosne kulture u Republici Srbiji

S obzirom na značaj ekološke bezbednosti i bezbednosne kulture na nacionalnom i međunarodnom planu, neophodno je pokušati i objasniti značenje pojma savremenog koncepta bezbednosti uopšte. Bezbednost, kao uslov opstanka i delovanja pojedinaca, grupa i institucija, društva i države u okviru međunarodne zajednice, predstavlja jednu od osnovnih funkcija u konceptu ekološke bezbednosti novog milenijuma. Da bi ova tvrdnja bila istinita, na nju utiču postojeće činjenice o kontinuiranom postizanju

[2] Ostavljanje opasnih otpadnih materija je svakodnevna pojava kod građana Republike Srbije, kao i krijumčarenje istih izvan granica Republike Srbije. Primeri ekološkog rata su izbacivanje osiromašenog uranijuma i plutonijuma preko vazduhoplova i oružja NATO pakta 1999. godine, kao i izbacivanje otrovnih materija iz vazduha na Republiku Srpsku i Republiku Srbiju.

i ostvarivanju bezbednosti i pored mnogobrojnih pretnji i opasnosti u oblasti ekologije. Borba za ostvarivanje sveukupne a time i ekološke bezbednosti traje tokom čitave ljudske istorije, počev od primitivne pa sve do savremene međunarodne zajednice. Tokom dugog istorijskog razdoblja pojam bezbednosti nije imao uvek imao isto značenje. Zbog toga su se njegova različita pojmovna određenja oblikovala u raznim teorijama, pa i u ljudskoj praksi.

Pokušaji definisanja bezbednosti i njenog sadržaja razlikuju se u tradicionalnom konceptu, pa i današnjem savremenom svetu tj. na početku 21. veka. Pri tome, neophodno je ukazati na to šta je zamisao, a šta koncept ekološke bezbednosti. Zamisao o međunarodnoj bezbednosti, koju shvatamo kao mišljenje o bezbednosti, predstavlja ideju o sistemu bezbednosti kojim se u postojećim okvirima sistema nastoji unaprediti njegovo stanje i odnos međunarodne bezbednosti na osnovu ustanovljenih oblika sistemskih rešenja u međunarodnoj bezbednosti. Na nacionalnu ekološku bezbednost u velikoj meri utiče i međunarodna bezbednost kako u smanjenju ekoloških pretnji, tako i ostvarivanju bezbednosti.

Koncept ekološke bezbednosti može se shvatiti kao sveobuhvatna zamisao, ideja ili mišljenje o sistemu nacionalne ekološke bezbednosti. S tim u vezi, podrazumevamo opsežno proučavanje mišljenja o međunarodnoj bezbednosti, pri čemu se uzimaju u razmatranje svi činioci i odnosi u postojećem međunarodnom sistemu bezbednosti. Prema istraživanjima i teoriji nekih autora, država vlastitu moć po pitanju očuvanja ekološke bezbednosti nalazi u sopstvenoj bezbednosnoj snazi i slabosti ugrožavajućih faktora od kojih se očekuju ekološke i druge pretnje.

Sistem međunarodne bezbednosti, u čijem je sastavu i ekološka bezbednost, smatraju neki autori, ostao je u osnovi nepromenjen i u međusobnoj borbi na svetskoj sceni između država koje samostalno regulišu svoje međusobne odnose. Međutim, neke vlade smatraju i privržene su saradnji kao nužnom obliku odnosa između država, u cilju smanjenja zagađujućih misija, a time i eliminacija pretnji. Takođe, postoje određena mišljenja da nije u biti država da se samo međusobno nadmeću i da između njih vlada nepoverenje, već da nacionalne ciljeve bezbednosti mogu ostvarivati, očuvati i unaprediti saradnjom i da se u anarhističkom sistemu mogu dostići kvalitetniji odnosi na polju bezbednosne politike i bezbednosti uopšte.

Kad su u pitanju globalistički pristup i škole o učenju bezbednosti, neki od autora takav pristup pripisuju podgrupi alternativne - kritičke grupe mislilaca iz oblasti bezbednosti koji su zbog svojih originalnih postavki i rešenja izdvojeni iz prethodnih razmišljanja o bezbednosti. Ova grupa mislilaca smatra da je sistem suverenih država ustupio ovo mesto globalnom društvu, čija je planeta u opasnosti.

**Ekološko-bezbednosna kultura**

Da bismo mogli ukazati na značaj bezbednosne ekološke kulture, neophodno je obratiti pažnju na taj fenomen i šta on praktično predstavlja i obuhvata. Na taj način, moći ćemo da odredimo koliki je značaj bezbednosne kulture u bezbednosti i bezbednosnom nasleđu uopšte. Termin *kultura* potiče od latinske reči *cultura* što znači gajenje ili obdelovanje tj. sve ono što ljudi sami stvaraju, kao posebna bića. Međutim, dosad je objavljeno više od 260 definicija u kojima se pribegava pravljenju klasifikacija i tipologizacija.[3] Posmatrajući kulturu kao društveni fenomen, najbliža je i najsrodnija pojmu civilizacije, jer razvojem kulture nastaje i razvoj određenog društva i civilizacije, a time i zdrave životne sredine. U ovom slučaju postoje određena neslaganja po pitanju odnosa kulture i civilizacije i te razlike se ogledaju na dva stanovišta: jedno smatra da civilizacija poprima materijalni sadržaj i u tome gubi duhovnu supstancu, dok kultura poseduje duhovno obeležje i to poprima pozitivan predznak a civilizacija negativan, a drugo smatra da civilizacija dobija izrazito pozitivno značenje.

Pri tome, ljudski napredak se sagledava preko tehnologije, a svet preko materijalnih stvari. Komunikacija preko kultura predstavlja ostvarivanje oblika znakova, jezika i značenja. Kulturne vrednosti u ljudskom ponašanju i potreba za komunikacijom predstavljaju temelje celokupne kulture. Zakonom o kulturnom nasleđu Republike Srbije propisane su mere tehničke zaštite pokretnih i nepokretnih kulturnih dobara. U domenu zaštite pokretnog materijalnog kulturnog nasleđa, a na predlog ICOMCC-a 2008. godine doneta je rezolucija kojom je prihvaćena jedinstvena terminologija kojom se pod pojmom konzervacije podrazumevaju sve mere i akcije sa ciljem očuvanja materijalnog kulturnog nasleđa, obezbeđujući njegovu dostupnost sadašnjim i budućim generacijama.[4] Zakonskim dokumentom nije regulisano posebno pitanje bezbednosne zaštite u smislu bezbednosti. Ipak, ovim zakonskim dokumentom i regulativom bezbednosnu zaštitu podrazumeva termin očuvanje kulturnog nasleđa.

S tim u vezi, ovaj rad, između ostalog, ima za cilj i da ukaže na potrebe bezbednosne zaštite kulture i kulturnog nasleđa, kao u smislu drugih materijalnih i nacionalnih vrednosti. U nekim raspravama u nacionalnom i međunarodnom pravu postoje definicije za ovaj problem, dok u zakonskim i naučnim dokumentima u Republici Srbiji ne postoje posebna definicija na ovo pitanje i veza sa bezbednosnom zaštitom. U ovom slučaju zavisi i opstanak čoveka u postojećem stanju životne sredine. „Oficijelna definicija kulture u Srbiji ne postoji, već se pojam određuje na osnovu tri smisla: pod pojmom se podrazumeva opis nadležnosti Ministarstva

[3] Dalibor Kekić, Kultura bezbednosti u savremenim svatanjima bezbednosti -Ibid, str 136-137.
[4] Službeni glasnik RS, br. 71/94: VII

kulture (procedure kreiranja i implementacije politike, mreža ustanova i organizacija, projekti, kulturno nasleđe itd). U nešto širem smislu, pod kulturom se podrazumeva i obrazovanje u oblasti umetnosti, istraživanja u oblasti kulture i umetnosti i kulturni turizam. Najzad, u najširem smislu, pod kulturom se podrazumevaju stilovi zdravlja i života, vrednosti i vizije multietničkog društva u Srbiji."[5]

Stoga, neophodno je poći od definicije bezbednosne kulture koja je prihvaćena i kojom se barata u naučnim i praktičnim krugovima. „Bezbednosna kultura je skup ugrožavajućih elemenata koji se pojedinačno i skupno odražavaju na stanje bezbednosti i raspoloženje ljudi na datom prostoru, sredini ili u objektu u određeno vreme..."[6] Analizirajući navedenu definiciju bezbednosne kulture moglo bi se reći da je to skup protivugrožavajućih elemenata. Da bi se bezbednosna kultura uopšte svesno svatila i jedinstveno sprovodila kako kod naučnika, teoretičara, tako i kod praktičara neizbežna je i bezbednosno-ekološka kultura. Sve navedeno, temeljnu osnovu i uporište ima u bezbednosnoj politici društva. Na kulturnu politiku određenog društva u najvećoj meri utiču kreatori opšte politike u čijem je sadržaju i politika bezbednosti, a time i bezbednosne kulture i nasleđa datog društva. U tipilogizaciji modela postoji više pristupa, a to su: u odnosu na to da li ostvarivanje kulturne politike zavisi od javne podrške ili pak od uslova tržišta; u odnosu na to da li zakonski finansijski i politički autoriteti potrebni za sprovođenje kulturne politike imaju državno ili paradržavno tlo, pa tako i model može biti državni ili paradržavni; u odnosu na karakteristike kulturne politike model može biti, na primer, liberalni ili tranzicioni."[7] Na gubitak društvene kulture i njenog nasleđa utiče više faktora, među kojima su ljudski, kao osnovni, istorijski i tradicionalni, i uticaji okoline.

Ljudsko ponašanje prema kulturi i njenom nasleđu (tradicionalna kultura, svakodnevna, trajna, moralna, politička, bezbednosna i pravna kultura) u najvećoj meri utiče na njen razvoj, njeno održanje i očuvanje kako u svesti svakog čoveka, nacije, tako u tradicionalnom fizičkom, psihičkom i duhovnom smislu. Da su ovi principi u potpunosti bili zastupljeni u društvu Republike Srbije ne bi došlo do gubitka nacionalnih vrednosti koje se ne mogu povratiti. Istorijska i tradicionalna vrednosna i kultura potreba predstavljaju temelj celokupne društvene i klasne kulture. Kao jedan od osnovnih temelja održanja nacionalne i ljudske kulture upravo je bezbednosna kultura i njena uloga u zaštiti kulturnog nasleđa i njegovih vrednosti. Osnovni i primarni cilj i zadatak svakog društva u okviru kulture

[5] Compendium of Cultural policy: Country Profile Serbia oktobar 2010.

[6] Obren Đorđević, Bezbednosni leksikon, Partizanska knjiga, Beograd, 1086, str.22-23.

[7] Dalibor Kekić, Kultura bezbednosti u savremenim svatanjima bezbednosti, UDK 338246, Biblioteka, Beograd, 2004.

jeste potreba za sigurnošću društva kao ljudske zajednice, a ta sigurnost u ovom smislu podrazumeva da će društvo, njegova kultura i nasleđe biti u potpunosti zaštićeni od ugrožavanja (nestanka, preotimanja i prisvajanja, preimenovanja njegovih vrednosti i sl.) od drugih društava. U tom smislu, nagoveštavamo da kultura bezbednosti može biti ostvarena kao i sve druge kulture preko politike, prava, sociologije kao i putem normativno-pravne regulative, kako bi bila zastupljena u svim segmentima srpskog građanskog društva.

Ovo je potrebno, značajno i neophodno u svatanju u svim procesima ljudske egzistencije kako bi opstala uz zastupljenost bezbednosti, bezbednosne politike kao i njene nacionalne postojanosti. Sve to ima poseban značaj naročito kad se ima u vidu savremeno doba i njegova ugroženost. Nepostojanjem adekvatne bezbednosti i bezbednosne politike dolazi do gubitka bezbednosnog nasleđa i time egzistencije društva, nacije ili čoveka kao individue.

## Kultura i ekološko kulturno nasleđe bezbednosti u novom konceptu bezbednosti

Kako bismo odredili mesto i ulogu kulture ekološke bezbednosti u savremenom konceptu, moramo navesti neke od pojava, ili bolje reći pojmova koji su se javili u savremenom razmatranju bezbednosti, a koji imaju slično značenje kao i kultura bezbednosti. Tako, vrlo bliska sintagma kulturi bezbednosti je zamisao Egberta Jana *kultura nenasilnih sukoba*.[8] Kultura bezbednosti predstavlja šire polje delatnosti od kulture ugrožavajućih sukoba - njoj pripadaju i nasilni sukobi. Drugi vrlo blizak koncept je koncept *kulture mira*[9]. Treće, kao vid kulture bezbednosti navodimo tzv. stratešku kulturu, koju možemo okarakterisati kao viši stepen kulture bezbednosti. Ostvaruje se na nivou države ili određenog regiona. Američki teoretičar, Robert Kagan smatra da Evropljani i Amerikanci ne dele u poslednje vreme sličnu stratešku kulturu. Evropska strateška kultura i spoljna politika su po njegovom mišljenju „najanemičniji" od svih proizvoda evropskih integracija, dok on američku stratešku kulturu naziva „kulturom smrti" (culture of death), jer najpre zahteva materijalne, ali i ljudske žrtve koje Amerika podnosi zarad svoje bezbednosti.[10] Primenom sredstava za masovno ubijanje i uništavanje radi nekih drugih ciljeva, drastično se ugrožava životna sredina, a time i opasnost po bezbednost čoveka i svih drugih vrednosti društva.

[8] Barry Buzan, People, States and Fear, op. cit., p. 172.

[9] Franz Nuscheler, *World Ecology,* u: Paul Kennedy, Dirk Messner and Franz Nuscheler (eds.), *Global Trends and Global Governance*, op. cit. p. 102.

[10] Šire objašnjeno u: Robert Kagan, *Of Paradise and Power (America and Europe in New World Order)*,Alfred A. Knopf, New York, 2003, pp. 4 – 11, 49 – 65.

*Uloga kulture bezbednosti* u zaštiti društvenih vrednosti u savremenom konceptu je, pre svega, u emancipaciji pojedinaca i grupa, kako će i na koji način zaštititi svoju sredinu, a time i ekološku bezbednost. Emancipacijom se smatra oslobađanje od potčinjenosti, zavisnosti i ugnjetavanja preko ekoloških pretnji radi dobijanja samostalnosti, ali i oslobađanje ljudi (kako pojedinaca, tako i grupa) od fizičkih i psihičkih pritisaka koji ih ograničavaju u ostvarivanju onoga što bi oni hteli slobodno da rade. Konačni cilj emancipacije pojedinca jeste oslobađanje od raznih pritisaka i uticaja. U stvari, emancipacija je proces kulture bezbednosti uopšte, a time i ekološke bezbednosti. Emancipacijom se dostiže svest o postojanju ekoloških pretnji, izazova i rizika i spremnost odgovora na bezbednosno pitanje koji neće dovesti u opasnost živote ljudi i njihovih prirodnih vrednosti.

Kultura bezbednosti ima ulogu da se obrazovanjem, vaspitanjem i iskustvom pojedinaca, društvenih grupa i naroda dostigne takav nivo svesti o ekološkoj bezbednosti koji će promeniti njihovo mišljenje, ponašanje i odnos prema bezbednosnim pitanjima. Taj odnos prema bezbednosti mora biti u skladu sa postojećim sistemom bezbednosti, ne dovodeći u pitanje opstanak ljudi kao i drugih živih bića i prirodnih vrednosti. Na neki način, konceptom bezbednosti postavljaju se poželjni standardi u razmišljanju i ophođenju prema bezbednosti; ono što je promišljeno savremenim konceptom bezbednosti, kulturom bezbednosti se pretače u stvarnost života. *Mesto kulture bezbednosti* u novom konceptu bezbednosti je određeno ulogom kompletnog kulturnog obrasca, jer je potreba za bezbednošću jedna od osnovnih ljudskih potreba za egzistenciju. Bezbednost se mora ostvariti kroz saradnju, dogovor i pregovaranje među ljudima, narodima i državama. Edukacijom kao delom kulture ekološke bezbednosti nameće se pojedincima i svim subjektima bezbednosti da se usmeravaju ka rešavanju međusobnih sukoba mirnim putem. Ljudi formiraju mišljenja o novim pitanjima bezbednosti, a time ih postaju svesni. Pojedincima su, sagledavanjem savremenog koncepta, postali jasniji odnosi na međunarodnoj sceni. Oni su uz pomoć učenja i razumevanja svog položaja u međunarodnom sistemu vremenom postali njegovi glavni kreatori. Pojedinac je sada svestan da više nije odgovoran samo svojoj sredini, opštini i državi, nego i za drugog pojedinca koji je kilometrima daleko od njega.

Kultura bezbednosti u savremenim shvatanjima bezbednosti je takav obrazac mišljenja, ponašanja i ophođenja prema ekologiji, kojim se uzimaju u obzir opsežna shvatanja pojma opšte bezbednosti, tačnije uzimaju se u obzir svi zahtevi koji su postavljeni novim konceptom. Njome se moraju uvažiti sve vrste oblika bezbednosti: pojedinačne, grupne, ekološke, ekonomske i dr. Ona svojim okvirom obuhvata i oživotvoravanje zamisli

pojedinačne i kolektivne bezbednosti, kolektivne odbrane i unapređenja i širenja ekološke stabilnosti. Može se konačno potvrditi da je kultura bezbednosti promenljiva kategorija koja se pod uticajem promene sistema i koncepta bezbednosti menja. Koliko široko shvatamo bezbednost, toliko shvatamo i kulturu bezbednosti, koliko referentnih objekata razaznajemo, toliko nam je i kultura bezbednosti složenija."[11]

## Odnos ekološke kulture bezbednosti i nacionalnog nasleđa

Da bismo ukazali na vezu nacije, njenog kulturnog nasleđa i bezbednosti, neophodno je dati pojmovno određenje i definisanje nacije, kulturnog nasleđa i bezbednosne kulture i uloge bezbednosti u zaštiti nacionalnih sveukupnih vrednosti.

"Nacija - ljudi čiji zajednički indetitet stvara psihološku vezu i političko zajedništvo. Njihov politički identitet obično podrazumeva takve karakteristike kao što su zajednički jezik, kultura, narodnost i istorija. Više od jedne nacije može činiti državu, ali termini nacija, država i zemlja često se koriste kao sinonimi. Nacionalna država jeste država koju naseljavaju ljudi jedne nacionalnosti."[12] Građansku državu, s druge strane, naseljavaju građani dve ili više nacija i nacionalnih manjina. U tom smislu, Republika Srbija predstavlja državu naroda i nacionalnih manjina, čime poseduje sinonim građanske države.

Nacionalna kultura, kao teorijski predmet iz društvenih i humanističkih nauka i po ovim naučnim disciplinama, ima blisku vezu sa bezbednosti kao posebnom naučnom disciplinom. Dok građanska kultura podrazumeva različitu nacionalnu kulturu u odnosu na jednonacionalnu državu i njenu kulturu. Da bismo ukazali na bliskost i odnose bezbednosti sa kulturom kao disciplinom, neophodno je ukazati na pojmovno uređenje kulture kao teorijske discipline društvenih nauka. "Pojam **kulture** predstavlja jedan od fundamentalnih pojmova humanističkih nauka. Međutim, upravo oko tog pojma postoje veoma velika neslaganja u pogledu značenja na koja se ovaj pojam odnosi i u pogledu njegovih konačnih određenja... Pojam kulture se u na širem smislu odnosi na sveukupnost društvenih dostignuća u sferi nauke i tehnike, umetnosti i politike."[13]

"Reč kultura potiče od latinske reči *colere* što znači nastaviti, uzgajati, **štititi**, poštovati. Na osnovu izvoda o poreklu reči kultura, proističe definicija kulture i njenog nasleđa. Kultura se odnosi na celokupno društvo, **nasleđe** neke grupe ljudi tj. naučne obrasce mišljenja, osećanja i

[11] *Dalibor Kekić, Kultura bezbednosti u savremenim shvatanjima bezbednosti, Biblid 0025-8555,56(2004)*

[12] Encikopedija Britanika, Narodna knjiga, Beograd, 2005. str. 40-41.

[13] Dušan marinković, Uvod u sociologiju, Fakultet za uslužni biznis, Novi Sad, str.149-152.

delovanja neke grupe, zajednice ili društva. **Bezbednosna kultura** je skup ugrožavajućih elemenata koji se pojedinačno i skupno odražavaju na stanje bezbednosti i raspoloženje ljudi na datom prostoru, sredini ili u objektu u određeno vreme."[14]

Analizom usvojenih i navedenih definicija moguće je ukazati na bliske veze i odnose nacije, njene kulture i nasleđa sa bezbednosti kao zaštitnom funkcijom nacionalnih vitalnih interesa koji obeležavaju i daju identitet određenoj naciji ili društvu.

Identiteti nacije ili društva stvaraju zajedništvo, a ono se utvrđuje preko jezika, kulture, narodnosti i istorijskog postojanja. Istorijsko postojanje nacije, na osnovu kojeg se prepoznaje i razlikuje od drugih nacija, čine jezik i kultura koji joj daju identitet. Kultura je, između ostalog, prepoznavanje određene nacije i njeno razlikovanje od drugih. Preko kulture nacija ili država produžavaju svoj indetitet, koji se istorijski prepoznaje prenošenjem nasleđa određene kulturne baštine. Da bi se očuvala nacija, njena kultura i nasleđe, pribegava se bezbednosti kao redovnom i neizbežnom pojmu pomoću kojeg se čuva i štiti sveukupna nacionalna vrednost društva Republike Srbije. S tim u vezi, društvo Republike Srbije ima svoj istorijski identitet koji se prepoznaje po tradicionalnoj, razvijenoj i bogatoj kulturi koja se nasleđuje iz generacije u generaciju, počev od prvobitne zajednice do novog milenijuma ili 21. veka. Ekološko-bezbednosna kultura naroda, narodnosti ili nacije je odraz kulture i njenog nasleđa prema ekološkoj bezbednosti i životnoj sredini. Koliko su razvijene ekološka kultura i bezbednost u Republici Srbiji potvrđuje postojeće stanje i odnos prema ekologiji i životnoj sredini. U tom smislu, društvo Republike Srbije treba da se razlikuje od drugih društava u pozitivnom, a ne u negativnom kulturnom nasleđu.

## Zaključno razmatranje

Ovaj rad ima za cilj da predstavi problem ekološko-bezbednosne kulture i njenog nasleđa koje ima zajedničku vezu sa bezbednošću čiji je zadatak i uloga da se zaštite kulturna nacionalna dobra i vrednosti Republike Srbije. Kultura kao nacionalna baština Republike Srbije ima veoma dugu tradiciju, između ostalog, i prema ekologiji. Istorija kao nauka potvrđuje da je srpska nacija sa drugim nacijama i narodima postojala još u starom veku. Srpski i drugi narodi tradicionalno su imali bliske veze i odnose jer su imali zajedničke neprijatelje koji su ih uništavali, proterivali i poništavali njihovu istoriju, kulturu, identitet, društveni razvoj i životnu sredinu.

Srpski narod i drugi, njemu bliski narodi na ovom prostoru bili su prinuđeni da menjaju prostore boravka, a time su dosta gubili od svoje

[14] Obren Đorđević, Bezbednosni leksikon, Partizanska knjiga, Beograd, 1986, str. 22-23.

kulture koju su morali da menjaju. Kulturu su im otimali, prisvajali i gradili na njoj svoj identitet neki drugi narodi. U tom smislu, nacionalna kultura srpskog i njemu sličnih naroda je ugrožavana i još uvek je ugrožena. Između mnogobrojnih razloga, ugrožavanju kulture i njenog nasleđa doprineo je nerazvijeni koncept bezbednosti koji je imao ulogu da štiti kulturu i njeno nasleđe i taj koncept nije ostvario svoju značajnu ulogu. U tom slučaju, autori se zalažu i pokušavaju iznaći odgovarajuće rešenje kako bi ukazali na problem koji se mora prevazići da kultura srpskog i sličnih naroda ne bude i dalje uništavana. Uništavanje tradicionalne nacionalne kulture može biti smanjeno ili iskorenjeno u uslovima kada bezbednost, bezbednosna kultura i nasleđe postanu jedinstveni sistem Republike Srbije i njenih naroda.

Kad je u pitanju ekologija i ekološka bezbednost, kultura nasleđa ima veoma značajnu ulogu i odnos prema životnoj sredini i ekologiji, a time i opstanak čoveka u istoj. U savremenom svetu i novom dobu došlo je do drastičnog ugrožavanja ekologije, a time i poremećaja u ekološkoj bezbednosti. Opstanak čoveka u narednom periodu biće pod znakom pitanja, naročito ako se nastavi odnos prema ekologiji i ekološkoj bezbednosti u onoj meri kakav je u sadašnjem vremenu, u kojem su iz dana u dan u porastu ekološke pretnje, a mere bezbednosti i zaštite na minimalnom nivou. Ekološka bezbednost u Republici Srbiji je drastično ugrožena i ako se ne promeni svest kod građana i državnih subjekata, opasnost po ljudsku bezbednost će drastično porasti u odnosu na sadašnje nepovoljne uslove.

## Literatura

1. Barry Buzan, People, States and Fear, op. cit., p. 172.

2. Compendium of Cultural policy: Country Profile Serbia, 2010.

3. Encikopedija Britanika, Narodna knjiga, Beograd, 2005.

4. Franz Nuscheler, World Ecology, u: Paul Kennedy, Dirk Messner and Franz Nuscheler (eds.), *Globa Trends and Global Governance*, op. cit. p. 102.

5. Kekić Dalibor, Kultura bezbednosti u savremenim svatanjima bezbednosti**,** Biblid 0025-8555,56 (2004).

6. Marković Slobodan, Pejanović Ljubo, Zaštita životne sredine, Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić, Novi sad, 2012.

7. Marinković Dušan, Uvod u sociologiju, Fakultet za uslužni biznis, Novi Sad, 2005.

8. Obren Đorđević, Bezbednosni leksikon, Partizanska knjiga, Beograd, 1986.

9. Službeni glasnik RS, br. 71/94: VII

10. Šire objašnjeno u: Robert Kagan, Of Paradise and Power (America and Europe in New World Order), Alfred A. Knopf, New York, 2003.

## ECOLOGY ISSUES AND ECO-FRIENDLY CULTURES IN THE REPUBLIC OFSERBIA

**Summary:** *The aim of this paper is to indicate to the issue and phenomenon of environmental friendliness and its role in a modern state and the international community. Moreover, the paper tackles the issues of an eco-friendly culture and its role in raising Serbian people's awareness of a healthy living environment. Besides that, the paper indicates to possible ways of interpreting this modern concept, one of them being raising people's awareness of its importance. Hence, the paper contributes to the improvement of the relationship between the citizens and authorities. The paper aims at describing an eco-friendly culture so as to make the concept clearer to the public. The practical aim of the paper is a better understanding of environmental friendliness and an improved understanding of historical and cultural heritage in this area. The aim of the paper is also to motivate researchers and theoreticians to explore this phenomenon in detail, as well as to present it to the public.*

**Key words:** *Ecology, safety, culture, national, Serbia, heritage.*

**Doc. dr Marinko Kresoja,**
**OTP banka Srbija a.d. Novi Sad**[1]

# BEZBEDNOSNA POLITIKA BANKE

**Rezime**: *Banka je danas veoma važna finansijska i privredna institucija koja pored poslovne treba da ima i adekvatnu bezbednosnu politiku. Ona je jedan od glavnih faktora društvenog i privrednog života i treba je posmatrati i sa aspekata multikulturalnosti i uvođenja novih savremenih dostignuća. Širenjem i rastom ekonomskog uticaja proporcionalno raste ugroženost. Zato je veoma važno sve više voditi računa o kriminalno - bezbednosnim rizicima koji skoro prevazilaze osnovne poslovne rizike. Pored povećane državne zaštite u oblasti bankarstva potpuno je opravdano i sve više aktuelno da same banke i njihov menadžment čine napore u cilju sopstvene bezbednosti. Osnovni element ljudskog života i društvene saradnje čini bezbednost, jer sa različitih područja dolaze i raznovrsni zahtevi. Aktuelna situacija donosi značajne i dinamične promene koje istovremeno nameću potrebu da se bezbednosna očekivanja ispunjavaju i povećavaju. Bezbednosna politika banke bezbednost reguliše kao osnovnu i zajedničku obavezu svih zaposlenih u cilju očuvanja zdrave konkurencije na jakom bankarskom tržištu. Poslovni procesi banke treba da se odvijaju nesmetano i efikasno, posebno uz stalnu težnju banke da svoje poslovne procese modifikuje, usavrši i učini aktuelnim. Bezbednosna politika banke je odnos između jednakih u cilju zadovoljavanja zajedničkih interesa. Zajednički interes svih u banci jeste bezbednost, a u tom kontekstu su svi jednaki.*

**Ključne reči:** *banka, bezbednost, politika, proizvodi banke, ugroženost, rizici, zaštita.*

## 1. Cilj bezbednosne politike banke

Što je poslovna banka etički, ekonomski, finansijski i organizaciono jača, savremenija i profitabilnija, toliko se njen menadžment i svi zaposleni osećaju odgovornijim za sistem zaštite banke i ukupnih poslovnih procesa. Tako se smanjuje mogućnost pojava kriminalno - bezbednosnog ugrožavanja banke. Bezbednost banke i njenih poslovnih procesa treba rešavati kroz interdisciplinaran i multidisciplinaran pristup.

Aktuelna situacija od bankarskih službenika zahteva dobro poznavanje etničkih i kulturnih vrednosti i običaja na određenom području, odnosno u okruženju gde banka razvija svoje poslovne procese.

[1] marinko.kresoja@otpbanka.rs

Veoma je važan multikulturan pristup gde treba imati u vidu i ulogu religije, kao faktora nasleđa. Za banku je od prioritetne važnosti klijent i da u veoma gustoj tržišnoj konkurenciji bude privlačna za sve građane u sredini u kojoj žive i rade, pod potpuno jednakim uslovima i bez obzira na sve različitosti među njima.

Cilj bezbednosne politike banke u skladu sa važećim pravnim propisima i uz primenu najviših bezbednosnih standarda rezimira sva važna dugoročna očekivanja, smernice i stavove kojima se doprinosi savremenoj funkciji banke kao veoma važne privredne institucije u društvu. Bezbednosnom politikom banke uređuje se skup osnovnih principa koji se odnose na obezbeđivanje potreba zaštite u domenu rizika od kriminalno - bezbednosnog ugrožavanja banke.

Kao veoma važni ciljevi bezbednosne politike banke izdvajaju se određivanje sistema bezbednosne organizacije, delokrug poslova i zadataka, odnosno regulisanje kruga onih činilaca koji regulišu bezbednost banke.

Bezbednosnom politikom banke se na duži vremenski period određuju zahtevi i načelni pravci razvoja bezbednosnih sistema banke. Cilj bezbednosne politike banke treba da je adekvatan cilju poslovne politike. To pak znači da bezbednost banke treba da doprinese adekvatnom odgovoru na izazove u međunarodnom i domaćem okruženju na ostvarivanju poslovnih rezultata. Bezbednosna politika adekvatna poslovnoj politici banke treba da sadrži ona osnovna načela, mišljenja i analize koji mogu da doprinesu poboljšanju ukupnih poslovnih procesa banke u aktulenim i stalno promenljivim okolnostima.

## 2. Predmet i značaj bezbednosne politike banke

Bezbednost banke kao značajne finansijske institucije treba posmatrati kao jedno veoma kompleksno pitanje kako sa teorijskog, tako i sa praktičnog stanovišta.

Bezbednosnu politku banke čine odluke menadžmenta kojima se definišu načela, principi i kriterijumi, usmerava odlučivanje u savremenim bankarskim procesima. Postupkom formulisanja bezbednosne politike stvaraju se polazne osnove za donošenje odluka kojima se usmeravaju aktivnosti na realizaciji ciljeva.

Bezbednosna politika banke pitanja lične i imovinske bezbednosti, bezbednost informacione tehnologije (IT), zaštitu ljudskih resursa, zaštitu podataka, informacija, bankarske poslovne tajne i fizičko-tehničkog tj. mehaničkog obezbeđenja tretira kao međusobno povezane i nerazdvojne bezbednosne faktore.

Bezbednosnom politikom banke sva ova pitanja se regulišu kada menadžment banke planira, stvara, održava i na viši nivo podiže kompleksnu bezbednost banke i njenih ukupnih poslovnih procesa.

Bezbednosna politka banke sadržajno reguliše kontinuirane, sistematizovane i na planu zasnovane odluke koje se primenjuju na situacije koje se ponavljaju ili ih je moguće očekivati. To podrazumeva da se bezbednosnom politikom reguliše zauzimanje stavova u vezi sa problemima koji će se eventualno pojaviti u poslovnom procesu banke. Regulisanje predupređivanja, odnosno sprečavanja kriminalnih ugrožavanja banke obavlja se dobro planiranim i sistematski ogranizovanim metodama preventivnog delovanja. Bezbednosna politika banke treba da reguliše kako organizaciono, tako i normativno rad i aktivnosti na planu suzbijanja razvnovrsnih oblika kriminalno - bezbednosnog ugrožavanja banke. To podrazumeva rad na pravovremenom otkrivanju i razjašnjavanju raznih oblika protivpravnog delovanja na štetu banke kao i otkrivanja aktera takvih pojava sprovođenjem internih istraga. Da bi se ostvarila racionalnost aktuelne bezbednosne politike neophodno je u korelacijski odnos staviti tri grupe pitanja.

Prva grupa pitanja tj. činilaca jeste da se sagleda trenutna situacija, odnosno čime banka raspolaže. Ove činioce - grupu pitanja bezbednosti banke ne treba sagledavati kao neku nepromenljivu kategoriju, već naprotiv, kao nešto što je fleksibilno i podložno promenama. Drugu grupu pitanja predstavljaju ciljevi koje menadžment banke namerava da realizuje, a da je formulisano bezbednosnom politikom banke. Treću grupu pitanja treba sagledati u kontekstu materijalnih i ljudskih resursa i metoda kojima će banka ostvariti zacrtane ciljeve.

Bezbednosna politika banke ne treba da reguliše napred navedena pitanja kao neku fiksnu kategoriju. Ova pitanja će se zavisno od aktuelne situacije menjati i prilagođavati potrebama savremenog načina poslovanja banke i njenom okruženju.

Bezbednosna politka banke definiše njenu bezbednost kao stanje značajne finansijske institucije u kojoj se može obavljati i održavati kontinuirano, neometano i kompleksno poslovanje. Bezbednosna očekivanja podrazumevaju takvo stanje u kome banka:

- može neometano i bez ograničenja da ostvaruje pružanje usluga, obavljajući svoje delatnosti kao investiciona i privredna institucija;
- jača poverenje i radi aktivno na zaštiti reputacije u sredini gde se odvija njena poslovna delatnost;
- stabilno posluje u ravnopravnoj tržišnoj konkurenciji;
- ugroženost i gubitak koji proizađu iz eventualnih događaja svodi na što niži nivo;
- rizike prati i analizira u prihvatljivom i kontrolisanom obimu.

Značaj bezbednosne politike banke ogleda se u tome što se klasifikuje prema vremenu, funkciji i nivou ogranizacione strukture banke. Bezbednosna politika je značajan interni normativni akt iz kog proizilaze i druge interne normativne regulative, odluke, uputstva i smernice vezane za bezbednost banke i njen ukupan poslovni proces.

Posmatrano po vremenskom intervalu bezbednosna politika može biti kratkoročna i dugoročna. Ovde je važno znati da se vreme ne posmatra u striktnom kalendarskom smislu, već u operativno-funkcionalnom. Dakle, kratkoročna bezbednosna politika banke treba da odredi okvire za donošenje odluka u cilju prilagođavanja banke promenama na internom i eksternom planu u aktuelnoj situaciji. Dugoročna bezbednosna politika reguliše donošenje planskih odluka koje treba realizovati u dužem vremenskom periodu i koje determinišu razvoj banke. Bezbednosna politika banke u odnosu na funkciju predstavlja formulisanje autonomne politike za svaki poslovni proces i nove proizvode banke. Dakle, generalna bezbednosna politika banke ne predstavlja zbir funkcionalnih politika, već su to smernice koje su produkt i čine usklađen odnos svih kompleksnih bezbednosnih pitanja.

Klasifikacija bezbednosne politike u odnosu na organizaciju banke može se posmatrati kao generalna i poslovna bezbednosna politika u mreži banke. Ta klasifikacija se sagledava na osnovu zadataka kojima se obezbeđuje koordinacija i definišu okviri u kojima se donose odluke na nivou pojedinih organizacinih delova banke i u mreži filijala na poslovnom planu. Bezbednosna politika pojedinih organizacionih delova i filijala u mreži banke nastaje kao produkt uvažavanja specifičnosti poslovanja tih pojedinih delova u datim okolnostima i okruženju gde se ta poslovna aktivnost odvija. Tako bezbednosnu politku možemo posmatrati kao stratešku regulativu i smernice koje se odnose na lokalni deo, odnosno pojedine organizacione delove.

## 3. Kriminalno - bezbednosni oblici ugrožavanja banke - izvori opasnosti

Poslovni menadžment banke osnovne uslove bezbednosne politike određuje tako što se imaju u vidu svakodnevni izvori opasnosti, odnosno promene i tendencije koje ugrožavaju bezbednost. Ti zadaci se utvrđuju na dugoročnom nivou, a bezbednosne promene koje su se dogodile u okruženju imaju tretman u okviru bezbednosne strategije.

Prilikom izrade bezbednosne politike banke neophodno je imati u vidu sledeće bitne tendencije:

- kriminalno-kriminogene oblike ugrožavanja banke, kao i razne oblike destruktivnog delovanja na štetu banke;

- narušavanje bezbednosti banke u smislu ugrožavanja ljudskih i materijalnih resursa;

- treba sagledavati u korelativnom i koordiniranom odnosu sa rizicima koji kriminogeni i bezbednosno ugrožavaju banku i njen poslovni proces u celini.

Težnja ka savremenom bankarstvu, karakter poslovnih delatnosti i finansijski tokovi prelaze okvir delatnosti unutar jedne države i sve više se prostiru na internacionalnom planu, čime ugroženost banke i njenih poslovnih procesa sve više raste.

Izradom bezbednosne politike treba imati u vidu i to da broj krivičnih dela sa elelmentima nasilja beleži porast, kao i da izvršioci takvih kriminalnih delikata u napadima na banke i druge finansijske institucije bivaju sve agresivniji.

Elektronsko bankarstvo i internet transakcije kao savremeni proizvodi banke  takođe sve više bivaju ugroženi zbog zloupotrebe savremenih tehničkih i tehnoloških dostignuća od strane izvršilaca krivičnih dela.

Na srednjeročnom nivou može se očekivati povećanje broja prevara u oblasti transakcija sa platnim karticama. Ovde se radi o savremenom proizvodu banke, odnosno bezgotovinskom  načinu plaćanja i finansijskih transakcija na brz i efikasan način. Dosadašnja iskustva ukazuju na činjenicu da je i ovaj oblik kriminaliteta veoma prisutan.

Sve širi segment bankarskih usluga dostupan je klijentima putem informaciono- tehnoloških sredstava, interneta i telekomunikacionih mreža što bankama daje poslovnu prednost, ali se, sa druge strane, javlja kao značajan izvor opasnosti u domenu ugroženosti informacionih sistema banaka. Može se očekivati porast opasnosti od internog i eksternog neovlašćenog upada u informacioni sistem, posebno u domenu ubacivanja zlonamernih programa (virusa).

Kao izvor opasnosti treba imati u vidu i to da se usluge banke žele koristititi i sa ciljem pranja novca i finansiranja terorizma. Po ovom pitanju sve poslovne banke imaju i zakonsku obavezu da jasno definišu politiku u domenu bezbednosti i zaštite svojih proizvoda.

Prevare u kreditnom sektoru su sve prisutnije kao oblik kriminalno-bezbednosnog ugrožavanja banke i njenih proizvoda, a naročito je prisutan problem naplate potraživanja i nekontrolisanih tokova novca koji potiču od datih plasmana.

Svi navedeni i drugi kriminalno - bezbednosni rizici mogu nastati kako na internom planu, tako i pretnjom od strane eksternih faktora. Kombinacija, odnosno sprega internih i eksternih faktora ugrožavanja banke predstavljajući veoma značajan izvor opasnosti, što se posebno mora imati u vidu prilikom izrade bezbednosne politike.

Prilikom određivanja stavova i izrade bezbednosne politike sve prethodno nabrojane i druge oblike ugrožavanja menadžment banke treba da tretira na adekvatan način. Tu, pre svega, treba imati u vidu sklonost ka deklarativnom opredeljenju za bezbednosnu politiku, ali da se to u praksi ne realizuje na adekvatan način, što može predstavljati i dodatni kompleks problema. Prilikom izrade bezbednosne strategije banke i njenih ukupnih poslovnih procesa svi izvori opasnosti i operativni rizici moraju se uzeti u obzir.

## 4. Karakteristike bezbednosne politike banke

Poslovna politika savremene banke, u suštini, ima za cilj pronalaženje adekvatnih odgovora na aktuelne izazove u međunarodnom i domaćem okruženju, koji su veoma dinamični i promenljivi. Shodno tome, mendažment banke traži odgovore u vezi sa bezbednošću banke i zaštite poslovnih procesa. Imajući sve to u vidu bezbednosna politika pomaže u adekvatnom odgovoru na date izazove sa ciljem: povećanja efikasnosti, povećanja tržišnog učešća, razvijanja i unapređenja zadovoljstva klijenata, povećanja profitabilnosti i održavanja stabilnosti i solventnosti banke. To podrazumeva da se karakteristike bezbednosne politike podudaraju sa karakteristikama poslovne politike. Dakle, ako poslovna politika funkcionalno sadrži osnovna načela, mišljenja i odluke koji mogu da doprinesu poboljšanju poslovnih procesa banke u aktuelnim, ali permanentno promenljivim okolnostima, ista ta pitanja treba da imaju adekvatan tretman i u okviru bezbednosne politike banke.

Značajno je istaći da bebzednosna politika banke poseduje i određene karakteristike za podršku i pomoć ukupnim poslovnim procesima. Te karatkeristike možemo svrstati u sledeće:

- banka u svom poslovnom procesu pored pravnog okruženja i zakonskih propisa treba da uvažava i poštuje dobre poslovne običaje;
- implementacija standarda i usklađivanje sa domaćom zakonodavnom regulativom i stabilnost poslovanja banke predstavljaju principijelne stavove organa upravljanja po pitanjima bezbednosti banke;
- racionalnost, ekonomičnost i bezebednost treba da obezbede realizaciju prevashodno poslovnih ciljeva i da pitanja ulaganja u bezbednost banke imaju tretman investicija, a ne dodatnih troškova;
- bezbednosna politika treba da bude tako definisana da je jasna za sve koji učestvuju u poslovnom procesu banke i da svi zaposleni u banci razumeju delokruge zadataka u okviru svog radnog mesta vezane za bezbednost banke;
- bezbednosna politika banke treba da je dinamična, fleksibilna i prilagodljiva aktuelnoj situaciji.

Sve nabrojane karakteristike odnose se na bezbednost banke koja u aktulenom vremenu ima težnju da na tržištu ponudi savremene proizvode i postigne punu efikasnost. Savremeno bankarstvo treba da karakteriše i savremeni sistem bezbednosti gde bezbednosna politika ima prioritetnu ulogu.

## 5. Funkcije i očekivanja po pitanju bezbednosti banke

Menadžment banke treba da ima odlučnu i neprekidnu angažovanost u održavanju i očuvanju bezbednosti. Zato treba obezbediti neophodne izvore, sredstva i uslove. U okviru toga posebnu pažnju treba da ima obezbeđivanje ljudskih i materijalnih resursa, interne normativne regulative, uvođenje najviših standarda bezbednosti i stalno investiranje u savremene oblike zaštite banke.

U cilju stvaranja i očuvanja bezbednosti menadžment banke u kontinuitetu treba da postupa u skladu sa zakonodavstvom države u kojoj posluje, a da pri tome uzima u obzir i sve preporuke centralne - nacionalne banke. Istovremeno, bezbednosna politika treba da reguliše uvođenje i implementaciju usvojenih standarda matične banke, ukoliko je banka supsidijar na području druge države. Usvojeni standardi inostrane matične banke mogu biti implementirani samo ukoliko nisu u suprotnosti sa domaćim zakonodavstvom države gde poslovna banka razvija svoje poslovne aktivnosti. Osnovni akcenat bezbednosti banke treba da je na planskom, organizovanom i sistematičnom razvoju i jačanju mera prevencije. Tako se prevashodno posvećuje pažnja kontinuiranoj bezbednosnoj obuci i kontroli sprovođenja planiranih mera.

Veoma je važno opredeljenje banke da mere prevencije u bezbednosti sprovodi organizaciono i uz izradu kompleksne, konzistentne i jedinstvene interne normativne regulative u domenu bezbednosti.

Veoma je značajno da se bezbednosnom politikom jasno i na razumljiv način definiše efikasan rad na otkrivanju i razjašnjavanju raznih oblika kriminalno - bezbednosnih ugrožavanja banke. Održavanje bezbednosti treba da je stalni zadatak menadžmenta i svih zaposlenih u banci, a zadaci i lična odgovornost treba da su srazmerni njihovom delokrugu zadataka i funkciji. Bezbednosnom politikom banke se regulišu pitanja u vezi bezbednosno - tehničke zaštite objekata, njenih poslovnih prostora, bankomata i drugih materijalnih dobara. Mendažment banke donosi odluke o fizičkom obezbeđenju objekata gde se ti poslovi mogu uslužno prepustiti spoljnim kompanijama u skladu sa pravnim propisima ili, pak, da te poslove obavlja u sopstvenoj režiji.

Bezbednosnom politikom banke treba regulisati zadatke skladištenja, obrade i transporta novca i vrednosti, kao i opsluživanje

bankomata. Te poslove, u principu, za banku obavljaju eksterne kompanije koje ispunjavaju uslove i za tu vrstu poslova poseduju zakonom propisane dozvole nadležnih državnih organa. Činjenica je da i ovi poslovi treba da budu regulisani bezbednosnom politikom, posebno u onom segmentu gde postoje visoki bezbednosni rizici.

Bezbednosna očekivanja su i regulisanje zadataka vezanih za bezbednost IT. Celokupna informaciona logistika banke predstavlja sastavni deo kontinuirane, nesmetane i sveukupne poslovne delatnosti i u domenu funkcionisanja i u domenu namene. Za efikasno poslovanje banke od izuzetne važnosti je politika zaštite informacionog sistema, informacija, pouzdano funkcionisanje i razmena podataka. Za bezbednost banke i ukupnih poslovnih procesa od izuzetne važnosti je tretman bezbednosne politike ljudskih resursa i operatvinih rizika u tom delokrugu. Pojedinci treba da znaju kome odgovaraju za bezbednost. Zaposleni u banci kao individue zahtevaju bezbednost za sebe, međutim svaki pojedinac istovremeno tu bezbednost i čini tako što postaje svestan da nije samo objekt već i aktivan subjekt bezbednosti u banci. Bezbednosna politka banke na jasan način treba da reguliše da svi zaposleni u banci razmišljaju kao pojedinac i to ne samo o sopstvenoj bezbednosti, već i o bezbednosti banke tj. svog bližeg i daljeg okruženja. Razvijanje kulture bezbednosti je nešto novo što prati promene na svetskom nivou u domenu bezbednosti. Savremena kretanja, demokratski procesi, tranzicija i privatizacija na globalnom planu sve više potiskuju razmišljanja da o našoj bezbednosti treba da brinu za to nadležni državni organi. Aktuelna situacija nameće potrebu da se svako brine o sopstvenoj bezbednosti.

Banke kao značajne finansijske institucije treba da imaju tako izgrađenu bezbednosnu politiku kojom će se razvijati saradnja sa nadležnim državnim organima i eksternim civilnim kompanijama i agencijama u domenu bezbednosti. Zaposleni u banci treba da budu značajan partner u svom okruženju i u razvoju bezbednosne kulture. Bezbednosna politika banke u multikulturnom okruženju i u savremenim uslovima bankarskog poslovanja ima poseban značaj jer se uspostavljanjem demokratije u društvu stvaraju i pretpostavke za aktivno učešće svih zaposlenih u banci u suprotstavljanju kriminalno - bezbednosnom ugrožavanju banke. Ove ideje su manje-više prisutne u teorijskim analizama bezbednosne politike. Praktična funkcija i ispunjenost očekivanja u praksi, nažalost još uvek nisu dobili potpun epilog. Bez obzira na različite pristupe i tumačenja bezbednosne politike uopšte, a time i banke, treba imati u vidu da je svakodnevna potreba za proučavanjem funkcije i očekivanja u praksi nešto sa čime se gotovo neizbežno moramo suočavati. Tu vrstu izazova u budućnosti, koja se ogleda u suočavanju s problemima, treba prihvatiti jer se ništa neće ni rešiti ukoliko se sa time ne suočimo.

Bezbednosna politika banke predstavlja koncept zaštite banke od kriminalno - bezbednosnih ugrožavanja ne samo na nivou banke, nego i na opštem planu. Tu se prevashodno misli na uključivanje zaposlenih u saradnju sa nadležnim subjektima bezbednosti u sopstvenom okruženju. Sve metode u funkciji i bezbednosnim očekivanjima banke mogu se na osnovu bezbednosne politike svrstati u dve osnovne grupe - prevenciju i represiju.

Bezbednosna politika banke može se odrediti dvojako:

- kao skup praktičnih mera i radnji na suprotstavljanju različitim oblicima kriminalno - bezbednosnim ugrožavanjima banke i njenih poslovnih procesa;

- kao naučna oblast koja se bavi proučavanjem sistema i podsistema bezbednosti, postojećim zakonodavstvom, standardima i njihovim uticajima na bezbednost u aktuelnoj situaciji.

Poslovi i zadaci u domenu bezbednosti banke zahtevaju stručno organizovanje i postupanje, nadzor i koordinaciju i njihovo određivanje. Izvršavanje zadataka u praksi sa ciljem sveobuhvatne bezbednosti banke zahteva specijalizovane kadrove i primenu savremenih metoda i sredstava. Zato je neophodno da top-menadžment banke sve bezbednosne delatnosti delegira u posebnu organizacionu jedinicu unutar banke.

## Zaključak

Bezbednost banke sve više se nameće kao bitan elemenat u sistemu bezbednosti demokratske strukture unutar svake države. Svaka poslovna banka mora upravljati svojom bezbednošću.

Bezbednosna politika banke treba da bude sve više predmet analiza i stručnih i naučnih rasprava kako u teorijskom, tako i u praktičnom smislu.

Bezbednosnu politiku banke treba izučavati kao deo kompleksa javne bezbednosti, ali i kao deo privatne bezbednosti. Činjenica je da je ovo materija koja trenutno nije na adekvatan način zastupljena i u praksi jednako primenljiva, a što bi trebalo pokretati i inicirati ne samo u bankama, već i u drugim institucijama, preduzećima i ustanovama.

Činjenica je i to da bezbednosna politika, kao podsistem bezbednosti, mora naći svoje mesto u budućnosti i da je ovo kategorija koja zakonom treba da bude regulisana i da čini više odgovornima sve subjekte u domenu bezbednosti.

Bezbednosna politika banke nije deo rešavanja pojedinačnih problema. Nju treba posmatrati kao širi problem koji mora da ima svoje mesto u naučnom i stručnom pristupu izučavanja čitavog kompleksa bezbednosnih sistema.

**Literatura**

Bošković, M. (2008). *Osnovi detektivske delatnosti*, drugo neizmenjeno izdanje, USEE - Fakultet za pravne i poslovne studije; Prometej, Novi Sad.

Dimitrijević, B. Fabris N. (2007). *Ekonomska politika*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd.

Dragišić, Z. (2007). *Bezbednosni menadžment*, Fakultet bezbednosti, Beograd.

Ejdus, F. (2012). *Međunarodna bezbednost – teorije, sektori i nivoi*, JP Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd.

Kevin, D. Mitnik i Vilijam, L. Sajmon. (2003). *Umetnost obmane. Uticaj ljudskog faktora na bezbednost,* Mikroknjiga, Beograd.

Kevin, D. Mitnik i Vilijam, L. Sajmon (2005). *Umeće provale*, Mikroknjiga, Beograd.

Krivokapić, V. (2008). *Uvod u kriminalistiku*, Narodno delo, Beograd.

Petrović, S. (2001). *Kompjuterski kriminal*, drugo izdanje, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd.

Vilijams, D. Pol (2008). *Uvod u studije bezbednosti*, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu.

## SECURITY POLICY IN BANKS

***Summary*:** *A bank is today a very important financial, and economic institution, which in addition to the business needs to have adequate security policies. The bank is one of the main factors of social and economic life, which should be viewed from the perspective of multiculturalism and the introduction of new advanced achievements. By extending and increasing economic influence, in proportion also grows the threat, and it is therefore very important to take more account of the criminal and security risks, which is likely to exceed basic business risks. In addition to increased state protection in the banking sector, it is fully justified and increasingly actual, to the banks and their management to take efforts to make their own security. The basic element of human life and social cooperation is security, because from different areas diverse requirements are coming. The current situation brings significant and dynamic changes which also emphasize the necessity to meet the security expectations and their increase. The security policy of the Bank regulates safety as the basic and shared commitment of all employees in order to maintain healthy competition in the strong banking market. Business processes of the banks should be running smoothly and efficiently, especially with the constant desire of the banks to modify their business processes, improve them and make them up do tade. The security policy of the bank is a relationship between equals, to meet common interests. Common interest in the bank is security, and in this context everyone is equal.*

**Key words*:*** *Bank, security, policy, bank products, vulnerability, risk, protection*

**Doc. dr Metodija Dojčinovski**[1]
**Vojna akademija „General Mihailo Apostolski", Skopje**

# OBLICI UGROŽAVANJA LJUDSKE BEZBEDNOSTI U SAVREMENOM DRUŠTVU

**Rezime:** *Sadržaj ovog rada ukazuje na mogućnosti ostvarivanja novih i savremenih oblika ugrožavanja ljudske bezbednosti u različitim sferama društva. Pojam savremenog ugrožavanja odnosi se na iskorišćavanje sistema otvorenih granica, neprilagođenosti državnih i bezbednosnih aparata, slabu efikasnost institucija, korišćenje savremene tehnologije, komunikacije, edukacije, nedovoljnu saradnju organa na nacionalnom i regionalnom nivou i drugo. U tom pravcu, ovaj rad razrađuje pojavne indikatore i nove oblike narušavanja nacionalne bezbednosti, sa ciljem izazivanja nestabilnosti i daljih promena segmenata društva. Kao osnovne razloge narušavanja ljudske bezbednosti ovaj rad definiše društvene izvore ugrožavanja, koji se negativno reflektuju na ljudski faktor, a odnose se na nacionalna, religiozna, profesionalna i lična suprotstavljanja u društvu, društvenu neusaglašenost, razvoj kulture, edukacije, vođenje politike, međunarodne odnose i status subjekata i drugih aspekata. Ukazujući na značaj pojave opasnosti u društvu, u ovom radu biće obrađeni unutrašnji neoružani oblici ugrožavanja ljudske bezbednosti, zbog realne mogućnosti i procene da ljudski faktor ima značajnu ulogu u pojavi motiviranosti i sprovođenju pojave kriminaliteta, u stvaranju društvene neposlušnosti, u organizovanju rušilačkih aktivnosti i pojave nasilnog ekstremizma. Pored primene savremenog teoretskog pristupa, ukazaće se na moguće aspekte identifikacije zastoja u društvu, mere prevazilaženja kriznih stanja i sprovođenje praktičnih modela uspostavljanja bezbednosti, korišćenje efikasnih metodologija i verifikovanih postupaka, upotrebu dokazanih tehnika i instrumenata.*

**Ključne reči:** *bezbednosni izazovi, pretnje, nacionalna bezbednost, unutrašnji oblici ugrožavanja, mere i aktivnosti.*

## Ugrožavanje bezbednosti kao proizvod globalnih procesa

Mnoge od definicija ukazuju na to da se ugrožavanje definiše kao stanje u kome se narušava bezbednost integriteta, slobode, imovine i zdravlja ljudi, ustavni poredak i prava države, bezbednost društvenih grupa i pojedinaca. Pri tome se ključne oblasti ugrožavanja bezbednosti odnose

[1] m_dojcinovski@yahoo.com.

na vitalne funkcije društva, u koje spadaju unapređenje demokratskih vrednosti, ljudske slobode i prava, politički pluralizam, poštovanje načela podele vlasti, zaštita kulturnog identiteta i nasleđa, unapređenje multietničke demokratije i međuljudskih odnosa, stimulisanje ekonomskog i društvenog razvoja, aktivno učešće u evroatlantskim organizacijama i slično. S druge strane, skoro je nemoguće usaglasiti stavove eksperata ili postići konsenzus oko tvrdnje da postoji apsolutno bezbedan prostor, na kome se čovek oseća bezbedno, prostor gde ne postoje razlike, prostor na kome se ne dešavaju neki od oblika narušavanja bezbednosti, država u kojoj nema pojave kriminala, društvo u kome nema ugrožavanja nacionalne bezbednosti. Eksperti, istraživači, naučnici, veliki deo njih, ukazuju da je to posledica globalizacije i globalnih promena, pa čak i da je čovečanstvo ušlo u petu generaciju savremenih ratova, u šta je involviran veliki broj država i regiona iz celog sveta.

Godine s početka ovoga veka su godine dolaženja do izražaja međunarodnih zajednica, međunarodnih institucija, posebno Organizacije ujedinjenih nacija (OUN), Evropske unije (EU) i NATO-a, koje preuzimaju vodeću ulogu u globalnom suprotstavljanju pojavama i delovanjima terorizma kao pretnje za ceo svet. Značajno je napomenuti da brojevi predstavljaju fakte, zbog čega se međunarodna zajednica mora upitati „koji je model i perspektiva bezbednosti na globalnom nivou prihvatljiv za sve države, sve kontinente, sve regione, a posebno za opstanak ljudi i ljudsku bezbednost". Međunarodne vladine i nevladine organizacije, humanitarna udruženja, naučnici, eksperti i mnogi drugi, ukazuju na to da prirodne katastrofe (zemljotresi, vulkani, poplave, požari, tajfuni i ostalo) predstavljaju pretnju izazvanu ljudskim rukama i pameću.[2] Ali čovekova aktivnost ne završava željom za samouništenjem, izazvanom nepoštovanjem prirodnih zakonitosti, iskorišćavanjem i uništavanjem životne sredine, nemilosrdnom eksploatacijom prirodnih bogatstava, razvojem novih tehničko-tehnoloških otkrića, globalnim razvitkom na poljima industrije, ekonomije, informatike, naučnim eksperimentima, širenjem zaraznih bolesti i slično. Karakteristično je manifestovanje nacionalizma i masovna pojava nasilnog ekstremizma, neefikasnost međunarodnih institucija i kolektivnih bezbednosnih sistema, aktivnosti organizovanog kriminala, šverc ljudima, drogom, oružjem, kao i pretnja oružjem za masovna uništavanja. Sve više do izražaja dolazi limitiranost intervenisanja međunarodnih i nacionalnih institucija zbog stranih pritisaka i razjedinjenosti u ustrojavanju međunarodno-pravnih instrumenata.[3]

Rezultat usporenih i neefikasnih odgovora globalnih pretnji i narušavanja mira i bezbednosti na godišnjem nivou je sledeći: oko 5.000.000

[2] Dušan Bojčev, *Diplomatski rečnik*, TIV-TOP, Skopje, 1998.

[3] http:/www.peaceoperations.org.

ljudi je progonjeno svake godine, oko 600.000 umire; osiromašivanje postaje zabrinjavajuće za oko deset-jedanaest miliona ljudi; raseljavanje ljudi je masovno; dok je zabrinjavajući podatak da se ne može utvrditi tačan broj ubistava, koji se kreće oko 5.000 na godišnjem nivou, ne računajući mračni broj kriminaliteta, koji se ne može utvrditi, kao rezultat pojave novih oblika ugrožavanja ljudske bezbednosti i asimetričnih ugrožavanja, posebno nastankom „novog lica terorizma" – samoubilačkih napada.[4]

Rezultat ovakvog intenziteta doveo je do narušavanja bezbednosti i kod zapadnih demokratija, dok kod velikog dela zemalja u tranziciji, pogotovo u Jugoistočnoj Evropi i na Balkanu, tranzicioni problemi, kao što su korupcija, urbani terorizam, teški kriminal, ucene, reketiranja, ubistva, ekonomski kriminal i slično,[5] predstavljaju svakidašnju pojavu. Neusaglašenost mera, radnji i postupaka na suzbijanju pojava kriminaliteta dovodi do još većih aspekata narušavanja bezbednosti, koji se reflektuju kroz dodatno osiromašenje ljudi, ekonomsku stagnaciju, diskriminaciju, ugnjetavanje manjih etničkih grupa, humanitarnih kriza, povećanje intenziteta kriminala i drugih pojava.[6] Ukupan ambijenat dešavanja na prostorima Jugoistočne Evrope doveo je do raspada mnogih sistema, a globalni terorizam je dobio svoje saveznike u mogućnostima regrutovanja, logističkog podržavanja, ilegalnog tranzita kroz teritorije i države, finansiranja različitog tipa i sličnih radnji. Masovno slabljenje društvenih uređenja doprinelo je pojavi nacionalnih separatističkih ideja i pokreta, koji se reflektuju već dve decenije, dovodeći do formiranja novih država u Evropi i svetu. Posledice globalne bezbednosti generišu velike poteškoće pojavom novih unutrašnjih problema u regionima bivšeg Sovjetskog Saveza, u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kriza u Zalivu i na Bliskom istoku.[7]

## Narušavanje regionalne i nacionalne bezbednosti

Jedanaesti septembar 2001. godine ukazao je na prekretnicu sistema bezbednosti u državama celog sveta, jer su morale podići aspekte bezbednosti na nacionalnom i regionalnom nivou, usaglasiti društveno-politički sistem efikasnosti zaštite nacionalnih interesa i ljudske bezbednosti, podići nivo bezbednosti kritične infrastrukture i drugo. Međutim, ceo svet je bio svedok da se desilo upravo suprotno, da su savremeni bezbednosni sistemi ušli u duže procese transformacija, da zapravo nisu mogli da se oslobode korišćenja zastarelih bezbednosnih tehnika i načina rada, svojstvenih za tradicionalne, spore i neefikasne političke aparate. Nekompatibilnost u

[4] http:/www.cdnpecekeeping.ns.ca.

[5] Sobranie na RM, *Nacionalna koncepcija za bezbednost i odbrana na RM*, 2003.

[6] Gocevski, Bakreski, Slaveski, *Evropskata unija niz prizmata na evropskata bezbednost*, Filozofski fakultet, Skopje, 2007.

[7] NATO, Ofice of information and Press, Brussels, 2001.

primeni različitih standarda doprinela je njihovoj usporenosti u odnosu na naučnu misao, naučna istraživanja i istraživačke tehnologije, na sreću – ne zadugo.

Događaji nakon napada na Svetski trgovački centar i Pentagon ukazuju na masovne potrese bezbednosnih sistema i organizacija na nacionalnom i regionalnom nivou. Do izražaja je došla neefikasnost u organizacijsko-formacijskom elementu i funkcionisanju kod bezbednosnih i odbrambenih institucija, organa, službi i sistema u celini. Grupa zemalja iz Jugoistočne Evrope požurila je da pristupi kolektivnoj bezbednosnoj zaštiti, tražeći hitan prijem u međunarodne institucije. Zanemarivši dalji razvoj i unapređenje sopstvenih resursa, u ogromnom delu savremenih država Evrope prihvaćen je princip „razmene obaveštajnih informacija i bezbednosne saradnje na svim nivoima", čak i sa zemljama koje nisu članice evroatlantskih organizacija. Sistem upravljanja krizama je neophodan uslov saradnje u procesu bezbednosti u pogledu primene standardizovane mere prevencije, ranog predupređenja i efikasnog suprotstavljanja ugrožavanjima, rizicima i opasnostima, koji dolaze sa svih strana. Ovakav pristup i rešavanje mogućih kriza učinio je unutrašnji prostor i teritoriju svake države bezbednijom.

Bezbednost ljudi, država i regiona predstavlja termin kompleksnog značaja, multidisciplinarnog pristupa, zbog čega istraživanja determiniraju nove oblike ugrožavanja nacionalne i ljudske bezbednosti.

## Oblici ugrožavanja u postkonfliktnom periodu

Kao rezultat tradicionalnih navika u određenim regionima, kod pojedinih naroda i etničkih grupa već dugo vremena postoji potreba za naoružavanjem. U praksi je nekontrolisanost proizvodnje i prodaja ilegalnog oružja proces poznat kao „revolucija vojnog potencijala", iniciran raznim ciljevima i interesima, podržavan najčešće od strane kriminalno-terorističkih organizacija. Kroz ovaj proces prodaje opasnih materijala i naoružanja direktno se utiče na ekspanziju pretnje, ugrožavanje bezbednosti, podsticaj kriminala i postojanje želje za nastankom međuetničkih sukoba i netrpeljivosti, ostvarivanje secesionističkih ideja i drugih oblika narušavanja društva.

Hemijsko oružje i oružje za masovno uništavanje, do kojeg pojedinci i grupe – nosioci kriminalnih i kriminalno-terorističkih aktivnosti – žele da dođu, predstavljaju najveću pretnju. Posebno su ugrožene zemlje koje su deo kolektivnih bezbednosnih aparata, zbog čega se tvrdi da sumnjivo oružje i materijal za tu upotrebu dolazi iz neidentifikovanih fabrika, država i regiona, pa je, prema tome, sumnjivog porekla. Sve češće se na pijacama ili na drugim mestima, kao što su ulice, prtljažnici automobila,

kamioni, po kućama, stanovima, barovima, u specijalnim magacinima i na drugim mestima može naći najsofisticiranija ratna oprema i oružje, kao i materijalno-tehnička sredstva, poreklom i karakteristikama deklarisani kao proizvodi savremenih svetskih proizvođača.

Tako se smatra da je svaki petnaesti čovek na planeti ilegalno naoružan, a da se u svetu sve češće mogu primetiti maloletna naoružana lica, pa se može proceniti da u svetu ima oko 300.000 maloletnih vojnika. Ovo ukazuje na činjenicu da kod mlade populacije postoji ogromna želja da kontroliše starije generacije na političkim, finansijskim, ekonomskim i drugim poljima društvenog razvoja.[8] Period u kome živimo ne odgovara vremenu kada je običan građanin mogao da razmišlja slobodno, da radi šta hoće i zarađuje koliko hoće, da putuje i širi svoja saznanja o ljudima, načinu življenja, kulturi, istoriji, da se pojavljuje na mestima gde je nepoželjan, na mestima gde ne zna jezik stanovništva, gde se ne uklapa ponašanjem, kulturom i ostalim karakteristikama. Zatvorenost u vlastitoj etničkoj sredini, nepoštovanje multikulturalizma, mogu razviti razne forme nacionalizma, ekstremizma, primene kriminalne aktivnosti, čak i savremene oblike terorizma. To su i prostori gde vernici pale crkve i džamije, pišu parole po verskim i državnim objektima, blokiraju puteve i ne dozvoljavaju vozilima hitne pomoći i vatrogasnim vozilima da vrše intervencije, protestuju kad hoće i gde hoće; to su prostori gde se pale državne zastave, uništavaju kuće i privatna imovina, pale se i zdravstvene ustanove, napadaju se nevina lica i slično.

Postavlja se pitanje ko to radi i zbog čega, koja lica su organizatori, izvršioci i ko stoji iza svega toga. Narušavanje ljudske bezbednosti je sinhronizovan proces, stanje u kome je cilj destabilizacija i prouzrokovanje unutrašnje nestabilnosti, koja može da dovede do promene, do preokreta. Unutrašnje prouzrokovanje nestabilnosti dovodi do pojave društvenih kriza, najčešće političkih, bezbednosnih ili ekonomskih. Pojavi kriza prethodi niz indikatora i aktivnosti na podrivanju stanja, koje se, sa bezbednosnih aspekata, može sagledati kroz razne oblike destruktivnog organizovanja, koji utiču na bezbednost, a mogu se utvrditi kroz nekoliko elemenata, kao što su mobilizacija, regrutacija, finansiranje, odsustvo kontrole teritorije, tranzit, formiranje i korišćenje slobodnih koridora, veštačka pojava društvenih kriza, kriminalizacija građana i drugo.

Izuzetno značajan indikator narušavanja nacionalne bezbednosti predstavlja formiranje koridora ilegalnog tranzita. To su prostori i pravci izbegavanja kontrole državnih institucija ili državnih bezbednosnih organa, koji otežano izvršavaju svoje ustavom i zakonima određene zadatke. U tim okolnostima grade se uslovi za povezivanje teritorija različitih država, pri

[8] http://www. Jura.uni-frankfurt.de/INPE/links.htm, htpp:/www.usip.org,library/topics/peacekeeping.html.

čemu se kriminalizacijom želi omogućiti organizovano ilegalno kretanje ljudi bez dokumenata, kao i boravak i prenošenje robe preko granica, čime se podstiče siva ekonomija. U savremenom svetu još postoje ideje za uspostavljanje jednonacionalne države, nacionalističke ideološke orijentacije. Čini se da se tokom poslednjih desetak godina oružane snage koriste za uspostavljanje javnog reda i mira, a ne za suprotstavljanje potencijalnom protivniku.[9] To dovodi do disperzije bezbednosti u više pravaca, kao i do neusaglašenog suprotstavljanja, čak i do buđenja ideja o redefinisanju odnosa na verskoj, ideološkoj i nacionalnoj osnovi.

Korak nazad u razvoju demokratskih sistema čini nekompatibilnost savremenih izazova, neadekvatno korišćenje naučne misli, nedovoljno razvijena istraživanja i istraživačke tehnike, neefikasnost organizovanja i funkcionisanja bezbednosnih sistema i drugo.[10] Stalna promena u bezbednosnim sistemima ukazuje na indikatore ozbiljnog raskoraka u suprotstavljanju četvrte generacije ugrožavanja, takozvane pojave „asimetričnih pretnji", pri kojima vladine bezbednosne strukture nisu u mogućnosti da vide protivnika i da mu se pravovremeno suprotstave. Prevencija je skoro nemoguća, rano predupređenje teško izvodljivo, gubici su značajni, medijska kampanja ogromna. Karakteristični primeri bezbednosnih potresa sistema pojavljuju se u većini zemalja Jugoistočne Evrope, zemljama koje su hitno primljene u kolektivne bezbednosne sisteme, pa čak i u zemljama Evropske unije. Primeri za to predstavljaju terorističke aktivnosti u metropolama kao što su Vašington, Njujork, London, Madrid, Moskva i druge.

Specifičan i nov oblik narušavanja bezbednosti na nacionalnom i regionalnom nivou predstavlja i postojanje aristokratskog odnosa, što može dovesti do ozbiljnog narušavanja odnosa između običnih građana i vlasti, ukoliko tranzicioni problemi, kao što su korupcija, želja za brzim bogaćenjem, organizovani kriminal i slično, budu predmet interesovanja vladajuće garniture, zbog čega koalicioni interesi često dovode do napuštanja ukupne kontrole i primarne potrebe bezbednosti društva. Neprihvatanje široke demokratije od strane vodećih lidera politike može dovesti do inicijative organizovanja spoljašnjih i unutrašnjih oblika ugrožavanja država, kao što su oružane agresije, vojna intervencija, pogranični oružani sukobi, građanski konflikti, pobune i terorizam masovnih razmera.[11] Oblici ugrožavanja nacionalne bezbednosti države mogu se pojaviti i kroz nekonvencionalna dejstva, prouzrokovani veštačkim društvenim krizama, psihološko-subverzivnim dejstvima i drugim faktorima.

---

[9] Vasilevski, *Medjunarodno humanitarno pravo*, Voena akademija, Skopje, 2002.

[10] Dojčinovski, *Sovremeno voeno razuznavanje*, Solaris Print, Skopje, 2009.

[11] Mitko Kotovčevski, *Nacionalna bezbednost* – drugi i treći deo, Makedonska civilizacija, Skopje, 2000.

## Međunarodna saradnja

Stabilizacija novih režima predstavlja pilot-plan međunarodne zajednice za uspostavljanje kontrole i održavanje bezbednosti u kriznim regionima. Na taj način se ukazuje prilika za suprotstavljanje terorizmu, i ostalim asimetričnim pretnjama, prisustvom predstavnika međunarodnih institucija na krizom zahvaćenim teritorijama. Otvaranje kancelarija za bezbednost u kriznim regionima, s druge strane, može podstaći ekstremne snage da rade na pripremama za izvođenje kriminalnih, oružanih i drugih oblika inkriminacije. Aktivnosti međunarodne zajednice na planu prevencije omogućene su donošenjem više rezolucija, mera i aktivnosti na bezbednosnom polju. Među značajnijim aktivnostima povezanim sa održavanjem bezbednosti na nacionalnom i regionalnom nivou mogu se nabrojati sledeće: poboljšanje mera saradnje između bezbednosnih sistema; promocija mogućnosti za angažovanje bezbednosnih organizacija, kao i multinacionalne brigade SIBRIG[12] na prostoru Jugoistočne Evrope; realizacija preporuka OEBS-a u vezi sa poboljšanjem demokratskih procesa i unapređenjem ljudskih prava u kriznim regionima; korišćenje potvrđenih mera poverenja, od kojih se očekuju pozitivni rezultati; sakupljanje ilegalnog oružja; implementacija projekta integrisanog graničnog obezbeđenja; korišćenje asistencije NATO-a, EU i ostalih organizacija.

Regionalni procesi bezbednosti treba da doprinesu poboljšanju bezbednosnog stanja na nacionalnom i regionalnom nivou. U tom pravcu, postavlja se nekoliko pitanja koja omogućavaju razvoj bezbednosti i saradnju na svim poljima koja obezbeđuju bolji život i održavanje razvoja regiona, institucija i bolju perspektivu zemalja. Kao takvi se mogu identifikovati razvoj nacionalnih vizija i strategija tranzicionih regiona, usavršavanje zakona, primena prava i usaglašavanje pravnih normi i propisa sa evropskim procesima, realizovanje zajedničkih aktivnosti u sferi obuke i obrazovanja, formiranje međudržavnih koordinativnih organa za saradnju, razvijanje kreativnih pristupa prema domaćoj bezbednosti i odbrani.

## Zaključak

Ugroženost ljudi i narušena bezbednost je prioritet subjekata na lokalnom, regionalnom i globalnom nivou. Ukazivanje na to da je narušena bezbednost ljudi pretnja i ugrožavanje savremenog sveta predstavlja imperativ političkim elitama da fenomen bezbednosti shvate kao prioritet u vođenju politike, jer je politika povezana sa ljudima, društvima, procesima, životom. Procene bezbednosti mogu se tretirati kao osnova i mogućnost za pojave sve različitijih, savremenijih i agresivnijih oblika ugrožavanja

[12] South east brigade.

teritorija. Zaključak je da ugrožavanje bezbednosti i ljudi predstavlja negativnu činjenicu, koja nije do kraja razjašnjena. Trenutno stanje ugrožavanja ljudske bezbednosti, determinisano iz svetskog globalnog stanja, prvenstveno u ekonomskom pogledu, može omogućiti odlaganje mnoštva bezbednosnih projekata, pri čemu bi planirane preventivne bezbednosne mere i aktivnosti ostale na papiru – bile bi otkazane ili prolongirane.

Intenziviranje pojavnih oblika ugrožavanja bezbednosti nacionalnih država dovodi u teško stanje rezultate naučne i ekspertske misli, a motiviše aktivnosti pretnje, te dalji negativni razvoj i uticaj svetske globalizacije. U ostacima minulih društvenih tokova, pojava, rizika i opasnosti počinju novi oblici ugrožavanja nacionalnih sistema, zbog čega je neophodna zajednička akcija i kolektivno suprotstavljanje u cilju podizanja opšte bezbednosti na lokalnom i regionalnom nivou.

**Literatura**

1. Ackermann, Alice, *The Prevention of armed conflicts*, GMCECSS, 2003.
2. Bakreski, Oliver, *Koordinacija na bezbednosnata zaednica vo Republika Makedonija*, Skopje, 2005.
3. Beylis, Dems, Colin, Eliot, *Strategija u savremenom svetu*, drugo izdanje, Nampres, Skopje, 2009.
4. Bojčev, Dušan, *Diplomatski rečnik*, TIV-TOP, Skopje, 1998.
5. Bunker, Dj. Robert, *Nedržavni zakani idni vojni*, Nampres, Skopje, 2009.
6. Cleary, Laura R., *The essence of democratic, civil and civilian control*, Cranfield University, 2006.
7. Department of State Publication, *Patterns of Global Terrorism 1998*, april 1999. (CRT VG Overview of Terrorism – 33) Office of Antiterrorism Assistance.
8. Dojčinovski, Metodija, *Sovremeno voeno razuznavanje*, Solaris Print, Skopje, 2009.
9. EU, *European security strategy*, Brussels, 2003.
10. Gocevski, T., Bakreski, O., Slaveski, S., *Evropskata unija niz prizmata niz na evropskata bezbednost*, Filozofski fakultet, 2007.
11. Haines, Jeff, *The principles of good governance*, Canfield University, 2006.
12. http:/www.cdnpecekeeping.ns.ca.
13. htpp://www. Jura.uni-frankfurt.de/INPE/links.htm.
14. http:/www.peaceoperations.org.
15. htpp:/www.usip.org,library/topics/peacekeeping.html.
16. Ivanovski, Zoran, Angeleski, Metodija, *Bezbednosni sistemi*, Skopje, 2005.
17. Kotovčevski, Mitko, *Nacionalna bezbednost na Republika Makedonija*, tret del, Makedonska civilizacija, Skopje, 2000.
18. Kotovčevski, Mitko, *Sovremen terorizam*, Makedonska civilizacija, Skopje, 2003.
19. Luciano, Lorraine A., *Multinacionalni operacii*, Skopje, 2005.
20. McConvile, Teri, Cleary, Laura R., *Managing Defense in a Democracy*, Cranfield University, 2006.
21. Mićunović, Lj., *Rečnik stranih reči i izraza,* Viktrih, Beograd, 2003.
22. Mitrevska, Marina, *Krizen menadžment,* Makedonska riznica, Kumanovo, 2005.

23. Moctaitis, Tom, *Al Qaeda: A global Insurgency?*, CCMR/NPS, DePaul University, 2005.
24. Piter, H., *Poim globalne bezbednosti*, Tabernakul, Skopje, 2009.
25. Pratt, Nick, *The New Terrorism*, GMCECSS, 2003.
26. Rodin, Dejvid, *Vojna i samoodbrana*, Magor, Skopje, 2009.
27. Sloan, Stephen, *Changing Requirements in the Domestic and International Arena*, G.C.M., 2003.
28. Sobranie na RM, *Nacionalna koncepcija za bezbednost i odbrana na RM*, 2003.
29. Tripunoski, M., Josifović, I., Matovska, M., *Globalizacija kolku bezbedna, kolku rizična, globalizacija, mirot i bezbednost*, Filozofski fakultet, Skopje, 2008.
*30. Ustav na Republika Makedonija*, www.pravo.org.mk.
31. Vital, Dejvid, *Opstanak malih država,* Tabernakul, Skopje, 2009.

## FORMS OF JEOPARDIZING HUMAN SAFETY IN MODERN SOCIETY

**Summary:** *The content of this study indicates the possibility of achieving new and modern forms of jeopardizing human safety in different spheres of society. Modernity of endangering refers to jeopardizing the system of open borders, maladjustment of state and security apparatus, the weak institutional effectiveness, the use of modern technology, communications, education, lack of cooperation between authorities on national and regional level, and more. In this sense, this paper elaborates the phenomenal indicators and new forms of violating the national security, with the aim of provoking instability and further changes in segments of society. As the main reason for the violation of human safety, this paper defines the social sources of threats, which have a negative impact on the human factor, being related to ethnic, religious, professional and personal confrontations, social conflicts, development of culture, education, political guidance, international relations, status and other aspects. Emphasizing the significance of the phenomenon of threats to society, this work elaborates on inner unarmed forms of jeopardizing human safety, because of the realistic possibility and estimation that the human factor plays an important role in the occurrence of crime, in the creation of social disobedience, in organizing subversive activities including occurrence of violent extremism. Besides applying the modern theoretical approach, this paper will identify the possible aspects of deadlock in society, measures to overcome the crisis and to implement the practical model of establishing security, efficient use of methodology and verified procedures, and the use of proven techniques and instruments.*

**Key words:** *safety risks, threats, national security, internal forms of jeopardizing, measures and activities.*

**Др Миле Ракић**[1]
**Институт за политичке студије, Београд**

# НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ, МУЛТИКУЛТУРАЛНОСТ И ИЗГРАДЊА КАПАЦИТЕТА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ[2]

**Резиме:** *У раду се анализира проблематика, како новонастале националне државе мултикултуралног Балкана могу одговорити изазовима пред које их поставља савремено схватање нације и интернационализација питања мањина, а да оне при томе задрже стабилну безбедност, демократску опредељеност развоја, односно да задрже оформљену идеологију стварања сопствене (националне) државе. Да ли је могуће помирити та два дијаметрално супротна дискурса не нарушавајући безбедност државе, национални идентитет и доминантну културу, уз потребу за прихватањем захтева мањина и уз потребу поштовања културе различитости, све то уз императив очувања стабилне безбедности земље, односно наставка изградње безбедносног капацитета Републике Србије у условима међународних интеграционих токова.*

**Кључне речи:** *институције, капацитет, Република Србија, безбедност, националне мањине, мултикултуралност.*

## Уводна разматрања

Унутрашња друштвена, мултикултурална расцепљеност земаља у условима настанка неолибералних односа, у условима транзиције, настанка економске кризе и сл. често доводи до израженијег гравитирања идентитета великих друштвених, а неретко и националних (етничких) група ка повратку изворном (историјском) етничком, верском, културном и другом идентитету, него ка националној држави у којој живе.

Ово се, пак, много чешће јавља у новонасталим државама и државама у транзицији, државама у којима настаје економска криза, држави којој је угрожена безбедност… Због тога се може казати

1 rakicmile@hotmail.com

[2] Овај текст је настао као део рада у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

да у таквим државама постоји мање или више отворена претња безбедносној стабилности. Са друге стране, та нестабилност, тј. претња безбедности државе настаје и због недовољно развијеног демократског окружења, али и недемократских институција. Због тога ни институционалистичка теорија није могла понудити одговарајући концепт безбедносног система у овим државама, а нарочито у периоду после хладног рата. У суштини, угрожавање безбедности настаје када степен супротности достигне такав ниво да се он не може решити уобичајеним, мирољубивим и дозвољеним (договореним) средствима. Облик и врста угрожавања зависе од врсте и интензитета различитих, у овом случају националних и мултикултуралних интереса, као и снага и средстава (методологије) која држава примењује за његово решавање. У том смислу индикативна је чињеница о положају националних мањина у бившој СФРЈ, које су имале статус „народности" као идеолошку конструкцију у сфери политике, која у таквом облику није нигде постојала. Безбедност националних мањина заснивала се на братству и јединству народа и народности Југославије итд. Међутим, нестанком Титове партијске и културне дисциплине дошло је до распада СФРЈ и настанка националних држава, као и буђења етницитета код припадника свих етничких заједница у насталим државама, уз његову политизацију од стране других држава. Овакво стање недвосмислено указује на то да мултикултуралност није била предност и фундамент друштвеног просперитета, већ највећи безбедносни проблем и изазов.

Након формирања нових држава на простору СФРЈ, и шире, настале су хомогеније националне државе у којима су права националних мањина артикулисана унутар грађанског дискурса. Међутим, на Балкану и данас националност одређује припадност нацији, а не грађанство, па се на националну различитост још увек гледа као на претњу по безбедност државе, а најчешће као опасност од иредентизма, тероризма итд. Томе треба додати и чињеницу да неке од новонасталих држава имају проблеме са одређењем државних граница и етницитета. То је нарочито индикативно са аспекта безбедности јер ову проблематику вешто користе националистичке странке у земљама као погодан „материјал" за дестабилизацију безбедности државе, па и ширег региона.

Међутим, данас свакако највећу претњу безбедности, веома утичући на њено обликовање, у земљама које су у транзицији или које су запале у привредну кризу, што је данас много распрострањенији и чешћи случај, представљају промене у држави и њеном друштву, настале услед тих негативних процеса. У многим државама, па тако и у Републици Србији, дошло је до појаве одсуства социјалне

и политичке хомогености друштва. Због тако настале ситуације у државама (у извесном смислу о овим последицама се може говорити и на глобалном нивоу) дошло је до релативно јасно уочљивог повећаног издвајања средстава из националног буџета за обезбеђење националне безбедности. То се тумачи, и неретко постаје парадигма, стварањем препрека за економски, технолошки, политички, социокултурни и други развој држава. Очигледно је да заостајање у развоју држава несумњиво доводи до успоравања укључивања у високоинтегрисану економску, финансијску и трговачку мрежу, односно у евроинтеграције, али и шире. Такође, то заостајање, пак, најчешће има за последицу неселективно вођење економије и политике државе од стране актуелне власти, што, готово по правилу, води интензивнијим унутрашњим политичким, друштвеним, па и културолошким тензијама између изабране владе (мисли се на демократским путем изабрану владу) и етничких, културних и социјалних група.

Због тога мултикултурални[3] односи у таквим условима добијају све израженију улогу у изградњи целокупног државног капацитета, а нарочито „питање културно-верског система постаје значајним елементом безбедносне структуре у овим државама“.[4]

Данас се за Републику Србију може казати да је досадашња изградња њених укупних државних капацитета бременита наслеђеним стањем, због чега у њој још увек постоје неуређени унутрашњи и међусобни односи и надлежности између постојећих институција (демократских), као и одсуство решења за њен досадашњи развој привреде, унутрашње и спољне безбедности, али и мултикултуралности, тј. односа међу нацијама унутар земље итд. То је нарочито, у последње време, изражено у погледу националних мањина на Косову и Метохији, у Рашкој, али и у другим деловима земље. Може се констатовати да је Република Србија у делу организације и деловања система националне безбедности, а нарочито у погледу Космета, још увек на нивоу нестабилног стања безбедности.

На такво нестабилно стање безбедности Космета, као иманентног дела државног капацитета, недвосмислено утиче неколико чињеница:

• систем безбедности још увек не функционише по моделу који би био адекватан новим безбедносним изазовима у земљи и њеном окружењу;

[3] Мултикултурализам је вишеструко сложен и вишеслојан феномен који је тешко методолошки и теоријски прецизно дефинисати јер га је немогуће у потпуности сагледати у оквиру постојећих методолошких матрица класичних дисциплина друштвених наука данас.

[4] Nicole Ball (1988), *Security and Economy in the Third World*, Princeton, N.Y.: Princeton University Press.

• област националне безбедности код нас још увек није у потпуности јасно одређена и дефинисана због различитих вансистемских утицаја (нпр. утицаја спољне политике, тј. захтева које нам постављају ЕУ, НАТО, суседне државе… али и од захтева националних мањина код нас, итд.);

• област националне безбедности никада није добила адекватан третман који има у развијеним демократским државама.

Можда једно од најважнијих питања која се односе на изградњу, пре свега, демократских капацитета Србије, а која се тичу и стања и перспективе развоја мултикултуралних односа у њој, представља одсуство конфронтације интереса великих сила кроз регионалне конфликте, што не значи да то унутрашње међунационалне конфликте унутар државе чини мање рестриктивним. Напротив, на примеру Србије се јасно може закључити да управо такви међунационални конфликти могу доћи до посебног изражаја, као што је, нпр., актуелан случај са стањем међунационалних односа на Косову и Метохији, али и у многим другим државама широм света. У суштини, ти међунационални односи и, уопштено говорећи, извесна нестабилност постојања мултикултуралности представљају знатно фреквентније изворе сукоба који угрожавају стање безбедности на свим нивоима унутар државе и изван ње. Уосталом, „политика у области људских и мањинских права Републике Србије заснована је на одредбама Устава, Универзалне декларације о људским правима, Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе и других потврђених међународних уговора.

„Поштовање прихваћених обавеза из области људских и мањинских права и унапређивање правних оквира, који омогућавају надзор у функцији спречавања повреда људских права и маргинализације грађана по основу политичке, етничке и верске припадности, представља значајан аспект унапређења националне безбедности. Република Србија гарантује на својој територији сва индивидуална и колективна права националних мањина. Залаже се за обавезу поштовања људских и мањинских права Срба у другим државама, и заступа је кроз унапређење односа са тим државама, а у складу са релевантним документима међународног права. Полазећи од значаја међуетничке толеранције и међукултурног дијалога, Република Србија предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на

њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет. Република Србија је опредељена да развија сарадњу са представницима мањина, као и матичним државама њиховог порекла, ради унапређења њиховог положаја и њихових права".[5]

Чињеница је да природу мултикултуралне заједнице не чини само скуп језичких и етничких диверзитета њених грађана већ и њихов идентитет, на основу којег они граде различите друштвене планове. У мултикултуралној корпи су и феминисткиње и припадници ЛГБ покрета или особе са посебним потребама. У таквој констелацији етнички диверзитети су тек један сегмент мултикултуралне стварности. Друга препрека је методолошки проблем који се огледа у чињеници да је тешко описати и објаснити анатомију мултикултуралности са аспекта једне дисциплине друштвених наука. Осим тога, већина конструкција мултикултуралности, и поред чињенице да овај појам сматра тековином модерне, за његово природно извориште сматра националну државу у којој је предоминантно детерминисана улога већинске нације.

Биполарна структура међународне заједнице утицала је и на промену природе претњи унутар региона, али и унутар самих држава. То је довело и до промене начина решавања оваквих сукоба, као и облика међусобне кооперације националних мањина унутар државе, али и међусобних односа међу државама које припадају одређеном региону, па и шире.[6]

Чињеница је да је циљ система безбедности Републике Србије данас готово у потпуности идентичан циљу из протеклог периода. Он готово традиционално и недвосмислено омогућава развој свих њених грађана и друштва у целини у свим сегментима деловања, како државних (демократских) институција тако и оних цивилног друштва. Уосталом, систем националне безбедности, као и сви елементи који чине капацитет безбедности, мора својом функционалношћу, односно спровођењем свих мера политике безбедности, друштву и држави створити могућност избора између више позитивних опција, чиме се национална безбедност подиже на највиши ниво. У том смислу неопходно је стално иновирати систем безбедности, односно целокупни капацитет безбедности као један од најважнијих сегмената државе, тј. капацитета демократске државе. У смислу даљег развоја и модернизације државних капацитета неопходно је имплементирати

[5] Устав Републике Србије: Политика заштите људских и мањинских права, тачка 4.5, Београд, октобар 2009.

[6] У том смислу индикативан је Уговор из Мастрихта (1992), у коме се први пут у историји ЕУ спомињу одредбе о основним правима и признавању „националне и регионалне различитости" унутар чланица Уније.

нова научна сазнања демократских и привредно развијених држава света, као и нову филозофију националне безбедности, према којој се она не заснива само на полицији и војсци. Данас је сасвим очигледно да те институције нису у могућности да саме (самостално) одговоре свим савременим безбедносним изазовима и претњама.

У том смислу, рационалним се чини користити искуства демократских држава, односно знатно шире схватати појам безбедности и њеног угрожавања, као мултидисциплинарне области, коришћењем различитих средстава и мера од стране сегмената државне управе, уз примену свих доступних научних (емпиријских и теоретских) знања и способности демократског друштва, како би се омогућио потребан ниво безбедности грађана државе.

Таква потреба за променама у погледу капацитета безбедности државе полази од омогућавања остварења реалних потреба демократског друштва и интереса кроз системски дефинисано функционисање државних институција.

Несумњиво је да брзина, односно квалитет и квантитет промена, не само у погледу безбедности, захтевају знатно бржу и адекватнију реакцију државних институција.

Чињеница да се промене догађају релативно брзо, а да реакција државних институција у неким случајевима не делује ефикасно, адекватно и брзо, несумњиво иритира део грађана и изазива њихово неповерење у способност безбедносних институција, па и других институција у државном систему. Та сумња се, готово по правилу, прво и најчешће јавља код припадника националних мањина, што је био случај и у СФРЈ, нпр., али и у случају где је мањинско (етничко) становништво угрожено од стране већинског становништва на одређеном делу државне територије (случај са Србима у Хрватској). Дакле, у таквим условима долази до све учесталијих међуетничких и мултикултуралних сукоба.

У свакомслучају,свечешћесе(не)оправданотражипосредовање државних и других демократских институција у Србији у циљу остварења стабилног стања безбедности у односима међу етничким или националним мањинама. Усложавању стања националне безбедности данас свакако доприносе и други извори угрожавања, међу које се најчешће убрајају неповољан развој унутрашње политичке ситуације и друштвених кретања у земљи, као и друге промене које доприносе другачијој перцепцији Србије у свету. Осим тога, несумњиво је да је данас много већа могућност угрожавања капацитета безбедности Србије невојним угрожавањем него директним војним угрожавањем. Због тога и произилази чињеница о потреби промене идентификовања потенцијалног угрожавања безбедности Републике Србије.

## 1. Неки од актуелних проблема

Чињеница је да је досадашња заштита идентитета свих националних заједница у Југославији била заснована на братству и јединству југословенских народа и народности. Међутим, након грађанског рата деведесетих година, сасвим јасно се види да је нестало тих међунационалних братских односа на овим просторима. Сматра се да је социјализам само прекрио националне несугласице у региону, које, уосталом, и нису последице социјалистичке прошлости. То је показала и реинтеграција и ескалација национализма и међунационалних трвења 80-их година 20. века. Овоме треба додати чињеницу да је ескалација националног буђења умногоме потпиривана не само споља него сасвим јасно и унутар државе. То је, свакако, био један од првих индикатора озбиљног угрожавања безбедности на тлу Југославије, а касније и СРЈ. Ово тим пре што је национализам у другим европским државама, након нестанка биполарног света и настанка нових самосталних демократских држава, нарочито од бивших постсоцијалистичких држава, био контролисан, за разлику од стања на нашем тлу. На простору Југославије, али и касније, дошло је до наглог буђења „националне свести“ (етницитета) код припадника свих етничких заједница.

Чињеница је да широм света постоји око 600 језичких и око 500 етничких група, „смештених“ у око 200 држава. Највећи број тих држава је културно хетероген. Осим тога, сасвим је јасно да мултикултурализам није производ модерног времена јер он егзистира, историјски посматрано, веома дуго, „али нас фасцинира однедавно, ми више не очекујемо од постмодернизма да реши наше проблеме, него управо од мултикултурализма“.[7] Међутим, у погледу овог феномена до данас не постоји консензус, због чега се може закључити да је мултикултурализам најчешће био препрека за просперитет и даљи модерни развој државе. Мултикултурализам се у Србији ни данас не може пренебрегнути. Тако је и данас очигледно да долази до сукоба између мањине и већине у погледу разних питања, као што су, нпр., регионална аутономија, језичка права, национални симболи, натурализациона и имиграциона политика, али и у погледу многих других питања. Чињеница је да се сагледавањем мултикултуралне проблематике данас могу открити многи недостаци демократског развоја држава, а такође се може правити јасна анализа (не)савршености држава и њиховог уређења кроз историју. Најчешће је сагледавана проблематика везана за веру – верско питање. Верско

[7] Лошонц, Алпар (2001), Мултикултурализам, *Нова српска политичка мисао*, бр. 1–4, Београд, стр. 10.

питање се разматрало као једна од основа на којима су базирани етнички или национални идентитети, уз покушаје раздвајања државе од цркве, и на тај начин је покушавано да се разреши егзистирајућа и комплексна ситуација.

Но очигледно је да се у томе није успело јер, ма у каквом стадијуму развоја људи и друштва били, увек је постојала потреба враћања својим коренима, матичној култури итд. Дакле, мултикултурализам је до данас остао неизбежан и само је питање у оквиру каквог система га треба реализовати.

Данас је, кад се говори о мултикултурализму, немогуће генерализовати његове циљеве и последице. Међутим, њих посматрамо са различитих аспеката: политичког, социолошког, безбедносног, правног итд. Заједничка је критика упућена на рачун мултикултурализма, која се огледа у ставу да он гетоизира мањине спречавајући њихову интеграцију у ширу заједницу. О мултикултурализму се данас такође може говорити са више аспеката, па тако и са аспекта безбедности, односно са аспекта угрожавања мањина од стране државе, али и са аспекта угрожавања државе од стране мањина.

## 2. Мултикултурализам и угрожавања

У највећем броју држава света лако се уочава да у оквиру једне државе постоји више од једне нације, тако да се може закључити како је на свету највише мултинационалних држава. Због тога се често може казати да се не ради о националној већ о мултинационалној држави. Стављање различитих култура у оквире једне државе данас може бити недобровољно (фрустрирајуће, иритирајуће) за најмању націју, јер „најмања“ нација у држави такав процес може сматрати као чин инвазије или као чин потчињавања бројнијој нацији, или као резултат тога да је једна империјална сила уступила културну заједницу другој империјалној сили.[8]

Када је реч о простору бивше Југославије и данашње Србије, може се закључити да је Србија изразито хетерогена и мултикултурална. Међутим, и поред такве атрибутивности не успева да у свој идентитет утка елементе који интегришу различитост у прихватљиву друштвену матрицу. Егзистирање отворене етничке нетрпељивости, етничка и међуетничка дистанца, предрасуде и ксенофобија, стално су присутни на овим просторима. Ове анимозитете готово по правилу испољавају етничке заједнице које су настањене на овом простору. Овакво стање свакако указује на постојање мање или више изражене опасности по

[8] Will Kyumlicka (2004), *Мултикултурализам и грађанство*, ЦИД, Подгорица.

достигнути степен демократске изградње Србије, по брзину изградње модерне Србије, по наставак изградње државног и друштвеног идентитета… по њен безбедносни капацитет. Ово је свакако значајно зато што изградња савремене Србије треба да буде управо заснована на интегративним својствима мултикултурализма.

Оно што се чини посебно важним јесте чињеница да чак и свест о интеграцијама етничких заједница у великој мери варира. Можда на то утиче и недостатак јасно дефинисаних интереса, циљева, визије Србије у догледном периоду. Међутим, свакако да за такво стање у погледу етничких односа у Србији разлоге не треба тражити само у прошлости већ те недостатке треба доводити у везу и са недостатком развијене демократије, спором модернизацијом, привредном кризом, настанком глобализма итд. Дакле, ову проблематику мултикултуралности треба свакако посматрати и у склопу других проблема који су пратили Србију на њеном путу развоја. Такође се не сме пренебрегнути ни чињеница да су многе друге (недемократске) појаве унутар државе и изван ње допринеле настанку проблематике у сфери етничких односа, па тако и мултикултуралности.

У том смислу свакако је „најзначајнији период последње деценије XX века, у којој је под плаштом буђења етницитета балканских народа извршен суров обрачун националиста не само са идејом о наднационалном уједињењу различитих етничких заједница, већ и са грађанством као акумулатором таквих тенденција. У таквим условима мултикултуралност се доживљава као стање због којег нико није превише срећан и које би требало да контролише држава чију чврсту окосницу представља српска нација с јаким националним институцијама“.[9]

Међутим, ништа мање није значајан ни настанак привредне кризе широм света, а нарочито на простору Европе, *у првој деценији новог миленијума*, што је изазвало још веће анимозитете у погледу међуетничких, па тако и мултикултуралних односа. Оно што је заједничко у томе јесте настанак социјалних случајева код свих нација у Србији. Настајање „социјалних случајева“, па самим тим и социјалних проблема, представља нормалну чињеницу, иманентну природи човека и друштва. Зато је могуће овакве околности превентивно смањивати, неке од њих сузбити, док се код неких од њих организованим друштвеним интервенцијама могу спречавати само неповољне последице. Социјални проблеми, као скуп непожељних манифестација по појединца и групе, су комплексни и често дугорочно дестабилизирајући за друштвену заједницу, што захтева комплексне

[9] Башић, Горан (2007), Политике мултикултуралности, *Филозофија и друштво*, бр. 3, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, стр. 188.

мере социјалне политике за њихово препознавање, превенцију и решавање.

Међутим, то је далеко теже уочити и предузети адекватне мере у циљу развоја мултикултуралних односа ако држава нема одговарајућу стратегију. Неспорно је да је стратегија влада које су Србијом управљале од октобарских промена (2000. године) да се не развијају дугорочна и целовита решења у односу на мултикултуралну природу земље. Због тога нису проблематична само питања положаја националних мањина, већ и односа према положају Срба на Косову и Метохији, у суседним државама и широј дијаспори, затим јачање кохезивних друштвених веза, које подразумевају да етно-културне и језичке заједнице међусобно граде узајамне везе које почивају на разумевању процеса прожимања култура уз свесну узајамну акултурацију и стварање регионалних или потпуно нових идентитета. Дакле, у основи такве идеје требало би да буде Србија која је једнако привлачна за живот сваком појединцу који је спреман да свој животни план усмери ка овом простору. Нажалост, демографски трендови су такви (иду у прилог националним мањинама, а нарочито Албанцима на Космету) да и даље упућују на закључак како је Србија све мање привлачна, нпр. образованој младој елити.

Свакако да се овом приликом не сме пренебрегнути ни тзв. утицај са стране који добијају одређене етничке групе, тј. националне мањине. Под појмом мањина подразумевамо „групу мању од остатка становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији чланови, који су држављани те државе, имају етничке, верске или језичке одлике другачије од остатка становништва и исказују, макар само имплицитно, осећај солидарности усмерен на своје културе, традиције, вере и језик“.[10]

Та подршка и утицај су мање или више директни и најчешће контрапродуктивни настојањима да се Србија, и не само она, још више и брже развија као мултикултурална земља. Неспорно је да нема демократије без слобода за националне мањине, па самим тим и за постојање и развијање мултикултуралних односа у држави. Но нужно је такође имати и на демократским принципима изграђену државу чије институције, у складу са важећим правним актима, на адекватан начин могу одговорити на изазове угрожавања безбедности које долазе управо од стране националних мањина. То је нарочито битно ако се има на уму да циљеви новонасталих националних држава, пре свега на простору бивше СФРЈ, који су – бришући постојање мултикултуралности властитог друштва и тежећи „колективном

[10] Capotorti, Fererico (1991), „Студија о правима лица која припадају етничким, верским и језичким мањинама“, УН, Њујорк.

праву на територију“ – повезани са доминацијом колективне већинске културе. Због тога се нужно морају пронаћи решења за удовољавање захтевима мултикултурализма и промену садржаја јавне сфере.

С друге стране, иако је тренд демократизације реалност, још увек постоје велики антагонизми и противљења према прилагођавању националне државе многобројним облицима различитости, без обзира на то да ли су они етнички, национални, религијски или културни. Питање националних мањина, па и кад је реч о мултикултурализму, са аспекта безбедности, за државу може бити осетљиво када се ради о периоду у коме је безбедност државе угрожена. У периоду настанка и трајања привредне кризе, лоших међудржавних односа итд., већинско становништво фиктивно може да представља опасност по етниче групе, али и обрнуто. У том смислу су многобројни примери напада на етничке групе, националне мањине, културне и верске објекте пред сам распад СФРЈ и СРЈ, али и касније у свим новонасталим државама. Осетљивост према припадницима других нација, другој вери и сл. нарочито се појачава ако су те мањине, нпр., настањене у непосредној близини за државу стратешки важних објеката, ако су издвојене у енклавама и сл. У том смислу могло би се говорити, али сасвим хипотетички, нпр. о концентрисаности насељености територије националним мањинама, што је у суштини само чињеница и ништа више од тога. У том смислу индикативни су примери (сматрамо и сасвим случајни) насељености Албанаца на Косову и Метохији, Мађара и Хрвата у АП Војводини, муслимана у Рашкој области, Румуна око Ђердапа итд. Ништа другачија није била ситуација и у другим државама пре избијања грађанског рата. Тако су Срби, као национална мањина, претежно били насељени око Книна итд. Дакле, то не представља никакав проблем са аспекта демократског развоја државе, али ако се ово питање разматра са аспекта безбедности онда се могу јавити извесне сумње, па и проблематика везана за националне мањине, мултикултуралност и демократију. Тако се насељеност муслимана у области Рашке може довести у везу са тзв. „зеленом трансверзалом“ и питањем евентуалне угрожености српског становништва у БиХ, Мађара и Хрвата у везу са српском житницом, уз чињеницу да пољопривреда данас остварује суфицит од милијарду евра, Румуна у везу са највећим извором електричне енергије у Србији данас, која представља најсигурнији извозни потенцијал итд.

Дакле, са аспекта могућег угрожавања капацитета безбедности Србије треба имати на уму да настанак било које кризе, а нарочито привредне кризе, или у условима угрожености безбедности може доћи до угрожавања националних мањина, па самим тим и до занемаривања развоја мултикултуралних односа. То не би било у

складу са демократским (модерним) развојем било које државе, па тако ни Србије. У прилог томе иде и чињеница да у привредно најјачој држави света, САД, има око 447 различитих ентитета, народа, раса, који живе у складним односима. Међутим, чињеница је и да данас криза привреде диктира нову политику и нове односе. При томе треба имати на уму да Америка више није мерило вредности, уз чињеницу да она подржава сепаратизам у многим државама, да има двоструке стандарде према националним мањинама у неким државама, на чему су им свакако захвалне сепаратистичке групе које, по правилу, чине припадници националних мањина. У том смислу нарочито су индикативни примери бомбардовања Срба због наводног угрожавања Албанаца на Косову и Метохији, али и Срба у БиХ због угрожености муслимана итд. Дакле, долази до цивилизацијске промене, што свакако треба на време схватити, а нарочито се то односи на државе у транзицији и неразвијене државе.

С обзиром на то да је простор Балкана, коме припада и Србија, још увек оптерећен питањем „националног“ идентитета, неопходно је истаћи да се национални идентитет може сагледавати као „спој две димензије: грађанских (територијално-политичких) и културно-етничких, или, речено речима Вила Кимлике, споју либералних и нелибералних елемената. У том смислу неопходно је трансформисати национални идентитет, тј. његову етничку компоненту, што се постиже изградњом, развојем и јачањем институционалних, правно-политичких и цивилних механизама, или, другачије речено, национално обојити либералне вредности, чиме се успоставља баланс и спречава претерано јачање етницитета“.[11] У суштини, државе које признају националне мањине виде своје грађане као припаднике једнаке културе и своје држављане као грађане без етничке или националне предиспозиције.

## Закључна разматрања

Несумњиво је да поремећеност међунационалних и међукултуралних односа у држави може знатно утицати на поремећеност стања безбедности. Због тога у разматрању ове комплексне проблематике Србија мора поћи од остваривања својих стратешких циљева, међу којима су најважнији континуирани развој демократског система, привреде земље, интеграционих односа, изградња етничког и мултикултуралног плуралитета итд., уз јачање националне свести и националног идентитета целокупног

[11] Весна Станковић Пејновић (2010), Идентитет и мултикултурализам националних држава на Балкану, *Матица*, Подгорица, јесен, стр. 152–153.

становништва о припадности држави. То директно доприноси економској стабилности земље и свакако има директан утицај на повољан развој унутрашње политичке стабилности земље, у оквиру које треба очекивати и складне међунационалне и мултикултуралне односе, који и данас за Србију представљају мање или више латентну претњу по безбедност.

Чињеница је да, уз јачање мултикултуралности, национални плурализам постаје норма понашања данашњег друштва. Многе националне државе су суочене са порастом проблема етницитета и мултикултуралности, што у доброј мери имплицира дестабилизацију стања безбедности, услед чега се мора трајно трагати за адекватним решењима тих политичких, али и безбедносних изазова.

У суштини, мултикултурална држава пружа услове за развој посебних колективних и индивидуалних идентитета уколико обезбеђује могућности за слободан развој свих својих конститутивних делова. Тако уређена држава (заједница) не поставља препреке за постојеће разлике, па тако и по безбедност државе, већ подстиче продуктивне различитости које се развијају путем континуиране културне интеракције. Међутим, са́мо постојање вишенационалне и мултикултуралне државе (заједнице), као коегзистенције различитих култура, не подразумева по аутоматизму и продуктивну интеркултурну комуникацију, што свакако може оставити траг на стање безбедности у држави, па и ширег региона. У том смислу, интенција Србије ка интеграцији у мултикултуралну и мултинационалну Европску унију условљена је и решавањем питања мањина. Нарочито је, не само са аспекта безбедности, индикативно питање националних мањина на Косову и Метохији. Решавање тог питања представља једну од фундаменталних обавеза за чланство у ЕУ. Услови који се постављају за чланство у ЕУ различити су за поједине државе, а основу представља Декларација ОЕБС-а из Копенхагена (1990). Међутим, та и сличне декларације су исказ политичке привржености, а не законски обавезујући уговори из међународног права. Због тога инсистирање на спровођењу појединих услова, који се Србији намећу у циљу „приближавања“ чланству у ЕУ, а који се односе, пре свега, на положај националних мањина, са аспекта безбедности може представљати атак на њен безбедносни капацитет.

Због тога се мултикултурализам у Србији, као делу Балкана и Европе, мора сагледавати у светлу унутрашње правне, политичке и безбедносне динамике, начина прилагођавања европским структурама, те спремности изналажења равнотеже између традиције и институционалних нужности које захтева интеграција у Европску унију, односно будућност.

**Литература**

1. Ball, Nicole (1988). *Security and Economy in the Third World*, Princeton, N.Y.: Princeton University Press.

2. Башић, Горан (2007). Политике мултикултуралности. *Филозофија и друштво*, бр. 3. Београд: Институт за филозофију и друштвену теорију.

3. Бибо, Иштван (1996). *Беда малих народа Источне Европе*. Сремски Карловци, Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића.

4. Деветак, Силвио (1989). *Мањине и људска права и демократија*. Сарајево.

5. Dorff, Robert (1994). Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem?, *Publius: The Journal of Federalism*, volumen 4, number 2.

6. Kymlicka, Will (2004). *Мултикултурализам и грађанство*. Подгорица: ЦИД.

7. Лошонц, Алпар (2001). Мултикултурализам. *Нова српска политичка мисао*, часопис за политичку теорију и друштвена истраживања, бр. 1–4. Београд.

8. Станковић Пејновић, Весна (2010). Идентитет и мултикултурализам националних држава на Балкану. Подгорица: *Матица*, јесен.

9. Устав Републике Србије (2009). Политика заштите људских и мањинских права, тачка 4.5. Београд.

10. Capotorti, Fererico (1991). Студија о правима лица која припадају етничким, верским и језичким мањинама. Њујорк: УН

## NATIONAL MINORITIES, MULTICULTURALISM AND BUILDING UP THE SECURITY CAPACITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

**Summary:** *This paper analyzes the problem that the new national multicultural Balkan countries can respond to the challenges posed by the modern understanding of the nation and internacinalizacija minority issues, and thereby maintain a stable security, the development of democratic commitment, that was formed to keep the ideology of creating their own (national) government. Is it possible to reconcile these two diametrically opposed discourses without compromising the security of the state, national identity and the dominant culture, the need for accepting the demands of minorities and the need to respect cultural diversity and all with the imperative of a stable security of the country, and continuing with the construction of the security conditions in the Republic of Serbia international integration processes.*

**Keywords:** *institutions, capacity, Serbia, security, ethnic minorities, multiculturalism.*

**Доц. др Мирослав Милутиновић**
**Mail: mmilutinovic@useens.net**

# УСПОСТАВЉАЊЕ НАУКЕ О БЕЗБЕДНОСТИ КАО ОПШТЕ СОЦИОЛОШКЕ ПОЈАВЕ

**Резиме:** *Наука о безбедности, иако се у пракси код нас и у свету често спомиње као инструментаријум за одређење појединих социолошких појава из области безбедности, још увек није на теоријско-методолошки начин конституисана. Због тога је, у даљем научном промишљању, неопходно доћи до целовитог сазнања о могућности успостављања безбедности као опште социолошке појаве. Досадашња научна сазнања која, истина, код нас нису у довољној мери искоришћена, указују да је теоријско-методолошки могуће успоставити нову, посебну социолошку дисциплину која се бави социологијом безбедности.*

**Кључне речи**: *методологија, методи истраживања, теорија, наука, безбедност, социолошке појаве.*

## Увод

Наша *безбедносна наука*, размрвљена и недовољно утемељена, такође се бави овом, за друштво и његов безбедносни систем веома важном делатношћу. Међутим, однос према овом проблему још увек је уопштен и површан, јер је човек као личност, појединац, субјект безбедности, део функционалног система уместо да тај и такав систем служи човеку као грађанину. Упоређујући ову област науке са социолошког становишта може се закључити да је мало објављених радова и научних истраживања који се баве областима безбедности човека и друштва. Због тога у нашој теорији и пракси још увек постоје многа неразумевања, несналажења и погрешне процене актуелних безбедносних збивања.

Као друштвена појава, наука или теорија, безбедност је предмет филозофске мисли, али и организационих наука. Несумњиво је да је безбедност једна од најважнијих човекових потреба којом се задовољавају остале потребе (за слободом појединца или друштвених група, потребе у сфери привредних и других активности).

Најчешће се појмови угрожавања и безбедности објашњавају један помоћу другог, упркос томе што је суштина оба појма неодређена. Појаве угрожавања се не јављају само као појаве које су супротне појавама безбедности.[1]

Значај тачног утврђивања садржаја безбедносног питања за ову науку најпре је истакао Бери Базан у чувеном делу "Људи, државе и страх".[2] Ближе проучавање појава угрожавања спада у домен других научних дисциплина, као примарни предмет њиховог проучавања (нпр. социјална патологија, криминологија, криминална политика, кривично право).

## 1. Социјални основи безбедносног менаџмента

У хуманистичким наукама уобичајено је да се под *социјализацијом*[3] подразумева процес моделовања социјално пожељних личности посредовањем школе, породице, друштва, разних формалних и неформалних институција и удружења. Резултат тог процеса у позитивном смислу треба да буде зрело, одговорно, друштвено и особено људско биће које је развило универзалне способности и функције у свом деловању у друштвеној заједници, ужем и ширем окружењу, усвојило важеће норме, стандарде и кодексе понашања, а самим тим и изградило ставове тј. оформило карактерне црте личности које га чине спремним да „прими" свој део одговорности у развоју друштва.

Утврђено је да *социјализација* има позитиван предзнак и да практично траје целог живота човека - личности. Онај ко *социјализује*, односно активно или пасивно учествује у том процесу (родитељ, наставник, пријатељ, руководилац на радном месту, политички, културни и други јавни посленици), настоји да створи отворене, креативне и критичке односе у мишљењу и практичном понашању, да омогући алтернативно исказивање ставова и судова о појединим процесима и догађајима у друштву, конкретно у безбедносној области, да обогаћује савремене етичко-моралне вредности, да развија стварне потребе, те да негује специфичности код сваког појединца и друштвене заједнице у целини. Он такође, треба да стимулише креативне потенцијале саме личности, да афирмише логичко мишљење и закључивање, и да шири простор слободног изражавања човека.

Менаџер безбедности има додатну *етичко-моралну* и *стручну обавезу*, нарочито када се зна да друштвени процеси у последње

[1] Keković, Z. *Teorija sistema bezbjednosti,* Banja Luka, 2009, str. 59.
[2] Buzan, B. *People, States and Fear,* London: HarvesterWheatsheaf, 1991.
[3] Павловић, М.: *Односи с јавношћу*, Мегатренд, Београд, 2003, стр. 223.

две деценије „нису ишли на руку" грађанима наше земље. Сложена друштвена, војна, економска, национална, државотворна и друга догађања у условима распада бивше СФРЈ, грађанског рата, одбране од НАТО-а, издвајања Црне Горе из заједничке државе, актуелни транзициони проблеми државе, учинили су друштво веома рањивим на негативно (нестручно и манипулантско) понашање структура које се баве безбедносном делатношћу.

У свему томе постоји и *практичан проблем*. Наиме, свако друштво има своје *темељне вредности* за које се залаже. Оне су истовремено одреднице и путоказ за усмеравање у развоју друштва, па и етичко-моралног понашања у свим областима живота. Пракса је, уосталом, потврдила да ово питање представља важно подручје стабилног функционисања друштва. При томе се има у виду да је, како је Радомир Лукић тврдио, утврђивање темељних (врховних) вредности „врло тежак и скоро нерешив закључак" будући да „врховна вредност из које произилази није ништа друго до субјективан суд вредности", из чега произилази да друштвене вредности могу бити објективне „само у односу на одговарајући врховни субјективан суд вредности – дакле, он може бити само релативно објективан".

С правом се поставља питање које смо више пута назначили - које су то *друштвене* и *индивидуалне вредности* на којима почива наше садашње друштво, ако су старе вредности под утицајем дезинтеграционих чинилаца ишчезнуле? Сходно томе, данас се такође поставља и следеће питање – које су садашње темељне вредности тог и таквог друштва (транзиционо-грађанског у настајању), када се оне у пракси још увек нису афирмисале нити су, условно речено, државном регулативом „одређене"? Као што је познато, настајање нових вредности је дугорочан процес са свим карактеристикама нестабилности и несигурности, па и етичко-моралне кризе. Све то утиче да се друштвени односи и процеси који регулишу њихово функционисање негативно рефлектују и испољавају на начин који није довољно чврст, те у њима долази до поремећаја. Будући да је *менаџмент у безбедносној области* постао универзална потреба савременог глобалног друштва чији је интегрални део и наше друштво, ова сазнања безбедносни менаџери треба стваралачки да користе у свом раду.

## 2. Етичко-морални основи безбедности

Етика као филозофска дисциплина и морал као наука који произилази из етике, веома су сложени и вишедимензионални друштвени феномени, али и духовне појаве. У ствари, то су *облици друштвене свести и људске праксе*, односно регулатори односа међу

људима. Они се разликују од једне до друге средине, од једне до друге гране пословања, па и од случаја до случаја, мада постоје норме које их карактеришу, универзалне за највећи део човечанства.

У свакодневном животу морал људи и њихова етика своде се на исто, мада постоји и подела која *моралност* ограничава на *системе* (*Кантов систем*), док је за *етику* резервисан виши приступ практичном расуђивању (*аристотеловски*). Изведенице из два основна појма - *моралност* и *етичност* значе исто, што се може устврдити и за придеве и прилоге настале по сличном стваралачком обрасцу - *моралан* и *етичан* (придеви), односно *морално* и *етично* (прилози), често су у употреби као синоними тј. речи истог значења а различитог облика. На то указује и следећи пример који се може читати и као нека врста моралног (етичког) начела: ”Од пословног човека очекује се да морално делује, а не само да етички расуђује!”

*Морал* је друштвена тековина тј. регулатор односа међу људима. Различите епохе, па и различита друштва и културе, имају свој специфични морал. Међутим, свима њима је од посебне важности социјална (друштвена) функција етичко-моралних норми. Усвајањем (социјализацијом), етичко-моралне норме се интернализују и постају *савест* времена, друштва, социјалне групе или појединца. Њиховим поштовањем омогућава се повољан и складан опстанак и развој заједнице и њених чланова.

Поступање по *етичко-моралним нормама*, или сама тежња ка томе, ствара *морални чин*. Морал се односи на унутрашњи глас савести и човек најчешће има слободу да бира. Права моралност (аутономна) пожељнија је од хетереномне (под притиском јавности), јер се човек влада по одређеној моралној норми из свесног, интимног осећања дужности без обзира на могуће неповољне последице и без спољне принуде.

Некадашњи неписани обичаји, како каже Миливоје Павловић[4], претходе савременим правно уобличеним нормама јер је друштво старије од државе. Осим законима, кршење норми санкционише се формализованим системом правила који се најчешће назива *кодекс*, и важи унутар одређене *социјалне групе* или професионалне заједнице. Тако постоје лекарски, новинарски, адвокатски, витешки, спортски, психолошки и други кодекси. Истовремено и код асоцијалних и маргиналних група (наркомани, криминалци, мафија) постоји одређени кодекс где се за његово кршење примењују драконске мере, не само морална осуда и изопштење, већ и смрт. То истовремено значи да у већини случајева кодекси имају позитиван учинак јер се добровољно прихватају као нека врста мудрих мисли - водиља, насталих на основу искуства низа генерација.

[4] Павловић, М.: цит. дело, стр. 225-227.

За разлику од морала, *етика* се бави процењивањем садржаја и домета моралних начела и вредновањем понашања појединца, друштвене групе или најшире заједнице. Као филозофска дисциплина, позната под именом *морална филозофија* или *наука о моралу*, понегде и као *филозофија хтења*, етика дубље истражује мотиве и отворено поставља норме људском деловању које има за циљ добро, праведно и хумано. Она беспоштедно суди о моралу као његова отворена критичка свест. Још једноставније - морал је предмет критичког проучавања етике као дела филозофије.

### 3. Психолошки основи безбедности

Поред социјалног аспекта, менаџмент у безбедносној области непосредно је условљен, односно интеракцијски везан са науком која се бави *психологијом*, будући да човек није само природно и друштвено, већ и *психичко биће*. Безбедност је, иако не само то, првенствено *друштвена појава* која као сплет друштвених веза, процеса, односа и делатности омогућава деловање у односима међу члановима конкретног друштва. Да би се то постигло, криминалистичко-безбедносни менаџери треба да посвете посебну пажњу психолошким основама овог процеса. Добро познавање основних садржаја из области *психологије,* посебно социјалне, предуслов је за успешан рад на безбедносним пословима.

Из тог разлога, у најкраћим цртама ћемо најпре објаснити утицај *структуре личности човека* у остваривању и функционисању личне и колективне безбедности конкретне државне, односно друштвене средине, будући да структура личности значајно утиче на човеково *психичко понашање* у конкретним животним, тј. безбедносним ситуацијама. Наиме, *структура* подразумева начин грађења, склоп, састав, устројство, распоред... У конкретном случају под *структуром личности* подразумева се организација особина које поседује једна личност, било да је реч о људима који се безбедносним пословима баве као стручњаци, или људима који су „корисници" тих услуга.

Следећи корак у објашњењу *безбедносног процеса* представља појмовно одређење *личности*, било да је реч о филозофском, психолошком, антрополошком или правном, историјском, етичко-моралном или социолошком аспекту. Најпознатије су оне дефиниције[5] које по мишљењу Анте Фулгозија настоје да *личност* одреде као: *динамичку организацију унутар појединца* оних психофизичких система који одређују његово карактеристично понашање и мишљење (Олпорт); оно *што дозвољава предвиђање нечег* што ће нека особа учинити у

[5] Вељковић, В.: *Основи морала војске*, стр. 85.

датој ситуацији... целокупно понашање појединца како јавно тако и оно испод коже (Кател); *више или мање стабилна и трајна организација карактера, темперамента, интелекта и физичке конституције* неке особе која одређује његово карактеристично понашање у својој околини (Ајзенка); *јединствена организација особина (црта)* која се формира узајамним деловањем организма и социјалне средине (Рот).

Личност можемо да опишемо помоћу одређених облика понашања који се називају *црте личности*. *Црта* је стабилна особина појединца која се испољава у доследном понашању у различитим ситуацијама.

*Структуру личности* чини на посебан начин организована целина свих црта личности које поседује појединац. Степен развијености и начин на које су црте међусобно повезане у организовану целину даје профил или структуру личности.

Најчешће помињане црте личности су: способности, црте темперамента, мотивационе особине и карактерне особине.

*Особине темперамента* представљају за једног човека типичан начин емоционалног расположења и ангажовања психичке енергије у одвијању свих осталих психичких процеса (опажања, памћења, мишљења). Уобичајена је подела особина темперамента људи на четири врсте: *колерик* – **има интензивна осећања, брзо се наљути** и то јавно испољава због чега често долази у сукоб са околином; у свим активностима такви људи су нагли и динамични; *сангвиник* – **карактеришу га брзе реакције, али осећања нису интензивна и** дуготрајна као код колерика, без тешкоћа мења расположења, од позитивних у негативна и обрнуто; *флегматика* одликује спорост, мирноћа, сталоженост и слаба осетљивост; *меланхолици* су особе које су слабо покретљиве, са дуготрајним интензивним емоцијама, међу којима доминирају непријатна осећања туге и забринутости.

*Мотиви* су фактори који *изазивају, усмеравају, одржавају и завршавају* одређено понашање људи. Они су покретачи људске активности и представљају *тежњу за нечим, тежњу за извесним циљем*. За време *тежње* постоји код човека стање напетости које се завршава самим постизањем циља, када због тога човек осећа одређено задовољство.

Човек не само што сазнаје свет него и активно утиче на њега да би остварио задатке које је себи поставио. Утиче на свет највише својом вољном активношћу, спреман да савлада многе препреке у постизању постављеног циља ако тај циљ има за њега нарочит значај. За човека тај циљ има изузетно важан друштвени значај, односно друштвену вредност.

Код *биолошких мотива* посебно се истичу: мотив за храном, мотив за одмором и сном, сексуални мотив, мотив самоодржавања, родитељски мотив, мотив радозналости... Њихово отежано (не)задовољавање изазива одређене реакције, обично раздражљивост и агресивност или апатију и неактивност.

За разлику од биолошких мотива који се базирају на органским потребама, *социјални мотиви* се заснивају на психолошким. Углавном се истичу две групе оваквих потреба: потреба *за друштвом* и потреба *за признавањем у друштву*. Са мотивом самопотврђивања повезана је и човекова потреба за удруживањем са другим људима, потреба за припадношћу одређеном друштву или ужој групи, да је у друштву признат, поштован и цењен и да има свој статус, да о њему влада добро мишљење, да друштво одобрава и тражи његову активност, да му се указује поверење, пажња и наклоност.

*Карактерне особине* представљају особине преко којих се изражава морални лик и понашање појединца. Те особине су у вези са етичким принципима који важе за неко друштво. На основу карактерних особина сазнаје се какав однос појединац има према раду уопште, према другим људима, према самом себи. Преко њих се вреднује човеково понашање као морално или неморално, као друштвено корисно или штетно.

Као функција политичког система, безбедност је јавног карактера и као таква је извор подршке и ослонац датом политичком систему, па стога има улогу медијатора (посредника) с циљем обезбеђивања да политичке одлуке институција система добију сасвим јасну димензију обавезности, такву да елеминише одбијање њиховог поштовања.[6]

Поред тога, безбедносна функција политичког система усмерена је и на заштиту његових институција. Безбедносна функција је, дакле, истовремено и социјална и политичка категорија тј. функција друштва и функција политичког система. Та двострука усмереност (амбивалентност) безбедносне функције огледа се у сврси да се с једне стране сачува јавни поредак, а са друге слобода, својина и лична сигурност грађана.

Једна од најважнијих функција државе јесте заштитна функција која се, осим посредством државних органа као што су судови, тужилаштва, инспекције, царинске службе, контролно-заштитне службе и друго, превасходно остварује деловањем органа безбедности. Природа безбедности је варијабилна и зависи од конкретних изазова тј. нових актуелних чинилаца који угрожавају човека, друштво и глобалну међународну заједницу.

[6] Rakić, M. Vejnović, D. *Sistem bezbednosti i društveno okruženje,* Banja Luka, 2006, str. 211.

Будући да је врло комплексан феномен, безбедност је немогуће темељније проучавати без њеног научно утемељеног класификовања. С тим у вези, данас се у литератури срећу бројне класификације појма безбедности, природно руковођене различитим критеријумима. Тако се, на пример, према једном од аутора (Р. Маслеша) сигурност (безбедност) дели по следећим критеријумима:

1. *Према врстама* на: индивидуалну, правну и друштвену сигурност (безбедност);

2. *Према облицима*, поред опште, сигурност се дели на посебне облике и то: политичку, економску, социјалну, правну и друштвену сигурност (безбедност);

3. *Према извориштима угрожавања* на: природну, техничко-технолошку, економску, социјалну, националну, државну, уопште друштвену и еколошку угроженост и њима кореспондентне видове сигурности (безбедности);

4. С обзиром на основне концептуалне оквире сигурност (безбедност) се третира као индивидуална, национална, међународна и глобална сигурност.

У односу на ширину и разноврсност облика угрожавања у савременим условима (геополитичким и стратешким), неки аутори (као нпр. Р. Радиновић) се залажу да се у одбрамбено-безбедносну теорију, доктрину и праксу уведе категорија целовите (интегрисане) безбедности која "има више слојева, планова и садржаја" и с тим у вези представља:

1. Стање државне, односно друштвене заједнице у којој се контролишу или су отклоњене све опасности које потичу од споља и изнутра, а усмерене су на угрожавање свих битних садржаја живота друштва и појединаца и њихових различитих облика живота и деловања;

2. Свеукупну делатност организованих снага друштва, државе и заједнице на спречавању и сузбијању свих угрожавајућих утицаја спољашњих и унутрашњих чинилаца и поправљању и уклањању већ остварених таквих утицаја (штетних последица) и

3. Систем или организација чији сваки део обавља безбедносну, односно заштитну или одбрамбену функцију, а сви заједно уједињују се у јединствено схваћену општу или целовиту безбедност.

**Закључак:**

Последњих деценија након све веће потребе за глобализацијом друштва у свим сферама људског живота, па и у области безбедности, све је више теоријско-емпиријских истраживања која доприносе решавању практичних друштвених проблема, а самим тим и конституисању посебне социолошке дисциплине која треба да се бави безбедносном сфером друштва.

Мада постоји сагласност о потреби њеног формирања, још увек не постоји сагласност о предмету њеног изучавања. Будући да се тај процес незаустави шири и да се све више стварају теоријско-методолошки услови за његово остварење, готово да је уобличен предмет њеног изучавања. По нашем схватању, *социологија безбедности* за *предмет* изучавања треба да има узајамне односе и везе између друштва и безбедносних процеса у том истом конкретном друштву који произилазе из сталне напетости између стварног стања и потреба појединаца, друштвених група, државе и људске заједнице у целини по питању безбедности и заштите имовине и грађана од свих врста безбедносних ризика, изазова и претњи.

Полазећи од дефиниције посебних социологија чини се да је бар у иницијалним оквирима, односно општим назнакама могуће дати следећу операционалну дефиницију *социологије безбедности*, коју бисмо могли означити као: посебну социологију која за предмет изучавања има специфичне везе и односе између човека, грађана и друштва у целини са безбедносним појавама и процесима у друштву, истражујући их у контексту опште безбедносне концептуализације, са становишта очувања система друштвених односа између субјеката социјалног система на различитим нивоима функционисања друштва.

Овако предметно одређена *социологија безбедности* својим емпиријским истраживањима и теоријским промишљањима може и треба да допринесе теоријском промишљању односа безбедности и друштва у општој социологији, у њеном утврђивању најопштијих законитости о развоју друштва.

**Литература:**

1. Кековић, З. *Теорија система безбједности,* Бања Лука, 2009.
2. Кешетовић, Ж. Кековић, З. *Систем кризног менаџмента,* Бања Лука, 2008.
3. Шушњић, Ђ. *Критика социолошког метода*, Градина, Ниш, 1973.
4. Диркем, Е. *Правила социолошке методе*, Савремена школа, Београд, 1963.
5. Ракић, М. Вејновић, Д. *Систем безбедности и друштвено окружење,* Бања Лука, 2006.
6. Павловић, М. *Односи с јавношћу*, Мегатренд, Београд, 2003.
7. Милутиновић, М *Пословна етика,* Ниш, 2012.
8. United Nations Development Programme, Human Development Report, New York, Oxford University Press, 1994.
9. Милутиновић, М. *Корпоративна безбедност,* Ниш, 2011.
http://money.cnn.com/2002/03/05/economy/steel/index.htm, March 5, 2002.
http://money.cnn.com/2002/03/15/news/international/eu_steel.reut/index.htm, March
http://www.asisonline.org/codeofethics.html.
http://www.issa-intl.org/codeofethics.html.
http://www.cnn.com/2002/TECH/ptech/03/10/cellular.viruses.ap/index.html.
http://www.cnn.com/2001/TECH/ptech/06/11/handheld.virus.idg/index.html?related.

## ESTABLISHING THE SCIENCE OF SAFETY AS A GENERAL SOCIOLOGICAL PHENOMENON

**Summary:** *The science of safety, although in practice both here and in the world, often referred to asinstruments for the determination of certain sociological phenomenon in the field ofsecurity, not yet on the theoretical and methodological way constituted. Therefore, in furtherscientific thinking, it is necessary to reach a complete knowledge of the possibility of establishing security as a general sociological phenomenon. Recent scientific findingswhich, in truth, sufficiently for us are not used, suggest that the theoretical andmethodological possible to establish a new, special sociological discipline that sociologysafe spear.*

**Keywords**: *methodology, research methods, theory, science, security, social phenomena.*

**Доц. др Мирослав Милутиновић**
**mail: mmilutinovic@useens.com**

# ИЗАЗОВИ САВРЕМЕНОГ ДРУШТВА У БЕЗБЕДНОСТИ

**Резиме:** *Целокупна историја људске врсте је хронологија изложености несрећама и њен напор да се суочи са тим ризицима. Наше постојање је доказ успеха наших предака у управљању тим ризиком. Ризик можемо окарактерисати и као прогнозу могуће штете, односно у негативном случају губитак или опасност. Да бисмо боље разумели појам ризика потребно је дефинисати појмове који су у вези са њим, као што су: сигурност, несигурност, опасност и др. За сигурност кажемо да је то ситуација у којој смо дефинитивно сигурни у исход неког догађаја, односно у резултате које ће за собом повући доношење неке одлуке. Када се та сигурност у исход догађаја смањује, говоримо о повећању ризика.*

**Кључне речи**: *ризик, опасност, сигурност, имовина, менаџмент.*

## Увод

Безбедносни менаџмент је млада наука дисциплина настала из потребе за суочавањем са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама. Синергијом наука менаџмента и безбедности дефинисан је безбедносни концепт са циљем примене менаџмент поступка у области безбедности. С тим у вези, у савременом смислу посматран менаџмент је научна дисциплина у области друштвених наука која може бити примењена у различитим друштвеним системима и организацијама. Основни задатак менаџмента јесте повећање виталности организације, односно њене способности преживљавања у различитим околностима и пратећим изазовима уз просперитет и раст организације. Менаџмент сваке привредне или друге организације посебну пажњу поклања безбедности као основном услову свог опстанка и просперитета.

Место и основни задаци безбедносног менаџмента у организацији одређени су његовом функцијом и одговарајућим задацима. Основне функције безбедносног менаџмента су: процењивање актуелних и потенцијалних безбедносних изазова, ризика и претњи; предузимање адекватних мера ради отклањања опасности и успостављање организације која ће бити способна да заштити организацију или систем од сваког облика угрожавања њихове безбедности, укључујући и да контролише спровођење безбедносних мера и функционисање система безбедности, да извештава топ менаџмент и да прави безбедносне анализе у циљу проналажења начина и пута опстанка, развоја и раста организације и пружања потпуне сигурности. Основне функције безбедносног менаџмента су: планирање, организовање, вођење, координација и контрола. Прву фазу у планирању представља дефинисање циљева, затим израда безбедносне процене, процена ризика, доношење одлуке и израда планова безбедности. Након тога следе остале функције: организовање, вођење, координација и контрола.

У данашњем турбулентном времену менаџери безбедности се сусрећу са бројним изазовима, ризицима и претњама. Како су они задужени да управљају безбедношћу, њихов посао прераста у менаџмент ризика где они директно процењују и управљају ризиком. Циљ овог рада јесте да објасни управо тај део посла менаџера безбедности, одговарајући на питања шта је ризик, процена ризика и управљање ризиком.

## 1. Појам безбедносног ризика

Сама реч ризик произилази из италијанске речи *riscare* што значи усудити се. Ризик карактеришу акције које смо спремни да предузмемо, а зависи од тога колику слободу имамо у избору алтернатива. Такође, ризик у безбедности можемо окарактерисати и као калкулирану прогнозу могуће штете односно, у негативном случају, губитка или опасности. Бити под ризиком значи бити субјект штете неког процеса или активности. Степен ризика је функција вероватноће и опасности од штете. С обзиром на бројност начина на које се људима може нашкодити, већина је све време под одређеним степеном ризика. Осим људима, појам безбедоносног ризика може значити и могућност да нашкоди имовини, животињама, природном окружењу итд.

Историја ризика почиње још међу грчким филозофима и арапским математичарима и провлачи се кроз целу људску историју међу трговцима, научницима, интелектуалцима и свима онима који се надају открићу нових метода и начина предвиђања будућности. Прво право проучавање ризика почиње у доба ренесансе. Методе којима се данас користимо у управљању ризицима и анализи избора међу различитим начинима неког догађаја (од теорије игара до теорије хаоса) развиле су се крајем седамнаестог и почетком осамнаестог века.

Како бисмо боље разумели појам безбедносног ризика, потребно је дефинисати појмове везане уз ризике као што су: сигурност, несигурност, опасност и др. За сигурност кажемо да је то ситуација у којој смо дефинитивно сигурни у исход неког догађаја, односно у резултате које ће за собом повући доношење неке одлуке. Како се та сигурност у исход догађаја смањује, говоримо о повећању ризика. С друге стране, као потпуна супротност сигурности налази се несигурност. Разлику између несигурности и ризика дефинисао је још 1921. Френк Книг у књизи *Risk, Uncertainty and Profit*. За њега је разлика између несигурности и ризика следећа: „Ако не знаш са сигурношћу шта ће се догодити, али си упознат са вероватноћом, то је ризик. Ако не знаш ни вероватноћу, то је несигурност“.[1]

Иако се ризик често изједначава са опасности, та два појма потребно је врло јасно раздвојити. Опасност (нем. *Gefahr*, енгл. *Hazard*) је општа претња особама или имовини неке организације и као таква је део ризика. „Према томе, ризик се дефинише као калкулисана прогноза настајања негативних догађаја (опасности) који узрокују штете тј. губитке, односно калкулисаних прогноза настајања позитивних догађаја (прилика/шанси), које нам доносе користи тј. Губитке“[2]. Уколико повежемо претходно наведене појмове са ризиком, закључно можемо рећи да се код ризика ради о једном облику континуитета са потпуним знањем (које доводи до извесности) на једној страни и потпуним незнањем (неизвесности) на другој страни. Заправо су извесност и неизвесност крајње тачке тог континуитета којима се константно тежи, али се никад не достижу, јер не постоји потпуна извесност као ни потпуна неизвесност.

Још једна дефиниција каже да је ризик стање у којем постоји могућност негативног одступања од пожељног исхода који очекујемо или којем се надамо. Дакле, ризик у најширем смислу представља одређену опасност, неизвесност, губитак, односно будући неизвестан догађај који може имати нежељене последице. У том смислу, према Келмеру, ризик је неизвесношћу изазвана могућност неостварења циља

[1] „Risk, Uncertainty and Profit“ **Френк Книг,1921.**
[2] http://novabezbednost.com

у реализацији изабране варијанте одлуке. Сматра се да је неизвесност ситуација у којој потпуно или делимично недостаје информација о могућим стањима објекта и окружења. За разлику од неизвесности, ризик представља степен уверености или неуверености субјекта у сигурност реализације свог циља. Ризик је шанса, вероватноћа нежељене штете, одступања од циља, губитка, повезана с конкретним подухватом (одлуком).

Ми дефинишемо ризик као услов, стање стварног света у којем постоји изложеност опасности тј. несрећним околностима. Тачније, ризик је стање у коме постоји могућност опасног одступања због опасности од жељеног исхода који је очекиван или пожељан. Запажамо најпре да је у дефиницији ризика заступљено стање реалног света; то је комбинација околности, постоји могућност губитка. Запажамо, такође, да нема захтева да могућност буде мерљива, већ да само мора постојати. Ми можемо бити у могућности и не морамо да измеримо степен ризика. Нежељени исход је описан као одступање због опасности од жељеног исхода који је очекиван, тј. прижељкиван. „**Упућивање на жељени исход, који је или очекиван или пожељан,** занемарује и индивидуалну и укупну изложеност ризику. Индивидуа прижељкује да се несрећне околности неће десити и то је могућност да ово очекивање неће бити испуњено, која чини ризик“[3].

Појам који се уз неизвесност често везује за ризике је и вероватноћа. Укратко речено, вероватноћа представља могућност наступања одређеног догађаја. Комплексност вероватноће указује и формирање теорије вероватноће која настоји да квантификује вероватан догађај.

Ако је сигурно да ће се неки догађај десити вероватноћа је 1, а ако је сигурно да се неће десити онда је вероватноћа 0. Ризици се налазе између ове две вредности, односно између 0 и 1. За вероватноћу губитка могуће су две верзије - објективна и субјективна.

Објективна вероватноћа објашњава дугорочну учесталост неког догађаја засновану на претпоставкама великог броја посматраних догађаја у непромењивим условима. У том смислу, разликујемо априорну вероватноћу коју можемо одредити и пре експерименталног испитивања исхода. Вредност ове вероватноће се може израчунати као количник броја повољних и могућих исхода.

Субјективна вероватноћа би значила властито уверење или личну процену исхода одређеног догађаја. Она се разликује од појединца до појединца и на њу утичу различити фактори као што су: старост, интелигенција, образовање и многе друге појединости и специфичности које обележавају појединца.

[3] Сарић др Саша (2004). *Менџмент ризика*. Лесковац, стр. 68.

У најгрубљем смислу, ризик значи изложеност несрећним околностима. Иако је употреба тог термина, у ширем смислу, била адекватна за нашу дискусију све досад, дошао је тренутак да се овај термин дефинише прецизније. Свака област знања има своју специјализовану терминологију и термини који имају сасвим проста значења у свакодневној употреби, често поприме различите и компликоване конотације када се примене у специјализованој области. Један од њих је и термин *ризик*. Економисти, статистичари и теоретичари дуго су расправљали о концепту термина *ризик* и *несигурност*, у покушају да формулишу (конституишу) дефиницију ризика која је примењива у свакој области истраживања. Све до данас нису били у могућности да се сагласе око дефиниције која се може користити у свакој области знања. Чињеница да свака група третира различито тело предмета расправе захтева примену различитих концепата. Иако статистичари и теоретичари користе термин *ризик*, свако од њих га означава сасвим различито. Дефиниција ризика се разликује од једне дисциплине до друге, па чак и у истој области налазе се неке контрадикторне дефиниције. Безбедносни менаџмент, менаџмент ризика и осигурање су такав случај. Делимично зато што је ова област релативно нова, а писци дела о безбедносном менаџменту, менаџменту ризика и теорије о осигурању су покушали да позајме неке дефиниције ризика коришћене у другим областима. Постоје контрадикторне дефиниције о ризику чак и у овој области где је ризик централни објекат изучавања.

Ако извршимо преглед најбољих уџбеника који се користе на колеџима или универзитетима данас, наићи ћемо на општи недостатак дефиниције ризика. Термин *ризик* је различито дефинисан као: (1) вероватноћа губитка (2) могућност добитка (3) несигурност (4) различитост створених од очекиваних резултата или (5) вероватноћа било ког резултата различитог од оног који је очекиван[4].

Иако се теоретичари нису сложили око универзалне дефиниције, све дефиниције деле два заједничка елемента:

1. Мишљење о неодређеном исходу се подразумева у свим дефиницијама ризика: исход мора бити у питању. Када се каже да постоји ризик, морају да постоје бар два исхода;

2. Бар један од исхода је непожељан. Ово може бити губитак у опште прихватљивом облику, у коме нешто од оног што индивидуа излаже ризику буде изгубљено или је добит мања него добит која је могућа.

[4] „Менџмент ризика", др Саша Сарић, Лесковац, 2004, стр. 66.

## 2. Врсте ризика

Класификација ризика је јако сложена и у зависности од појединих категорија разликујемо неколико врста ризика. Уобичајено, под ризиком се подразумева свака ситуација, односно стање конкретног система који са одређеном вероватноћом могу да изазову непреферентну промену квалитета, односно губитак система. За спецификацију и поделу ризика постоје бројни критеријуми. Имајући у виду брзину промене стања система постоје:

- кумулативни ризици, који се карактеришу спорим развојем, спорим деградационим процесима и постепеном променом понашања система;

- удесни ризици, који се карактеришу великом брзином развоја, брзим дерегулационим процесима, великом брзином промене параметара и скоковитим променама излазних карактеристика система.

Независно од врсте и величине, организације се суочавају са ризицима који могу утицати на остваривање њихових како визија и мисија, тако и оперативних циљева. Ови циљеви се могу односити на разне организацијске активности, од стратешких иницијатива, до операција, процеса и пројеката и могу се огледати у друштвеним, заштитним, безбедносним и исходима који се односе на окружење, затим у виду комерцијалних, финансијских и економских мера, у друштвеним, културним, политичким, као и утицајима на репутацију организације.

Све активности организације укључују ризике којима се мора управљати. Да ли организација врши и примењује процену ризика и резултате процене уграђује у одлуке о врсти и начину извршења приватног обезбеђења, говори о професионалности приступа проблему заштите лица, имовине и пословања. Процес процене ризика доприноси ефективности одлучивања тиме што узима у обзир неизвесност и могућност појаве будућих намераваних или ненамераваних догађаја и околности и њихових утицаја на прихваћену визију, мисију и циљеве.

Постоји неколико врста ризика са којима се пословне организације суочавају: тржишни ризик, кредитни ризик, ризик ликвидности, оперативни ризик, правни и регулаторни ризик, пословни ризик, стратегијски ризик и ризик угледа.

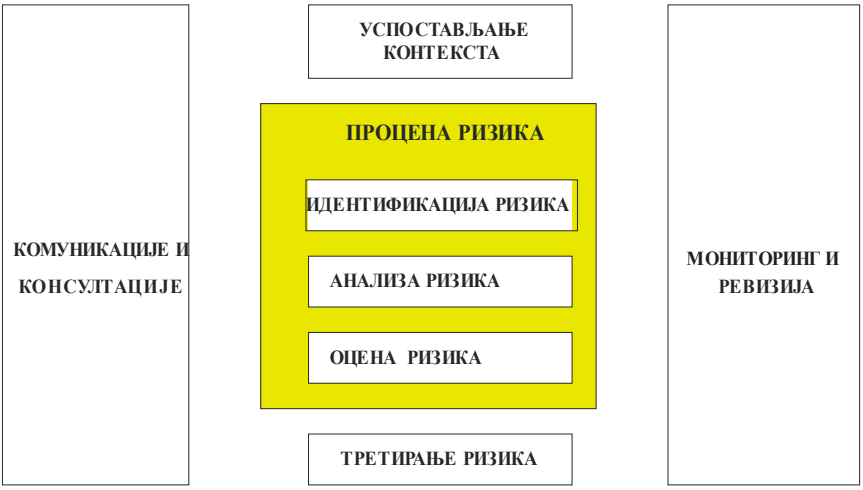
Зависно од тога да ли се ризици односе на предузеће у целини, или само на неко његово пословно подручје, делимо их на опште и посебне. Према томе, по општем значају ризике можемо поделити на три категорије. У прву категорију спадају ризици „више силе” или све

природне катастрофе које имају утицаја на организацију. Последице догађаја које сврставамо у групу „ризика више силе" (потреси, поплаве, пожари…) могу бити у распону од потпуно безначајних до оних потпуно погубних. У другу категорију сврставамо политичке и економске ризике које једноставно дефинишемо као промене у политичком и економском окружењу организације. Трећа категорија ризика састављена је од свих ризика који настају у самој организацији и на које она има највише утицаја. Заједничким именом зову се пословни ризици, а делимо их на: организацијске ризике, ризике пословања и финансијске ризике.

На основу сигурности, ризике делимо на сигурне и неосигурне. Сигурни ризици су они за које постоје техничке основе за утврђивање њихове величине, а тиме и могућности покрића.

### 3. Процена безбедносног ризика

Процена ризика је свеукупан процес идентификовања, анализе и оцене ризика.[5]




*Слика 1.*

Идентификовање ризика подразумева процес проналажења, прописивања и карактерисања елемената ризика који су релевантни за циљеве управљања ризицима, односно процене ризика. Организација

[5] Сарић др Саша (2004). *Менџмент ризика*. Лесковац, стр. 66.

би требало да идентификује изворе ризика, догађаје или низ околности, као и њихове потенцијалне последице. Циљ овог корака је састављање свеобухватне листе ризика заснованих на оним догађајима и околностима које могу помоћи, спречити, умањити или успорити остваривање циљева. Свеобухватна идентификација и регистровање ризика су од суштинске важности, јер се ризик који у овом стадијуму није идентификован искључује из даље анализе. Идентификација би требало да укључи све ризике, без обзира да ли су под контролом организације или нису.

У идентификовању ризика веома су битне релевантне и ажуриране информације. То се односи и на одговарајуће претходне информације о ризику, уколико је могуће доћи до информација такве врсте. Људи који имају одговарајуће знање требало би, такође, да буду укључени у идентификовање ризика. Након идентификовања онога шта би могло да се деси, неопходно је узети у разматрање и узроке и сценарије који показују до каквих последица може доћи. Сви важнији узроци требало би да буду узети у разматрање. При идентификовању ризика важно је узети у разматрање и ризике који су у вези са неискоришћеним приликама.

Анализа ризика односи се на разумевање ризика. Анализа ризика пружа улазну информацију о оцени ризика и одлукама да ли ризици треба да се решавају и које су то одговарајуће (најприхватљивије) стратегије у третирању ризика.

Анализа ризика обухвата разматрање узрока и извора ризика, њихових позитивних и негативних последица, као и вероватноћу појављивања тих последица. Такође, могу се идентификовати и фактори који утичу на појаву последица и вероватноћу њиховог појављивања. Ризик се анализира тако што се одређују последице и вероватноћа њиховог настанка, као и остале особине ризика. Догађај или низ околности могу имати вишеструке последице и могу утицати на већи број циљева. Такође, у разматрање треба узети постојећу контролу ризика и њену ефикасност.

Начин на који су вероватноћа настанка ризика и његове последице изражени и начин на који се они комбинују у циљу оцењивања степена ризика, варираће у зависности од типа ризика и сврхе у које ће се излазна информација о процени ризика користити. Сви они морају бити у складу са критеријумом ризика. Такође, важно је размотрити међузависност различитих ризика и њихових извора.

Сигурност у оцене ризика и њихова осетљивост на предуслове и претпоставке треба да буду размотрени у анализи и да ефективно буду пренети доносиоцима одлука и осталим стеикхолдерима, уколико се то захтева. Фактори, попут размимоилажења у мишљењима експерата

или ограничења моделима треба да буду јасно предочени, а можда чак и наглашени.

Анализи ризика се треба прићи са различитим степеном детаљности који зависи од ризика, сврхе анализе и информација, података и извора који су доступни. Анализа се може поделити на квалитативну, полуквантитативну и квантитативну, или њихову комбинацију у зависности од околности. У пракси, квалитативна анализа се често примењује прва са циљем долажења до опште индикације степена ризика и откривања највећих ризика. Где год је то могуће и одговарајуће, требало би да се изврши и одређенија, квантитативна анализа ризика као следећи корак.

Последице се могу одредити израдом модела исхода неког догађаја или низа догађаја, или екстраполацијом из експерименталних проучавања или из доступних података. Последице се могу изразити у виду одређених и неодређених утицаја. У неким случајевима, неопходно је располагати са више од једне нумеричке или описне вредности да би се прецизирале последице за различита времена, места, групе или ситуације.

Циљ оцене ризика је помоћ у доношењу одлука на основу резултата анализе ризика о томе којим се ризицима треба бавити и о приоритетима третирања ризика. Оцена ризика обухвата поређење степена ризика који су пронађени у току процеса анализе и критеријума за ризике који су утврђени у току разматрања читавог контекста. Циљеви организације и опсег околности до којих може доћи такође треба да буду разматрани. У ситуацијама где треба да се направи избор између опција, он ће зависити од контекста организације.

Одлуке треба да узму у обзир шири контекст ризика и укључе разматрање толеранције ризика које су пронашле друге организације, а од којих организација има користи. Одлуке такође треба да узму у обзир законска ограничења. Уколико степен ризика не задовољи критеријум за ризике, онда се тим ризиком треба бавити (ризик би требало да буде разматран - третиран).

У неким условима, оцена ризика може довести до одлуке о наставку даље анализе. Оцена ризика може такође водити и ка одлуци о томе да се ризик даље не ублажава ни на који други начин осим реализацијом постојеће контроле ризика. Ова одлука ће зависити од утицаја склоности организације ка ризику и постављених критеријума за ризике (које је она утврдила).

**Закључак:**

Безбедносни ризик је калкулисана прогноза настајања негативних догађаја (опасности) који узрокују штете тј. губитке, односно калкулисаних прогноза настајања позитивних догађаја (прилика/шанси) које нам доносе користи. Уколико повежемо претходно наведене појмове са ризиком, закључно можемо рећи да се код ризика ради о једном облику континуитета са потпуним знањем (које доводи до извесности) на једној страни и потпуним незнањем (неизвесности) на другој страни. Заправо, извесност и неизвесност су крајње тачке тог континуитета којима се константно тежи, али се никад не достижу јер не постоји потпуна извесност као ни потпуна неизвесност.

Процена ризика представља свеукупан процес идентификовања, анализе и оцене ризика. Идентификовање ризика подразумева процес проналажења, прописивања и карактерисања елемената ризика који су релевантни за циљеве управљања ризицима, односно процене ризика.

Управљање ризиком је проактивно управљање системом заштите. Процена ризика је метод за планирање заштите, подаци добијени у процесу процене ризика су основа за управљање ризиком. Управљање ризиком представља саставни део управљачких одлука. Стохастичка природа претњи, рањивост и евалуација вредности имовине, проблеми су који отежавају коришћење аналитичких метода у процесу анализе и процене ризика. Процена претњи ограничена је са фактором неодређености јер не знамо када и како ће се неки штетан догађај десити и каквог ће бити интензитета. Управљање безбедносним ризиком обухвата скуп управљачких метода и техника које се користе да би се смањила могућност остварења нежељених и штетних догађаја и последица и тиме повећале могућности остварења планираних резултата.

**Литература:**

• Грубач, Г. (2009). *Заштита информационих система*, Сингидунум.

• *Друштвена безбедност - Услуге приватног обезбеђења - Процена ризика у заштити лица имовине и пословања*, СРПС А.Л2.003: 2010, Институт за стандардизацију Србије, 2010.

• Милутиновић, М. (2011). *Корпоративна безбедност,* Ниш.

• Милутиновић, М. (2012). *Кризни менаџмент*, Ниш.

• *Risk, Uncertainty and Profit* Frank Kinght, Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Co. 1921.

• Сарић, С. (2004). *Менџмент ризика*, Лесковац.

• http:// www.crnarupa.singidunum.ac.rs

http://novabezbednost.com

## SAFETY-RELATED CHALLENGES TO MODERN SOCIETY

Željko Mojsilović, Marija Marović

**Summary:** *The entire history of mankind is a chronological display of exposure to misfortune as well as its effort to face these risks. Our existence is evidence of the success our ancestors had in managing that risk. Risk can be characterized as the calculated prediction of possible damage, or in a negative situation, that of loss or danger. For the purpose of better understanding risk, it is necessary to define concepts related to risk, such as security, insecurity, danger, etc. Security is labelled as a situation in which one is definitely certain of the result of an event, and thus of the results ending in some decision to be made. The lower the level of certainty of the results of events, the higher the risk.*

**Key words**: ***risk, danger, certainty, property, management.***

**Željko Mojsilović**[1]
**Ministarstvo unutrašnjih poslova R. Srbije**
**Marija Marović**[2]
**Balkanski centar za Bliski istok**

# UTICAJ MULTIETNIČNOSTI INSTITUCIJA NA POVEĆANJE STEPENA BEZBEDNOSTI U OPŠTINAMA PREŠEVO, BUJANOVAC I MEDVEĐA

**Rezime:** *Od završenih sukoba između snaga bezbednosti Republike Srbije i albanskih ekstremista na teritorijama opština Preševo, Bujanovac i Medveđa prošlo je 11 godina. Iako je sredinom 2000-ih delovalo da će obnovljeni sukobi prerasti u novi konflikt, u poslednjih nekoliko godina zabeležen je manji broj incidenata i situacija deluje stabilno. Jedan od razloga za to je i integracija Albanaca u državne institucije. Bez obzira na to što integracija nije išla po dinamici koja je predviđena Vladinim planom o mirnom rešavanju krize u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, već daleko sporije, Albanci u ove tri opštine učestvuju na lokalnim izborima, u radu lokalnih i drugih institucija. Teza ovog rada jeste da je integracija Albanaca u društvo i stvaranje multietničkih institucija dovelo do povećanja bezbednosti u ove tri opštine. Za dokazivanje ove teze autori će se osloniti na teorijsku pretpostavku da je politička bezbednost posledica sociopolitičke kohezije u državi, odnosno – da je jaka ona država u kojoj je stanovništvo različitih etničkih, religijskih i kulturnih grupa potpuno integrisano i oseća tu državu kao svoju, te da ih postojeće državne i društvene institucije predstavljaju. Postojanje takvih institucija u koje marginalizovane grupe imaju poverenje smanjuje mogućnost traženja rešenja na vaninstitucionalnom planu i nepolitičkim sredstvima – upotrebom oružja i/ili nasilja.*

**Ključne reči:** *bezbednost, multietničnost, konflikt, integracija, jug Srbije.*

## 1. Teorijska razmatranja

Strukturalne teorije bezbednosti koje potiču iz tzv. Kopenhaške škole povezuju bezbednost države sa njenom političkom i društvenom kohezijom. Tako snaga države zavisi od njene „horizontalne legitimnosti“ koja podrazumeva inkluzivnu zajednicu u kojoj sve grupe unutar

[1] zmojsilovic@pregovarac.rs.
[2] marijamarovic@gmail.com.

države imaju jednak pristup mehanizmima odlučivanja i gde su jednako raspoređena državna sredstva. Prema Buzanu, snažne države, odnosno politički bezbedne, su one koje su u velikoj meri integrisane tako da u njima vlada visok stepen sociopolitičke kohezije (Buzan, 1991).

Posmatranje države na ovakav način je i osnov teorija i praksa iz oblasti rešavanja konflikata (*conflict resolution*). Izučavanje ove oblasti u okviru studija bezbednosti, pa i u praksi međunarodnih odnosa, dobija na većem značaju nakon okončanja hladnog rata i prekida strateškog rivalstva između SSSR-a i SAD. Jedan od razloga za posebno izučavanje unutrašnjih sukoba u državama (*intra state conflict*) leži i u tome što je većina ratova s kraja dvadesetog veka vođena radi stvaranja država, kao posledica nezadovoljavajuće vladavine i zbog položaja zajednica unutar postojećih država (Holsti, 1996).

Teorije o rešavanju unutrašnjih državnih sukoba zasnivaju se na ideji da je ključ za uspostavljanje mira i povećanje bezbednosti rešavanje strukturalnih razloga koji su doveli do samog konflikta. U analizi konflikata koji su obeležili drugu polovinu 20. veka teorija se slaže da, bez obzira na motive koji su varirali od zahteva za većim učešćem u političkim strukturama i pristupu resursima do traženja autonomije i secesionizma, te načina za ostvarivanje tih ciljeva, u osnovi leži nereprezentativnost političkog sistema unutar država i/ili slaba država. Odnosno, da društvom i politikom vlada jedna grupacija ili udružene snage koje potpuno zanemaruju političke i druge potrebe drugih etničkih, verskih ili društvenih grupa unutar društva. To, kako smatra Azar, dovodi do fragmentacije društva i stvara preduslove i plodno tlo za dugogodišnji duboko ukorenjeni unutrašnji konflikt (*protracted conflict*). U takvim slučajevima postojeće institucije obično štite sitnosopstveničke interese autoritarne vlasti ili dominantne grupe. Na taj način se urušava legitimitet institucija, koje prestaju da budu u funkciji rešavanja političkih i društvenih problema i tenzija (Azar, 1990).

Nepostojanje političkih institucija kroz koje bi bilo moguće izražavati nezadovoljstvo i koje bi predstavljale mesto za rešavanje određenih problema zajednica navodi deo zajednice da se samoorganizuje i traži rešavanje strukturalnih problema izvan sistema i vanpolitičkim sredstvima, odnosno oružjem.[3] Shodno tome, jedan od osnovnih principa u praksi rešavanja konflikta unutar država je i preispitivanje i redefinisanje asimetričnog odnosa između strana u sukobu, tj. autoriteta (predstavnika

[3] *Conflict resolution* literarura, na osnovu analize istorijskih slučajeva, pored sistemskih, smatra da je neophodno prisustvo i drugih faktora kako bi nezadovoljne grupe pokrenule oružanu borbu. To su, prema Guru i Harfu, nepostojanje demokratije, izdržljivost režima i posedovanje resursa, sa jedne strane, a sa druge nedostatak participacije u političkom životu društva, predistorija oružane pobune i nivo kohezije unutar grupe (Gurr and Harff, 1996). Postojanje samo asimetrije na strukturalnom nivou nije dovoljan razlog za upotrebu nasilja, ali se asimetrija nalazi u srži unutrašnjih sukoba koji destabilizuju države na unutrašnjem planu.

vlasti, vladajućih struktura) i grupacije koja potražuje zadovoljenje svojih određenih potreba (Van der Merve, 1989).

Kada ovako definišemo razloge unutrašnjeg konflikta nameće se zaključak da je za njegovo rešavanje potrebno preispitati odnose u društvu, tj. uspostaviti novi društveno politički odnos između suprotstavljenih snaga. Uspostavljanjem novog poretka i institucija koje bi bile njegovo ogledalo moguće je sukob sa ratnog polja vratiti na politički. Međutim, da bi se postigao „pozitivan mir" potrebno je preuzimati dugogodišnje napore koji za cilj, na prvom mestu, imaju uklanjanje razloga koji su doveli do sukoba. Zbog toga literatura koja se bavi rešavanjem konflikata govori o preventivnim merama, odnosno onim merama koje treba da spreče povratak u stanje oružanog sukoba nakon uspostavljanja primirja, ali istovremeno doprinose izgradnji trajnog mira. Preporuke koje proizilaze iz teorije i prakse rešavanja konflikata usmerene su ka formiranju reprezentativnih institucija, ostvarivanju dobre uprave (*good governance*), stvaranju kohezivnih društvenih struktura i prilika koje omogućavaju ekonomski i kulturni razvoj. U slučaju etnički motivisanih sukoba, stvaranje preventivnih mehanizama pretpostavlja multikulturalizam, uključivanje etničkih elita u tokove vlasti i odlučivanja i druge aranžmane koji unapređuju upravu (Horovic, 1985; Makgeri i O'Liri, 1993). Takve mere direktno utiču na smanjenje potencijala za obnavljanje ili rađanje sukoba, pa samim tim i na bezbednost.

Autori će, kroz primer juga Srbije, pokazati kako je teklo smirivanje konflikta i koliko multietičnost institucija može da utiče na bezbednost u postkonfliktnom periodu. Analize koje će biti izvedene u ovom radu mogu da ukažu na to u kom pravcu se moglo ići i kuda se mogu usmeriti napori da bezbednosna situacija u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa bude bar kao i u drugim delovima Srbije, tj. da se ovaj region ne izdvaja u odnosu na druge regione u Srbiji.

## 2. Slučaj juga Srbije

Teritorije opština Preševo, Bujanovac i Medveđa neformalno se nazivaju Jug Srbije i podrazumevaju deo Republike Srbije oko administrativne linije sa Kosovom. Zbog blizine Kosova u ovom regionu Srbije najbrojnija je albanska manjina, i to u tri opštine – Preševu, Bujanovcu i Medveđi. Sve tri opštine razlikuju se po demografskoj strukturi. U Preševu Albanci čine većinu, u Medveđi Srbi, a u Bujanovcu većinu čine Albanci, dok Srbi i Romi čine značajan deo stanovništva. Prema popisu iz 2002. godine, Albanci čine većinu u Preševu (89,1%) i u Bujanovcu (54,69 %), dok ih je u Medveđi bilo 26,17%.[4]

[4] *Opštine u Srbiji 2010*. Beograd: Republički zavod za statistiku. 2010. str. 64–65.

Sukobi na Kosovu i bombardovanje Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) 1999. godine jedan je od najznačajnijih događaja za stanovnike ovog regiona u poslednjih desetak godina. Sukob je okončan Vojno-tehničkim sporazumom, koji su potpisale Međunarodne bezbednosne snage (KFOR), te Vlada SRJ i Republike Srbije. Prema tom sporazumu, oružane snage Srbije povukle su se sa Kosova, a istovremeno je na 382 km dugačkoj administrativnoj liniji sa Kosovom i Metohijom uspostavljena pet kilometara široka Kopnena zona bezbednosti (KZB), kojoj je pristup imala samo lakše naoružana policija.[5] Nedugo nakon potpisivanja sporazuma u ovom regionu su izbili sukobi. Oni su u proleće 2001. godine dostigli vrhunac napadima na policiju i vojne jedinice, koje je izvršila „Oslobodilačka vojska Preševa, Medveđe i Bujanovca" (OVPMB), uz pomoć elemenata „Oslobodilačke vojske Kosova" (OVK).[6]

U periodu od 10. juna (od potpisivanja Vojno-tehničkog sporazuma) do 31. decembra 1999. godine izvršeno je 46, a od 1. januara do 25. novembra 2000. godine 340 napada i provokacija u Kopnenoj zoni bezbednosti. Ekstremističke grupe, pre svega sa područja Kosova i Metohije, izvršile su ukupno 386 napada, ispaljivanjem mina iz minobacača, ručnih bacaca i automatskog naoružanja, i to sa područja Gnjilana, Kosovske Kamenice, Prištine i Podujeva.[7] Van Kopnene zone bezbednosti, u dubini teritorije Republike Srbije, izvršeno je 13 napada na području opština Bujanovac (9), Preševo (2) i Medveđa (2). Od ukupnog broja, 12 napada je izvršeno podmetanjem minsko-eksplozivnih sredstava, a jedan upotrebom ručnog bacača. U tim napadima povređeni su pripadnik policije i dva građanina.[8] U napadima je ubijeno 11 pripadnika lokalne policije i 8 građana, 2 građanina su kidnapovana, ranjeno je 39 pripadnika lokalne policije, 3 građanina i 2 člana misije Ujedinjenih nacija. U odgovoru na napade ubijeno je 7 napadača.[9]

[5] Više informacija: Vojno-tehnički sporazum. <http://www.nato.int/kosovo/docu.

[6] International Crisis Group, Serbia: Maintaining Peace in the Preševo Valley, *ICG Europe Report No. 186*, Beograd/Brisel, 2007.

[7] Od ukupnog broja izvršenih napada, 319 je izvršeno na pripadnike i objekte policije (294 napada i 25 provokacija), 66 na građane u Kopnenoj zoni bezbednosti (31 napad i 10 provokacija) i 1 na pripadnike Ujedinjenih nacija. – Pozadina sukoba – Teroristički napadi i provokacije u Kopnenoj zoni bezbednosti, 10. jun 1999. – 31. septembar 2001, www.bujanovacpress.yubc.net.

[8] U tim napadima uništena su dva i oštećeno je više putničkih vozila, uništen jedan, a delimično oštećen drugi most, oštećeno 9 kuća, više stambenih zgrada i lokala, zgrada opštine Bujanovac, Duvanske industrije, objekat FK „Trnovac", nadzemni rezervoar za mazut, ugostiteljski objekat, mehaničarska radionica i deponija smeća. Iz ručnog bacača pogođena je zgrada Odeljenja unutrašnjih poslova Preševo. – Pozadina sukoba – Teroristički napadi i provokacije u Kopnenoj zoni bezbednosti, 10. jun 1999. – 31. septembar 2001, www.bujanovacpress.yubc.net.

[9] U oružanim napadima albanski ekstremisti su upotrebili automatske puške, snajpere, ručne bombe, ručne bacače, minobacače, tromblonske mine, protivtenkovske mine, minsko-

Napadi ekstremističkih grupa uzrokovali su veliku koncentraciju snaga bezbednosti na tom prostoru, direktne sukobe policije i ekstremista, što je za posledicu imalo gubljenje života, uznemirenje i nesigurnost građana koji žive na jugu Srbije. Prema izveštaju Međunarodne krizne grupe, tokom sukoba između OVPMB i jugoslovenskih bezbednosnih snaga poginulo je oko 100 ljudi, dok je 12.500 Albanaca prebeglo na Kosovo.[10]

Konflikt na teritoriji opština Preševo, Bujanovac i Medveđa trajao je 6 meseci. Vlasti u Beogradu nisu priznavale OVPBM kao stranu u sukobu, već kao terorističku organizaciju, pa se stoga nije ni razmatrala opcija pregovora, iako su pregovori kao metod rešavanja kriza i konflikata poželjni čak i u situacijama terorizma.[11] Ipak, sukobljene strane su odlučile da pod posredovanjem međunarodne zajednice sednu za pregovarački sto. Osnovni principi i vlasti i ekstremista su bili isti – čvrsto opredeljenje da krizu rešavaju mirnim putem i političko-diplomatskim sredstvima, odnosno pregovorima.[12] U periodu od 6. februara do 23. marta 2001. godine Koordinaciono telo Vlade SRJ i Srbije, vojska i policija pokušavali su da rade na uveravanju albanske nacionalne zajednice u iskren i pošten odnos u rešavanju nastale krize na jugu Srbije, što je trebalo da dovede do povećanja međunacionalnog poverenja i razumevanja (Simović, 2010: 5). Sukob je okončan potpisivanjem dva odvojena sporazuma o prekidu vatre 12. marta 2001. godine: jednog između Srbije i Međunarodnih bezbednosnih snaga (KFOR) u mestu Merdare, a drugog između OVPMB i specijalnog izaslanika NATO-a u mestu Končulj.

Potpisivanje ovog sporazuma dovelo je do raspuštanja OVPMB, dok je oružanim snagama dozvoljen povratak u Kopnenu zonu bezbednosti (KZB). Nakon 6 meseci intenzivnih sukoba sklopljen je mir, a njegovo održavanje je predviđeno tzv. „Čovićevim planom", koji je u ime Vlade Srbije sačinio njen potpredsednik Nebojša Čović. Kako se navodi u samom tekstu, Program za mirno rešavanje sukoba razvijen je da bi: 1) eliminisao pretnje državnom suverenitetu i teritorijalnom integritetu Republike Srbije; 2) demilitarizovao region i omogućio bezbednost, slobodu kretanja i pravo svih izbeglica na povratak svojim domovima; 3) razvio multietničko i multikonfesionalno društvo; i 4) pružio pomoć ekonomskom i društvenom razvoju regiona. U „Čovićevom planu" se takođe navodi da je ključ za

eksplozivna sredstva itd. – Pozadina sukoba – Teroristički napadi i provokacije u Kopnenoj zoni bezbednosti, 10. jun 1999. – 31. septembar 2001, www.bujanovacpress.yubc.net.

[10] International Crisis Group, **Nestabilni mir u južnoj Srbiji,** *ICG Europe Report No. 152*, Beograd/Brisel, **2003.**

[11] Mnoge svetske krize i konflikti u kojima su se vlade sukobljavale sa grupama koje su smatrane terorističkim rešavani su pregovaranjem. Videti šire: Mojsilović, Ž.: *Terorizam i pregovaranje*, CKMP, Beograd, 2009.

[12] Plan vojnih i političkih predstavnika albanskog stanovništva iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa za rešavanje tamošnje krize i „Čovićev plan", http://bujanovacpress.yubc.net/pozadina sukoba, 24. novembar 2012.

stabilizaciju prilika na jugu Srbije: 1) raspuštanje, razoružavanje pripadnika OVPMB i amnestija; 2) povlačenje vanredno angažovanih vojnih i policijskih snaga; 3) povratak izbeglica; 4) izgradnja multietničkih institucija uz poštovanje ljudskih prava; i 5) ekonomska revitalizacija regiona.[13]

Bezbednosni aspekti tog plana, koji su se odnosili na demilitarizaciju, povratak izbeglica, deblokadu područja i omogućavanje slobodnog kretanja su u značajnoj meri brzo sprovedeni i doneli su prve vidljive rezultate u vidu stabilizacije situacije. Inicijalne mere su imale za cilj da se sklopi i održi primirje, što su i učinile, a za sámo rešavanje sukoba i kretanje ka trajnom miru potrebno je implementirati i druge delove plana. Drugi deo plana je podrazumevao integraciju Albanaca u politički, državni i društveni sistem i poštovanje njihovih ljudskih prava u skladu sa evropskim standardima, što obuhvata:

- usklađivanje nacionalnog sastava zaposlenih u državnim službama, privredi i društvenim delatnostima sa nacionalnom strukturom stanovništva;
- obezbeđivanje odgovarajuće zastupljenosti Albanaca u izvršnim odborima skupština opština i u Vladi Republike Srbije (do izmene odgovarajućih zakona o izborima i o lokalnoj samoupravi), a nakon izmene zakona i u skupštinama opština i Narodnoj skupštini Republike Srbije;
- suzbijanje svih oblika kršenja ljudskih prava, pojačanu kontrolu zakonitosti rada policije i drugih državnih organa, uz slobodu pristupa akreditovanim organizacijama za ljudska prava, radi uvida u stanje u toj oblasti i otvaranje kancelarija za ljudska prava u mesnim zajednicama;
- obavljanje policijske službe od strane nacionalno mešovitih patrola policije kada se za to steknu neophodni uslovi.[14]

U proteklih jedanaest godina, koliko je prošlo od okončanja otvorenih oružanih sukoba, ovo područje i dalje potresaju povremeni incidenti, pogotovo u opštinama Bujanovac i Preševo, u kojima su Albanci većinsko stanovništvo. Incidente čine oružani napadi na bezbednosne snage Republike Srbije, postavljanje eksplozivnih naprava, kao i napadi na druge simbole države Srbije. U prvim godinama nakon sklapanja mira delovalo je kao da svaki incident može da vrati ovo područje u obnovljeni konflikt; međutim, naročito posle 2005. godine, broj napada i incidenata se značajno smanjio. U poslednjih nekoliko godina taj broj je manji od 5, dok u 2009. nije bilo nijednog incidenta. Razlozi za to su višestruki, ali je, svakako, jedan od faktora koji je značajno umanjio potencijal za obnavljanje

[13] Program i plan Savezne vlade i Vlade Republike Srbije – Koordinacionog tela za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa za rešavanja krize u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, http://bujanovacpress.yubc.net/, pozadina sukoba, 25. novembar 2012.

[14] Program i plan Savezne vlade i Vlade Republike Srbije – Koordinacionog tela za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa za rešavanja krize u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, http://bujanovacpress.yubc.net/. pozadina sukoba, 27. novembar 2012.

oružanog sukoba postojanje i drugih kanala za rešavanje problema lokalne zajednice, kao što je postojanje reprezentativnih institucija i instituta za ostvarivanje manjinskih prava.

U tom smislu, u svim planovima za rešavanje ovog konflikta važna mera je i uključivanje Albanaca u politički proces. Ta mera je više puta primenjivana u konfliktima širom sveta i donosila je rezultate.[15] Tako lokalne albanske partije od 2002. godine učestvuju na lokalnim izborima i sačinjavaju lokalne vlasti u sve tri opštine. U republičkom parlamentu izabran je i jedan poslanik Albanac. Time je delimično ispunjen drugi deo plana za rešavanje krize, koji se odnosio na integraciju Albanaca u društvene tokove. Sa druge strane, integracija Albanaca u državne institucije ide daleko sporije i sa mešovitim rezultatima, jer je u nekim oblastima bolje realizovana, a u drugim slabije ili nikako, o čemu će biti reči kasnije u tekstu. Ekonomska situacija je i dalje izuzetno loša i ove tri opštine spadaju u najmanje ekonomski razvijene delove Srbije.

Upravo zbog toga i dalje povremeno dolazi do nezadovoljstva albanskog stanovništva. Najčešće primedbe se odnose na diskriminaciju, nesprovođenje „Čovićevog plana", neefikasnost Koordinacionog tela i neaktivnost Vlade Srbije na poboljšanju ekonomskih prilika. Pored često iskazivanog nezadovoljstva u javnosti, albanski odbornici sa juga Srbije su 2007. i početkom 2012. godine usvojili deklaraciju u kojoj se žale na status albanske manjine i rad državnih organa na njegovom poboljšanju. Tokom 2012. godine ponovo je došlo do izvršenja oružanih napada na pripadnike bezbednosnih snaga na jugu Srbije, na policijskom punktu u selu Dobrosin kod Bujanovca u maju, junu i oktobru.[16] U novembru su veterani OVPMB u centru Preševa podigli spomenik poginulim članovima te organizacije, što je dodatno uticalo na povećanje tenzija između vlasti u Beogradu i Albanaca na jugu Srbije.

## 3. Multietničnost institucija utiče na povećanje bezbednosti

Na bezbednost se može gledati na više načina, u zavisnosti o čijoj bezbednosti je reč. Tako, na primer, možemo govoriti o ljudskoj bezbednosti, koja podrazumeva odsustvo straha na individualnom planu, o bezbednosti države u međunarodnom sistemu ili o bezbednosti države

[15] U Švajcarskoj su pripadnici „Fronta za oslobođenje Jurasijene", koji su koristili nasilje od 60-ih godina za nezavisnost svoje pokrajine, bili integrisani u politički proces. Švajcarska vlada je raspisala referendum i napadi su usporeni. Većina je na referendumu bila protiv nezavisnosti. Kada je front počeo ponovo da deluje, nije imao podršku i vrlo brzo je prestao da postoji (Bock M. A.: Negotiate with Terrorists or: Why Terrorism Cannot be Deterred, *Review Essay*, IPG 1, 2007, str. 160).

[16] Za prvi i najteži napad iz maja odgovornost je preuzela albanska organizacija Pokret za oslobođenje sa Kosova.

na unutrašnjem planu. Upravo je bezbednost države na unutrašnjem planu predmet ovog rada. Kao što je navedeno u teorijskim razmatranjima u prvom delu teksta, na bezbednost države na unutrašnjem planu utiče nivo integrisanosti različitih grupa unutar te države. S obzirom na to da se u tekstu obrađuje postkonfliktno područje, bezbednost se posmatra u kontekstu odsustva oružanog sukoba. Dakle, u narednom delu ovog teksta opisaće se institucije koje pomažu održavanju mira i utiču na izgradnju bolje integrisanog društva na lokalnom nivou.

Ono što je najpre uticalo na stvaranje ambijenta koji bi smanjio mogućnost da se nezadovoljstvo izražava na ekstreman način jeste učešće Albanaca na lokalnim izborima. Samim tim otvoren je prostor za formiranje političkih partija koje bi zastupale određene interese lokalnog stanovništva. Sa druge strane, učešće na izborima je omogućilo lokalnom stanovništvu da se izrazi kroz glasanje, bira svoje predstavnike i da ih poziva na odgovornost zbog eventualnog nerešavanja problema koji tište lokalnu zajednicu. Albanci učestvuju na lokalnim izborima od 2002. godine, i od tada čine lokalnu vlast u sve tri opštine. U Bujanovcu i Medveđi formiranje lokalnih organa vlasti zavisilo je od saradnje albanskih i srpskih lokalnih partija. To takođe predstavlja još jedan korak ka boljoj integraciji albanske manjine jer podrazumeva međuetničku saradnju dve zajednice i omogućava smanjivanje distance koja postoji između njih. Takođe predstavlja priliku da se otvorena pitanja između zajednica rešavaju pregovorima i kompromisom, što je poželjan način rešavanja sukoba.

### 3.1. Multietnička policija

Do kraja 2001. i tokom 2002. godine u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, u cilju stabilizacije, formirana je multietnička policija (MEPE), u koju su regrutovani Albanci. Policija u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa je multietnička po sastavu i stoga sámo ime MEPE ne označava odvojenost u neku posebnu operativnu jedinicu. Pored toga, punktovi multietničke policije formirani su u selima koja se nalaze u KZB. Od 2003. godine se beleži daleko veća zastupljenost manjina u policiji, pa tako danas policija u ove tri opštine daleko bolje odslikava etnički sastav lokalnog stanovništva. S pravom ili ne, jedinice MEPE i dalje se smatraju uspešnim proizvodom reformi policijske službe na jugu Srbije i predstavljaju najbolje do sada upotrebljeno sredstvo kad je reč o mehanizmima izgrađivanja poverenja u zajednici (Danus, 2004: 70). U prilog ovome govori i niz izveštaja o istraživanjima mišljenja javnosti i uticajnih pojedinaca na društvenom i političkom planu u ove tri opštine, a koji se u velikoj meri slažu da je rad policije na lokalnom nivou viđen kao veoma pozitivan. Na pozitivnu ocenu njihovog rada, koju daju naročito albanski ispitanici, utiče to što je policija multietnička.[17]

[17] Fokus grupe i intervjui održani u avgustu i septembru 2012. za potrebe istraživanja koje je sproveo Balkanski centar za Bliski istok; Baćević et al., 2011.

Izgradnja etnički reprezentativne policije na lokalnom nivou je kontinuiran proces u koji se i dalje ulažu značajni napori. Tokom 2011. godine MUP Srbije, u saradnji sa misijom OEBS-a, vrši animaciju i upoznavanje građana albanske nacionalnosti sa načinom prijavljivanja i konkurisanja na osnovnu policijsku obuku. Tako je od 250 zainteresovanih građana albanske nacionalnosti njih 47 odabrano da poseti Centar za osnovnu policijsku obuku i upozna se sa načinom polaganja prijemnog ispita.[18]

### 3.2. Lokalni saveti za bezbednost

Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je donet 2007. godine, predvideo je osnivanje opštinskih saveta za bezbednost. Glavna funkcija tih tela jeste da razmatraju bezbednosna pitanja koja se tiču lokalnih zajednica i da ih rešavaju u saradnji sa lokalnim organima vlasti.[19] Savetima predsedavaju predsednici skupština opština, a u njihovom radu učestvuju ugledni građani, predstavnici lokalne zajednice, lokalni političari i predstavnici državnih institucija kao što su sudstvo i policija. Prema ocenama načelnikâ policijskih stanica u Preševu, Bujanovcu i Medveđi, opštinski saveti za bezbednost su se pokazali kao izuzetno koristan kanal komunikacije sa lokalnim stanovništvom.[20] U istraživanju percepcije bezbednosti na lokalu, koje je uradio Balkanski centar za Bliski istok, rad tih saveta je ocenjen kao pozitivan zbog toga što predstavlja lokalnu zajednicu, što je multietnički i zbog toga što omogućava sučeljavanje građana i predstavnika vlasti oko bezbednosnih problema koji tište zajednicu.[21]

### 3.3. Državna uprava

Jedan od pokazatelja da je uvođenje koncepta multietičnosti na početku išlo usporeno je i jedan od zaključaka Izveštaja o radu Koordinacionog tela Saveta ministara SCG i Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa za period od 1. januara do 30. juna 2005. godine, u kome se navodi da „koncept multietničnosti treba sprovesti i na terenu, a ne samo deklarativno".[22] Pored toga, u izveštajima ovog tela za period od 1. januara do 30. juna 2005. godine navode se pokušaji javnog

[18] Obradović, J. (2011): Posetili nas mladi Albanci, *Млади полицајац*, br. 58, Sremska Kamenica, COPO, str. 13.

[19] Dobar izvor informacija o opštinskim savetima za bezbednost je „Priručnik za rad lokalnih saveta za bezbednost", BCSP, 2011.

[20] Intervjui održani 2. novembra 2012.

[21] BCBI, istraživanje će biti publikovano u januaru 2013.

[22] Izveštaj o radu Koordinacionog tela Saveta ministara SCG i Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa u periodu od 1. januara do 30. juna 2005.

oglašavanja za rad u pravosudnim organima, gde je tokom 2005. godine objavljen oglas za prijem, odnosno za izbor nosilaca pravosudnih funkcija, ali se niko od lica albanske nacionalnosti nije prijavio. Primećeno je da nije bilo ni veće zainteresovanosti lica albanske nacionalnosti za rad u pravosudnim institucijama, a to se potvrđuje kroz nejavljanje na oglas za izbor sudija koji je u toku, jer se samo jedan Albanac javio na taj oglas, i to alternativno – za sudiju u Opštinskom sudu u Preševu, odnosno u Opštinskom sudu u Bujanovcu.[23] Istovremeno, lokalni albanski političari upravo ističu kako je mali broj Albanaca zaposlenih u državnim institucijama pokazatelj da je država neiskrena u pristupu prema jugu Srbije. Šefica službe Koordinacionog tela Danijela Nenadić kaže da je jedan od razloga za nizak odziv Albanaca na konkurse i taj što vrlo često ne mogu da zadovolje kriterijume iz konkursa, kao što su nivo stručne spreme i određen broj godina radnog iskustva. Ona takođe navodi da je, naročito u poslednje dve godine, broj Albanaca zaposlenih u državnoj upravi porastao. U nekim službama, kao što su Poreska uprava, Carina i Uprava za trezor, od pre dve godine, po prvi put posle 90-ih, ima zaposlenih građana albanske nacionalnosti. Albanci su odnedavno zaposleni i u graničnoj policiji, a u Ministarstvu prosvete prosvetni inspektor i prosvetni savetnik su Albanci.[24]

## 4. Zaključak

U ovom regionu se i dalje događaju sporadični incidenti, ali su mnogo ređi nego pre desetak godina. Jug Srbije u tom pogledu i dalje ima problema, ali je situacija daleko bolja nego pre. Uzimajući u obzir teorijske pretpostavke sa početka rada i podatke iznete u drugom delu, može se zaključiti da multietičnost institucija na primeru juga Srbije takođe utiče na stepen bezbednosti građana. To se na primeru juga Srbije može tumačiti u dva pravca.

Prvo, uključivanje Albanaca u policiju i uključivanje multietničke policije na poslove i zadatke u ovom regionu doprinelo je poboljšanju stepena bezbednosti u delu smanjenja napada i oružanih provokacija. Razvoj lokalne zajednice i osnivanje opštinskih saveta za bezbednost i Saveta za međunacionalne odnose doprineo je većoj participaciji Albanaca u odlučivanju o problemima bezbednosti na lokalnom nivou. Za razliku od pre deset godina, dakle, koriste se institucije za rešavanje problema:

– postoji lokalna vlast koja je izraz narodne volje;

– postoje lokalne institucije u kojima su zaposlene obe etničke zajednice;

– postoji multietnička policija.

[23] Izveštaj o radu Koordinacionog tela Saveta ministara SCG i Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa u periodu od 1. januara do 30. juna 2005.

[24] Intervju održan 24. decembra 2012.

Sa druge strane, problem sa većim uključivanjem Albanaca sa juga Srbije je veći na državnom nivou, gde su tek sporadično zaposleni građani Srbije albanske nacionalnosti. U Skupštini Srbije sedi jedan poslanik Albanac, a malo ih ima i u sistemu pravosuđa, zdravstva i školstva.

Građani albanske nacionalnosti još uvek ne vide Srbiju u potpunosti kao svoju državu već, zbog osetljive političke situacije, još uvek pre gledaju ka Prištini nego ka Beogradu, pa stoga i ne osećaju da ih država štiti kao svoje građane, što je i dovelo do pogoršanja situacije u poslednjim mesecima.

Prošlo je 11 godina od okončanja sukoba u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, a koncept multietičnosti u institucijama još uvek nije dovoljno razvijen i još mnogo treba raditi na tom problemu. Problem ekonomske nerazvijenosti regiona još uvek je dominantan, što direktno utiče na nezaposlenost, siromaštvo, razvoj sive ekonomije i kriminala, a samim tim i na moguće nestabilnosti.

S obzirom na to da je ovaj region mogući problem za Srbiju, trebalo bi mobilisati više snaga i energije ka uspostavljanju sistema koji bi dugoročno doprineo stabilnosti, a to podrazumeva veće uključivanje lokalnih institucija u sistem bezbednosti, integraciju Albanaca u društvo i stvaranje multietničkih institucija na svim nivoima, što bi za posledicu imalo osećanje stanovništva da ih država štiti i predstavlja i da je to njihova država.

**Literatura**

1. Azar, E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Aldershot: Dartmouth.

2. Baćević, J., Bancroft, I., Fridman, O. and Tošić, J. (2011). *The Conflict and its Aftermath in South Serbia – Social and Ethnic Relations, Agency and Belonging in Presevo and Bujanovac.* Belgrade: Center for Comparative Conflict Studies.

3. Bock, M. A. (2007). Negotiate with Terrorists or: Why Terrorism Cannot be Deterred. *Review Essay-1*. IPG.

4. Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the post-Cold War era.* London: Harvester Wheatsheaf.

5. Danus, M. (2004). *Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe.* Beograd: OEBS.

6. Gurr, T. and Harff, B. (1996). *Early Warning of Communal Conflicts and Genocide: Linking Empirical Research to International Responses*. Tokyo: United Nations University.

7. Holsti, K. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

8. Horovitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley. CA.: University of California Press.

9. International Crisis Group. Serbia: Maintaining Peace in the Preševo Valley. *ICG Europe Report No. 186*. Beograd/Brisel: ICG.

10. International Crisis Group (2003). Nestabilni mir u južnoj Srbiji. *ICG Europe Report No. 152*. Beograd/Brisel: ICG.

11. Izveštaj o radu Koordinacionog tela Saveta ministara SCG i Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa u periodu od 1. januara do 30. juna 2005.

12. Mac Garry, J., O'Leary, B. (1993). The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts. Taylor & Francis Group.

13. Mojsilović, Ž. (2009). *Terorizam i pregovaranje*. Beograd: Centar za krizni menadžment i pregovaranje.

14. Obradović, J. (2011). Posetili nas mladi Albanci. *Млади полицајац*, br. 58. Sremska Kamenica: COPO.

*15. Opštine u Srbiji 2010* (2010). Beograd: Republički zavod za statistiku.

16. Pozadina sukoba – Teroristički napadi i provokacije u Kopnenoj zoni bezbednosti, 10. jun 1999. – 31. septembar 2001, www.bujanovacpress.yubc.net.

17. Priručnik za rad lokalnih saveta za bezbednost, BCSP, 2011.

18. Simović, M. (2010). Obezbeđenje administrativne linije sa Kosovom i Metohijom na Jugu Srbije. *Novi glasnik 1–2*. Vojska Srbije.

19. Van der Merve, H. (1989). *Pursuing Justice and Peace in South Africa*. London: Routledge.

20. Vojno-tehnički sporazum. www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm.

## MULTI ETHNIC CHARACTER OF INSTITUTIONS IN MUNICIPALITIES OF PRESEVO, BUJANOVAC AND MEDVEDJA HELPS INCREASE SECURITY IN THIS POST-CONFLICT AREA OF SOUTH SERBIA

**Summary:** *Armed Conflict between Albanians and Serbian security apparatus in three South Serbian municipalities of Presevo, Bujanovac and Medvedja that broke out in 2000. threatened to turn into yet another ethnic war following break up of former Yugoslavia. Following best practice in conflict resolution new democratic government in Belgrade with support from international community came forward with the plan for resolution of the crisis. Six months after intensive clashes truce was signed and the government of Serbia and representatives of local Albanians began working together on building peace in those three municipalities. One of the key pillars of the peace settlement was inclusion of Albanians in socio/political processes and integration into official state structures. Although Albanians were quite early integrated into local police and soon after the end of conflict participated in the local elections, in 2002, their integration in other national institutions is slow paced. This papers argues that multi ethnicity of institutions in Presevo, Bujanovac and Medvedja increases security and helps prevent armed conflict. In doing that, this paper will employ theoretical concept of strong state as understood by Copenhagen school and principles of resolution of protracted conflict derived from the vast body of conflict resolution literature.*

**Key word:** *security, multiethnic, insurgency, conflict, intergration, South Serbia.*

**Мр Момир Остојић**
**[1]Висока струковна школа за предузетништво, Београд**

# БЕЗБЕДНОСТ И МУЛТИКУЛТУРАЛНОСТ У ЕВРОПСКОМ СИСТЕМУ ВАЗДУШНЕ ПЛОВИДБЕ

**Резиме**: *Ширење Европске уније и јачање њених институција, које би требало да буду мултиетничке, поставља императив стабилних међуетничких односа. Институционално успостављање европског система ваздушне пловидбе заокружује се потписаним мултилатералним споразумом о успостављању јединствене европске ваздухопловне области и пројектом „Јединствено европско небо“ који, поред осталог, подразумевају тесно цивилно-војно интегрисање система и настајање корпоратизованих наднационалних институција у оперативној функцији безбедности ваздушне пловидбе. Уочена комплементарност безбедности ваздушне пловидбе и националне безбедности определила је потребу за анализом ових интеграционих процеса у контексту односа националне и социјеталне безбедности, националних суверенитета и етничких идентитета, европског безбедносног и одбрамбеног идентитета и улоге НАТО-а у претпостављеној мултикултуралности.*

**Кључне речи**: *безбедност, мултикултуралност, ваздушна пловидба, суверенитет, идентитет.*

## Увод

Мултикултурализам је неоспорно вишеструко сложен и вишеслојан феномен који је тешко теоријски, методолошки и појмовно омеђити и дефинисати. Разлог томе треба првенствено тражити у чињеници да он измиче теоријско-методолошким матрицама класичних дисциплина друштвених наука. Свака од фундаменталних или изведених дисциплина друштвених наука, када се, ослањајући се само на сопствену теоријско-методолошку матрицу, упусти у објашњавање феномена мултикултурализма, убрзо се показује неспремном и недовољном за такав подухват. Природу једне мултикултуралне заједнице не чини само скуп језичких и етничких диверзитета њених грађана, већ и њихових идентитета

1 ostojicmomir@yahoo.com

на основу којих они граде различите друштвене планове.[2] Због тога се мултикултуралност везује, пре свега, за социјеталну безбедност чији референтни објекат представља управо колективни идентитет, односно скуп идеја и пракси које одређене појединце идентификују као припаднике неке друштвене групе. Социјеталну безбедност треба разликовати од социјалне сигурности, која се, пре свега, односи на економску помоћ појединцима који су суочени са незапосленошћу, сиромаштвом, инвалидитетом или неким другим проблемом који их онемогућава да остваре минималне економске услове за достојанствени живот. У данашњем свету, иако то није одувек било тако, најмоћнији колективни идентитет је национални идентитет.[3] Из тог разлога се мултикултуралност не може посматрати изоловано од националне безбедности.

У науци се раздваја појам безбедности државе од безбедности друштва, уз нагласак да основни критеријум безбедности државе представља њен суверенитет, а безбедности друштва – идентитет, тј. свест о припадности заједници. Кроз оба термина прожима се, у бити, егзистенција или преживљавање државе и друштва; држава која изгуби суверенитет престаје да буде држава, а друштво кад изгуби идентитет престаје да постоји као суверена јединка.[4] Појам суверенитета је одавно изашао из својих традиционалних оквира и подразумева права држава као чланица међународне заједнице, тако да би у теорији, а сада већ и пракси кооперативне безбедности, опстао као „одрживи суверенитет“. Међутим, појмови друштвеног и националног идентитета су толико егзактни да не би могли издржати трансформацију у „одрживи идентитет“.

Разликујући појмове државе и друштва у савременој теорији и пракси, може се уочити да одређени садржаји, који представљају безбедност друштва и појединаца, представљају и садржаје националне безбедности. Из тога би се могло закључити да није само држава објект националне безбедности, већ она обухвата друштвену и појединачну безбедност.

Међу кључним теоријским и друштвеним питањима у савременој европској науци и политици је и питање: „Како унутар европских интеграционих процеса створити социјални простор

[2] Башић, Г.: Европске интеграције и политика мултикултуралности у Србији, *Филозофија и друштво*, 1/2006, Београд, 2006.

[3] Buzan, B.; Weaver, O.; Wilde, J.: *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, London, 1998. Mcsweeney, B.: *Security, Identity and Interest, A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, 1999. Waever, O.; Buzan, B.; Kelstrup, M.; Lamaitre, P.: *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993. *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.

[4] Аврамов, С.: Безбедност у XXI веку, Зборник радова *СИМВОН*, Београд, 2001, стр. 423.

за сугласје мноштва култура, језика и етничких група које постоје унутар Европске уније?“[5] При томе, не сме се занемарити чињеница да је мултикултуралност у ствари скуп идентитета који су у основи индивидуалне и социјеталне безбедности, а у савременим процесима глобализације и регионализације, са интеграционим процесима на разним интересним основама, национални идентитет, који је у основи националне безбедности, појављује се као најјачи колективни идентитет. С обзиром на то да се Европска унија појављује као мултикултурална институција, европске интеграционе процесе и развој њених институција није могуће објективно сагледати изван наведеног контекста мултикултуралности и безбедности.

**Европски систем ваздушне пловидбе**

Усвајањем Чикашке конвенције 1946. године и прихватањем *ICAO*[6], као органа Уједињених нација за стандардизацију светског цивилног ваздухопловства, могло би се рећи да је систем ваздушне пловидбе постао јединствен на глобалном нивоу, а да национални системи представљају његове стандардизоване комплементе. Чикашка конвенција гарантује ексклузивно право суверенитета држава да располажу својим ваздушним простором, као и да доносе прописе који могу одступати од постављених међународних стандарда те организације. Према томе, гаранти безбедности ваздушне пловидбе и ваздушног простора су државе, које успостављају сопствене системе ваздушне пловидбе, и оружане снаге, којима гарантују безбедност ваздушног простора. Међутим, такве полазне основе, на којима се темељи функционисање *ICAO*, не представљају сметњу у евроатлантским пројектима да државе своје суверено право над ваздушним простором и ваздушном пловидбом у оквиру својих граница удружују са другим државама, делегирају одговорност за управљање ваздушним саобраћајем или одговорност за безбедност ваздушног простора другим државама, заједничким органима више држава или пак заједничким корпоративним недржавним субјектима.

Тако су још 1997. године министри саобраћаја *ECAC*[7] затражили од *Eurocontrol-a* да предложи свеобухватну стратегију управљања ваздушним саобраћајем за Европу која ће ићи у сусрет потребама ваздухопловства до 2015. године. Као резултат тога формулисана

[5] Башић, Г.: *op. cit.*

[6] ICAO – International Civil Aviation Organization, Међународна организација цивилног ваздухопловства, као специјализован орган Уједињених нација.

[7] ECAC – European Civil Aviation Conference, Европска конференција за цивилно ваздухопловство на нивоу министара саобраћаја и транспорта.

је европска стратегија управљања ваздушним саобраћајем *2000+*[8] која, између осталог, одређује јединствен ваздушни простор или „јединствено европско небо". Док се наведени документ односи углавном на службе управљања ваздушним саобраћајем, на основу мандата Европске комисије и *ECAC-а*, *Eurocontrol* је израдио допунску Стратегију ваздушног простора за државе чланице *ECAC-а*[9]. Та стратегија, како се наглашава, такође иде у сусрет прогнозама удвостручавања комерцијалног ваздушног саобраћаја до 2015. године, а у односу на такву прогнозу поставља се стратегијски захтев за максимирањем капацитета ваздушног простора. Основни циљ и те стратегије јесте да прогресивно доведе до *ECAC* ваздушног простора, одређеног као један континуум, према потребама корисника за услугама служби управљања ваздушним саобраћајем, који више неће бити ограничен националним границама или ексклузивним коришћењем појединих група корисника. Стратегија подразумева реструктурирање европског ваздушног простора и центара контроле летења, уз наглашавање потреба националне и колективне безбедности (НАТО) и ефикасније повезивање цивилних и војних структура.

Та стратегија посебно наглашава безбедност Европе као целине, истичући да војна авијација има виталну улогу, коју игра у „безбедности Европе". Та одговорност може захтевати војне операције и у оквиру акција које изводе међународне организације (УН, НАТО, ЕУ…) и давање предности војним ваздухопловима над цивилним у неким околностима. Стога је фундаментална одговорност сваке државе да омогући увежбавање и операције својих ваздухопловних, поморских и копнених снага, како би се оне оспособиле за испуњавање своје одговорности у погледу безбедности и одбране.

Претпостављена поједностављена униформност структура европског ваздушног простора треба да олакша његово коначно реструктурирање и реализацију идеје изражене у слогану „Јединствено европско небо", померањем граница постојећих обласних контрола летења са административних државних граница. Реализација ове стратегијске замисли изражена је дефинисањем тзв. Функционалних блокова ваздушног простора (*FAB*)[10] као „блокова који су засновани на оперативним захтевима, одражавајући потребу да се обезбеди интегрисаније управљање ваздушним простором, без обзира на постојеће државне границе". У европском регулативном оквиру национални системи контроле летења се корпоратизују и приватизују да би конкурисале за надлежност у таквим структурама ваздушног простора за више држава, у којима би прерасле у

[8] Air Traffic Management Strategy 2000+, Volume 1, 2, Eurocontrol, 1999, 2000.
[9] Eurocontrol Airspace Strategy for the ECAC States, Eurocontrol, 2001.
[10] FAB – Functional Block of Airspace.

наднационалне корпорације. То подразумева слободно запошљавање и мултинационални састав ваздухопловног особља на јединственом европском простору.

**Примери проблема мултикултуралности**

Чињеница да референдум о европском уставу није успео управо због противљења Француске, на њеном примеру показује и проблеме мултикултуралности у настајању европског система ваздушне пловидбе. Француска, иако званичном политиком официјелно подржава процес европских интеграција, суштински и практично одбија потпуну имплементацију *Eurocontrol-ових* стандарда, осим делова за које сматра да одговарају њеним интересима. Француска не прихвата јединствен програм школовања контролора летења и исказује противљење доминацији енглеског језика у ваздухопловству.[11] Француски ваздухопловни закон представља специфичан пример по коме су у службеној употреби контроле летења, за комуникацију пилот – контролор летења, равноправни енглески и француски језик. Када се послуша фреквенција контроле летења на париском аеродрому „Де Гол“ чује се доминација француског језика. Након службених анализа појединих инцидената у којима је, као један од узрока који су допринели инциденту, констатован неспоразум пилот – контролор, кратко време је у службеној употреби био само енглески, али је убрзо затим у француском Парламенту поново враћена одредба о службеној употреби и француског језика у француском ваздушном простору, сматрајући да је то „део националног идентитета“ будући да су ту најбројније авио-компаније са француског говорног подручја. Такође, у бившим француским колонијама, нарочито у Африци, скоро да нема ваздухопловних публикација на енглеском језику, а и комуникација се ваздухопловним властима тих држава је на француском.

Француски контролори летења организовано и отворено изражавају негодовање и протесте према европским пројектима и прописима Европске уније о пројекту „Јединствено европско небо“. Тако је, још 20. јуна 2000. године, организован двадесетчетворочасовни штрајк упозорења француских контролора летења,[12] који је направио општу пометњу у целој Европи, а посебно у суседним државама, зауставивши преко 7.500 летова, од којих 3.000 у прелету, а који су уобичајено планирани за тај дан. Штрајк је организован као реакција

[11] Извор: ENAC – Ecole Nationale de l'Aviaton Civile, N/Ref.: N° 151/ENAC/CA, ATM Department, Toulouse, 4. септембар 2006.

[12] Извор: *BBC NEWS*, Strike halts French air traffic, понедељак, 26. јун 2000, 17.57 GMT, 18.57 UK.

на одлуке којима је Европска комисија, на заседању претходне недеље у Луксембургу, позвала министре транспорта да националне системе управљања ваздушним саобраћајем замене регионалним системима у препуном ваздушном простору. Уз то, председник Удружења француских контролора летења је истакао да: „Европска комисија покушава центре контроле летења да учини међусобно конкурентно супротстављеним, претварајући их у облик комерцијалне активности. Безбедност путника, и оних на земљи, стални је циљ контролора летења, који је изнад флексибилности саобраћаја.“ Представник Европске комисије, Лојола де Паласио, окарактерисао је штрајк као „комплетно неоправдан“ и да „ту нема питања око приватизације контроле летења“.

Међутим, директор немачких служби ваздушне пловидбе 2005. године јавно објављује намеру приватизације немачке контроле летења, која би, у тржишном наступу у „јединственом европском ваздушном простору“, била доминантан конкурент у региону и за почетак би, као регионални центар, обухватила земље Бенелукса.[13] Верујући да ће пројекат „Јединствено европско небо“, на основу јасне регулативе ЕУ, бити имплементиран, те да ће садашњих преко 60 центара контроле летења бити сведено на 10 до 15, немачки високи званичник види могућност даљег конкурентног наступа приватизованих немачких служби ваздушне пловидбе. Истовремено, немачке организације контролора летења траже подршку од европских колега за отпор приватизацији, са ставовима сличним француским.

## Мултикултуралност као безбедносни проблем

У *Eurocontrol-овом* извештају[14] о статусу цивилно-војне координације истиче се да „НАТО може тражити повећање флексибилности управљања ваздушним саобраћајем да би се омогућило ад хок повећање капацитета контроле летења, како би се изашло на крај са неочекиваним војним развојем у подршци управљања кризним ситуацијама“. Посебно значајно у том извештају је *Eurocontrol-ово* виђење свог места и улоге у војним активностима и у ратним операцијама, као што је била агресија НАТО снага на нашу земљу 1999. године, које гласи: „Косовска криза је нагласила потребу повећања флексибилности европског система управљања ваздушним саобраћајем када се суочи са неочекиваним догађајима.

[13] Извор: Richter, Patric, World Socialist Web Site, 10. септембар 2005; *Flug Revue*, VIP Interview, Diter Kaden, фебруар 2006.

[14] Status of Civil-Military Co-ordination in air traffic management, Phase I – Fact finding, Joint study PRU-Agency, Eurocontrol, октобар 2001.

Док су војне власти изразиле потпуно задовољство подршком овог система кризним операцијама, цивилно ваздухопловство је доживело драматичну годину у погледу цене и губитка профита. Недавна косовска криза нагласила је неке од потешкоћа које су произашле када су војни ваздухоплови повећано користили ваздушни простор конфигурисан за мирнодопске услове. Издвојени део ваздушног простора био је недовољан и многи ваздухоплови, који су учествовали у операцијама, били су усмерени у ваздушни простор нормално отворен за цивилни ваздушни саобраћај. Летови укључени у те операције захтевали су поверљивост у погледу обраде података и других летова контролисаних на истој фреквенцији, као и у погледу особља контроле летења. Та питања су веома деликатна када је интегрисан организациони модел у употреби. Ти ваздухоплови имају потребу да лете у оптималном профилу лета и захтевају апсолутни приоритет, па постоји потреба за интегрисаним провајдером ради одржања специфичне позиције или специјалним поступцима због опслуживања те врсте ситуација и здружених вежби".

Без било какве сумње, *Eurocontrol-ова* Централна јединица за управљање протоком ваздушног саобраћаја максимално ефикасно је искористила своје функционалне могућности, тако што је у веома кратком року преусмерила све ваздухоплове из простора бивше СРЈ и око њега, припремивши га за несметана дејстава НАТО бомбардера и крстарећих ракета. *Eurocontrol* је такво стање ефикасно одржавао све време током агресије, уз преусмеравање цивилних ваздухоплова у просторима других држава, који су били потребни за брзо груписање и развој НАТО авијације, а до тих простора је стизао ефикасним вођењем контроле летења кроз цивилни ваздушни саобраћај. Дакле, цивилно-војна борбена сарадња и могућности ефикасне (зло)употребе централизованог европског управљања протоком цивилног ваздушног саобраћаја су ту показали потпуну оперативну ефикасност. Међутим, у овом случају, *Eurocontrol-ови* аналитичари виде проблем интегрисаног система контроле летења у сопственом особљу, посебно зато што је, у оквиру успостављања стратегијског концепта „Јединствено европско небо", предвиђена слободна тржишна флуктуација контролора летења, која подразумева мултинационални састав особља у систему, како у саставу самог *Eurocontrol-а*, тако и у замишљеним будућим наднационалним регионалним центрима. Посматрано са моралног аспекта контролора летења, ситуација је збиља деликатна када се он нађе у ситуацији да ради у систему који активно води борбену авијацију у мисији бомбардовања његове земље.

Констатујући да се „интегрисана организација може суочити са извесним проблемима у вези са особљем у тим типовима ситуација",

проблем и могућност његовог решења *Eurocontrol* исказује на следећи начин: „Како посао постаје много отворенији за стране контролоре летења, могуће је да неко особље буде суочено са ситуацијом конфликта интереса ако њихове земље буду укључене у одређене кризе. Њихово присуство унутар центра контроле летења може имати штетне последице ако информације нису под стриктном контролом; летове ваздухоплова који учествују у таквим операцијама мора опслуживати поуздано и специјално обучено особље, што подразумева ангажовање војних контролора летења у службама ваздушне пловидбе или цивилних контролора са статусом резервних официра".

Претходно описано функционисање оперативне подршке *Eurocontrol-a* и јединственог европског система управљања ваздушним саобраћајем у извођењу НАТО операција, верификовано је Меморандумом о сарадњи *Eurocontrol-a* и НАТО-а,[15] који су потписали директор *Eurocontrol-a* Виктор Агуадо и генерални секретар НАТО-а Џорџ Робертсон, 6. маја 2003. године у Бриселу.

Описано виђење могућих проблема „сукоба интереса" ваздухопловног овлашћеног особља, у ситуацији када је његова матична држава предмет војне акције, решено је одредбама анекса меморандума. По тим одредбама, веома је реално очекивање да ће услов за будући пријем на рад у *Eurocontrol-у* бити успешан пролазак кроз безбедносне провере у НАТО-у.

Према одредбама анекса меморандума, *Eurocontrol* се обавезује:

• да ће информацијама располагати по НАТО стандардима и класификацији поверљивости и неће их давати чак ни земљама чланицама *Eurocontrol-a* без претходног одобрења НАТО-а;

• само особље *Eurocontrol-a* које је прошло безбедносну проверу у НАТО-у и има НАТО-дозволу може имати приступ тим информацијама, и то само оним за које је неопходно да их знају;

• пре достављања поверљивих информација служба безбедности НАТО-а мора утврдити да је *Eurocontrol* припремљен за заштиту информација, на начин како то пошиљалац захтева;

• орган безбедности НАТО-а је одговоран за безбедносне аранжмане и њихову размену у оквиру меморандума;

• *Eurocontrol* ће успоставити орган безбедности са сличном одговорношћу, о чему ће доставити извештај органу безбедности НАТО-а.

Од 2001. године генерални директор *Eurocontrol-a* је Шпанац Виктор М. Агвадо, који има респектабилно војно искуство јер је своју

[15] Memorandum of Cooperation Between The European Organisation for The Safety of Air Navigation (EUROCONTROL) and The North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Brussels, мај 2003.

професионалну каријеру почео као руководилац за техничке стандарде у војној бази ваздухопловних снага Албакате, одакле је прешао у Управу цивилног ваздухопловства и постављен као системски инжењер, одговоран за цивилно-војне пројекте контроле летења. Три године је био у шпанском Министарству одбране на функцијама заменика генералног директора за индустрију и начелника Кабинета државног секретара за одбрану. Пре доласка у *Eurocontrol* радио је у *ICAO* на развоју Програма универзалног безбедносног надзора и Глобалног плана ваздухопловне безбедности.[16] У 2008. години функцију генералног директора је преузео Британац Дејвид Макмилан, који се истакао на пројекту приватизације британских служби ваздушног саобраћаја (*NATS*).[17]

Константно јачање цивилно-војне везе, а након извршених анализа могло би се рећи – и званичног војног утицаја и позиције у систему ваздушне пловидбе и утицаја НАТО-а у *Eurocontrol-у*, огледа се у званичној изјави генералног директора из 2006. године, која гласи: „Креирање јединственог европског неба захтева висок ново цивилно-војне кооперације. Из тог разлога у *Eurocontrol-у* је формиран нови Директорат за цивилну и војну координацију. Његов први директор је француски генерал Жан-Робер Казар. Важност ефикасне цивилно-војне координације не може се речима довољно исказати. Развој претњи светској безбедности захтева континуирано прилагођавање војне стратегије и тактике, што резултира променама војних потреба за ваздушним простором и управљањем ваздушним саобраћајем. У погледу безбедносних питања *Eurocontrol* у свом раду одржава тесну повезаност са НАТО-ом. Заједно смо успоставили заједничку координациону групу *NEASSCOG* – NATO / *Eurocontrol Air Traffic Management Security Coordinating Group*“.[18]

Постављање француског генерала на високу функцију у организацији *Eurocontrol*, која је у директној вези са пројектом јединственог европског неба, могло би се протумачити као настојање за својеврсним балансирањем француског отпора и директно француско укључивање у пројекат.

## Република Србија у европском систему ваздушне пловидбе

У процесу приступања Европској унији Република Србија је у области ваздухопловства у потпуности имплементирала европски регулативни оквир и препоруке у националну регулативу и

[16] Извор: Biography of Victor M. Aguado, Director General, Eurocontrol, int. 2006.
[17] Извор: Biography of David McMillan, Director General, Eurocontrol, int. 2008.
[18] Civil & Military Cooperation, Skyway, *The Eurocontrol Magazine*, Volume 10, Number 43, зима 2006.

организацију система ваздушне пловидбе. Из органа државне управе су издвојени регулатива, надзор, испитивање удеса, те трагање и спасавање у Директорат цивилног ваздухопловства, као независну владину агенцију. Оперативна функција управљања ваздушним саобраћајем је корпоратизована оснивањем Контроле летења Србије и Црне Горе д.о.о., као наднационалне корпорације за пружање услуга службама ваздушне пловидбе двеју држава, која може равноправно да учествује у додели надлежности за управљање ваздушним саобраћајем у европским „функционалним блоковима ваздушног простора". Сам појам наднационалне организације прејудицира да запослени у тој организацији, иако у мултинационалном саставу, нису представници својих држава већ су одговорни и лојални организацији за коју раде и која их плаћа. Дакле, сам појам наднационалне корпорације требало би да превазиђе сва питања која произилазе из мултикултуралности, што би требало да представља гаранцију професионализма те организације, без обзира на ком простору делује. Међутим, и овде је доведен у питање однос мултикултуралности, безбедности и професионализма у јединственом европском систему ваздушне пловидбе, у коме и Србија партиципира, и то на питању надлежности за контролу ваздушног саобраћаја изнад Косова и Метохије. Наиме, резолуцијом 1244 УН-а[19] одређено је да ће Војнотехнички споразум спецификовати додатне модалитете, укључујући улоге и функције југословенског/српског особља на Косову. Војнотехничким споразумом је надлежност над ваздушним простором *привремено* дата команданту војних снага KFOR-а, са *могућношћу преношења надлежности* у ваздушном простору ради „контроле над уобичајеним ваздушним активностима на *одговарајуће институције СРЈ*". Пренос те надлежности команданта KFOR-а на међународне или неке друге институције није предвиђен ниједном одредбом резолуције или споразума. Напротив, иста одредба споразума сасвим јасно одређује да ће „*контрола над цивилним ваздушним саобраћајем бити враћена цивилним органима што пре буде било изводљиво*"[20]. Упркос таквим јасним одредбама и бескомпромисном приступању Србије свим европским интеграционим пројектима, НАТО је донео одлуку да надлежност за контролу ваздушног саобраћаја уступи мађарској контроли летења *Hungarocontrol*.[21]

[19] У тачки 10 анекса 2 Резолуције 1244 УН-а.

[20] Члан 2, тачка 3с) Споразума о војнотехничкој сарадњи.

[21] Извор: Hungarian Air Navigation Services Pte. Ltd. Co, „Hungarocontrol", 20. јун 2012.

**Закључак**

Европске интеграционе процесе није могуће научно објективно сагледавати ван контекста односа мултикултуралности и безбедности, и то из разлога што мултикултуралну заједницу не чини само скуп језичких и етничких диверзитета њених грађана, већ и њихових идентитета који представљају референтни објекат индивидуалне и социјеталне безбедности, док се национални идентитет, који је у основи националне безбедности, испољава као најизраженији колективни идентитет у савременим интеграционим процесима.

Европска унија кроз пројекат „Јединствено европско небо" изграђује сопствени препознатљив систем ваздушне пловидбе са реструктурирањем ваздушног простора без обзира на државне границе и тенденцијом стварања корпоратизованих наднационалних организација за управљање цивилним и војним ваздушним саобраћајем, што подразумева њихов мултинационални састав и уважавање принципа мултикултуралности.

Иако енглески језик доминира у ваздухопловству на светском нивоу, проблем мултикултуралности се испољава и у погледу доминације језика, пре свега код јаких европских држава као што је Француска. Иако Европска унија настоји да изгради сопствени безбедносни и одбрамбени идентитет, доминација НАТО-а је очигледна, и то нарочито у систему ваздушне пловидбе. Безбедносне проблеме алијанса уочава у мултинационалном саставу ваздухопловног особља у јединственом европском систему ваздушне пловидбе, који је у оперативној функцији развоја и дејстава ваздухопловних снага НАТО-а, што долази до изражаја када су државе ваздухопловног особља предмет кризних операција и дејстава НАТО-а.

Наднационални статус корпоратизованих европских служби ваздушне пловидбе требало би да гарантује њихов професионализам у мултикултуралности, без обзира на ком простору делују, јер се сматра да запослени у њима нису представници држава већ професионалци лојални организацији у којој раде. Међутим, проблем мултикултуралности, безбедности и професионализма уочава се и на примеру Србије која активно партиципира у свим европским интеграционим пројектима, а НАТО намерава да надлежност за контролу ваздушног саобраћаја изнад Косова и Метохије додели Мађарској и поред јасних одредаба докумената УН, по којима Србија на то има ексклузивно право.

**Литература**

1. Аврамов, С.: Безбедност у XXI веку, Зборник радова *СИМВОН*, Београд, 2001, str. 423.

2. Air Traffic Management Strategy 2000+, Volume 1, 2, *Eurocontrol*, 1999, 2000.

3. Башић, Г.: Европске интеграције и политика мултикултуралности у Србији, *Филозофија и друштво*, 1/2006, Београд, 2006.

4. Buzan, B.; Weaver, O.; Wilde, J.: *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, London, 1998.

5. Eurocontrol Airspace Strategy for the ECAC States, *Eurocontrol*, 2001.

6. Memorandum of Cooperation Between The European Organisation for The Safety of Air Navigation (Eurocontrol) and The North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Brussels, мај 2003.

7. Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9. јун 1999.

8. Mcsweeney, B.: *Security, Identity and Interest, A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, 1999.

9. Остојић, М.: Основи безбедности ваздушне пловидбе у процесу евроатлантских интеграција, магистарска теза, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2008.

10. Остојић, М.; Ракић, М.: *Управљање ваздушним простором као фактор безбедности*, монографија, Бели анђео, Шабац, 2003.

*11. Pojmovnik bezbednosne kulture*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009.

12. Status of Civil-Military Co-ordination in air traffic management, Phase I – Fact finding, Joint study PRU-Agency, Eurocontrol, октобар 2001.

13. UN Resolution 1244 (1999), Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, 10. јун 1999.

14. Civil & Military Cooperation, Skyway, *The Eurocontrol Magazine*, Volume 10, Number 43, зима 2006.

15. Waever, O.; Buzan, B.; Kelstrup, M.; Lamaitre, P.: *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993.

# SECURITY AND MULTICULTURALISM IN EUROPEAN AIR NAVIGATION SYSTEM

**Summary:** *The expansion of the European Union and the strengthening of its institutions, which should be multi-ethnic, sets stable inter-ethnic relations as imperative. Institutional establishment of the European air navigation system shall be capped by signing a multilateral agreement on the establishment of a single European aviation area of the project "Single European Sky" which, among other things, involve close civil-military integration of the system and the creation of supranational corporate institutions in operational function of air navigation safety. The observed complementarity air navigation safety and national security, determined the need for an analysis of the integration process in the context of national and societal security, national sovereignty, and ethnic identity, European security and defense identity and the role of NATO in the assumed multiculturalism.*

**Keywords**: *security, multiculturalism, air navigation, sovereignty, identity.*

**Prof. dr sc. Saša Petar, Visoka poslovna škola „Utilus“, Zagreb[1]**
**Nikola Protrka, univ. spec. inf.- struč. spec. crim., Policijska akademija, Visoka policijska škola, Zagreb[2]**

# SIGURNOSNI ASPEKT UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U MULTIKULTURALNOJ TVRTKI

**Rezime:** *Svaka je tvrtka nesavršen sustav međuljudskih odnosa, u kojima loše upravljanje ljudskim resursima može izazvati negativne reakcije zaposlenih i tako negativno utjecati na rezultate koje organizacija postiže. Premda je tvrtka dužna definirati sigurnosne procedure kojima se kontrolira sigurnosna komponenta zaposlenika prilikom zapošljavanja, a kasnije ih je dužna štititi od mogućih negativnosti od strane menadžmenta i ostalih zaposlenika, to u pravilu ne funkcionira. U takvim situacijama najčešće ne dolazi do direktnih fizičkih sukoba, no djelatnici postižu slabije rezultate ili, čak, bojkotiraju poslovanje tvrtke, kada nastaju akcidenti koji izravno ili neizravno utječu na poslovne rezultate tvrtke.*

*Većina menadžera u tvrtkama smatra da je lakše situaciju smiriti tako da se naglasi autoritet menadžera, a nezadovoljne djelatnike smiriti prijetnjama otkaza. Takva rješenja dovode do smanjenja sigurnosti djelatnika na poslu, ali i do smanjenja sigurnosti poslovanja tvrtke (npr. nezadovoljni djelatnici lakše se odlučuju na sabotaže, otkrivanje poslovnih tajni, itd.). Tvrtke bi trebale poticati edukaciju osoblja i strogo sankcionirati sukobe, bez obzira dolaze li oni iz redova menadžmenta ili nižih hijerarhijskih razina. Tako bi se utjecaj nesigurnosti smanjio, strah od posljedica bi prevladao, a djelatnici bi bili posvećeni ostvarivanju radnih zadataka.*

**Ključne riječi:** *akcidenti, međuljudski odnosi, korporativna sigurnost, multikulturalnost, ljudski resursi.*

## 1. Uvod

Globalizacija kao svjetski proces najširih razmjera dogodila se u svim područjima i dimenzijama ljudskog života: politici, gospodarstvu, socijalnim procesima, znanosti, obrazovanju, kulturi, biologiji i mnogim drugim područjima. Taj proces miješanja kultura, životnih i poslovnih navika, te stvaranja multikulturalnih sredina, od onih stambenih do poslovnih, donio je sa sobom mnoštvo pozitivnih, ali i negativnih pojavnosti i posljedica.

[1] sasa@sasapetar.com
[2] nprotrka@fkz.hr

Brzina i intenzitet promjena u ljudskom okruženju mnogo je veći i brži nego ikad ranije i traje kraće od prosječnog ljudskog života. To drastično otežava prilagodbu čovjeka i socijalnih skupina novonastalim situacijama i okolnostima, povećavajući stalno osjećaj nesigurnosti i ugroženosti.

Imajući na umu da je, prema Maslowljevoj ljestvici potreba [1], sigurnost jedna od temeljnih potreba čovjeka i društva, te da nije moguće sustavno i uspješno riješiti niti jedan drugi problem čovjeka, socijalne skupine ili društva ako se ne riješi problem sigurnosti, moguće je ustvrditi da su problemi sigurnosti temeljni ako ne i najznačajniji problemi suvremenog čovjeka i društva.

Dok se financijske i druge poslovne transakcije odvijaju sve brže, socijalne promjene i prilagodbe novim uvjetima događaju se, međutim, znantno sporije. Nemogućnosti čovjeka, socijalnih skupina i institucija da uspješno i pravodobno slijede dinamiku tehnoloških promjena postaje izvorom različitih napetosti, problema i poteškoća koje vrlo lako, brzo i nepredvidivo prerastaju u konflikte, ponekad i velikih razmjera.

## 2. Preventiva u upravljanju ljudskim resursima

Kao i kod svakog suočavanja s nečim što ugrožava sigurnost pojedinca, obitelji, a u ovom slučaju tvrtke, odgovor leži u postupcima preventive i kurative. Kurativa je u ovom slučaju represija koja je neminovna posljedica registriranih propusta i neurednosti. U činu represivnog djelovanja prema pojedincu ili grupi sadržani su, također, elementi prevencije, kako pojedinačne, tako i generalne. Ključna je činjenica da je šteta već nastala, te da eventualna naknada štete od strane počinitelja nikada nije realna onoj koja je stvarno nastala.

S druge strane, prevencija koja može biti generalna ili pojedinačna uvijek je usmjerena na sprečavanje nastanka štetnih radnji i događaja. U prevenciji se koriste iskustvene spoznaje o već zabilježenim štetnim radnjama i događajima kako bi se otklonile ili umanjile okolnosti koje su do njih dovele, odnosno koje su pogodovale njihovom nastanku ili odvijanju.

Postavlja se pitanje, kako ovlasti i zadaci koje nosi upravljanje ljudskim resursima mogu ojačati aktivnosti na preventivnom djelovanju?

Na prvom mjestu su promjena odnosa prema radu putem sustavne edukacije uposlenika u cilju podizanja sigurnosne kulture. Odnos prema radu, kao i suradnicima koji sudjeluju u tom radu, čovjek stiče i razvija kroz život, te se uvijek može promjeniti. Promjena svijesti o radu može biti posljedica vlastitog promjenjenog stava o radu ili pak pod utjecajem vanjskih čimbenika ili promijenjenih životnih okolnosti.

Promjene mogu nastupiti uslijed promjene obiteljske situacije ili pak uslijed promjene radne sredine, odnosa u radnom ozračju, situacija

u kojima multikulturalnost izaziva momente u kojima se ljudi prije nisu nalazili i drugih razloga. Ovaj odnos se može promijeniti primjenom principa „pokaži, pa traži", odnosno da rukovoditelj svojim osobnim primjerom savjesnosti i odgovornosti nameće visoke standarde odnosa prema radu u multikulturalnoj sredini.

Sustavna edukacija uposlenika, u cilju podizanja razine svijesti i sigurnosne kulture kao dijela kulture ponašanja u grupi koja ima različite kulturne (jezične, pojmovne, itd.) pretpostavke, nezamjenjiv je faktor u smanjenju šteta za tvrtku. Ova edukacija mora biti u fazi zapošljavanja i kontinuirano u tijeku rada u tvrtki. Programi edukacije moraju biti usmjereni na to da se propisani procesi i procedure oživotvore u praksi, a ne da su „mrtvo slovo na papiru". Kod djelatnika se moraju poticati inicijative za promjenu procesa i procedura u slučajevima kada su neprimjenjive u praksi ili za donošenje novih za situacije koje su novonastale uslijed promjena i unapređenja u odvijanju radnih procesa.

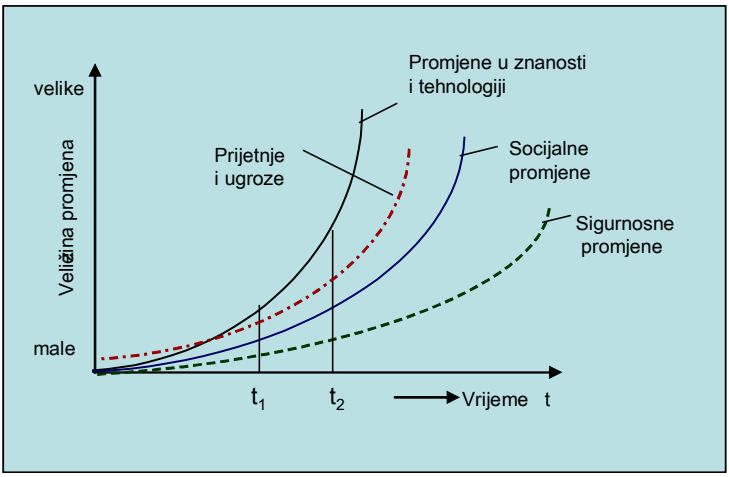
Djelatnici moraju biti educirani i stimulirani da promptno reagiraju i postupaju po uočenim nepravilnostima i propustima, te promptno izvještavaju više razine rukovođenja o uočenom i postupljenom. Viša razina rukovođenja na osnovu uočenih propusta i nepravilnosti mora nalagati provjeravanje odvijanja poslovnih procesa i identifikaciju istih ili sličnih situacija na drugim objektima ili prostorima tvrtke.

Po okončanju postupka provjere odvijanja određenog poslovnog procesa, donosi se zaključak i odluka da li je zabilježeni događaj sporadičan propust ili uobičajeno pravilo ponašanja, da li je uzrok subjektivan stav pojedinca ili objektivna činjenica uslijed nepredvidivih okolnosti i situacija, te da li su važeće procedure rada i drugi procesni instrumentarij neživotni, te samim tim neprimjenjivi. Kako postići ove pozitivne pomake u stupnju sigurnosti tvrtke i zaštiti njezine imovine od osoba i poslovnih interesa u situaciji prožimanja multikulturalnih odnosa?

Ako je multikulturalnost nešto što predviđa i zahtjeva raznovrsnost na tržištu, konkurentnost različitih pristupa u poslovanju, te mogućnost akcidenata širih razmjera, slične reakcije možemo očekivati i na mikro razini, na razini tvrtki ili čak pojedinih odjela u tvrtkama.

Na Slici 1. prikazan je graf očekivanih promjena, te prijetnji i ugroza u funkciji vremena za nekoliko tipičnih podsustava.

Velike korporacije, koje zbog prirode svojeg djelovanja ili brzine širenja na tržištu imaju formirane multikulturalne timove, već u fazi izbora zaposlenika stavljaju sposobnost djelovanja u okruženju koje se razlikuje od onoga „kod kuće" kao jedan od najvažnijih zahtjeva prema budućim zaposlenicima.




*Slika 1. Promjene u funkciji vremena*

Izvor: rad autora

Zbog snažnog porasta različitih oblika umreženosti i poslovnih međuovisnosti, u uvjetima kontinuiranog rasta suprotnosti, disproporcija i konflikata regionalnih i globalnih razmjera, sigurnost poslovnih i drugih sustava postaje uvjet opstanka kako na domaćem, tako i na međunarodnom, odnosno globalnom tržištu..

Međuovisnost svih o svima povećava mogućnosti velikih eskalacija ugroza, s iznimno velikim opasnostima i rizicima umreženih poslovnih aktivnosti. Sigurnosni propusti i nedostaci jednog razmjerno malog broja poslovnih subjekata mogu stvoriti pretpostavke i mogućnosti lančane reakcije s teškim i nesagledivim posljedicama. Shodno tome, i negativno ponašanje malog broja zaposlenih u pojedinim tvrtkama može dovesti do definiranja organizacijske kulture koja negativno utječe na poslovne rezultate tvrtki. Budući da zaposlenici preuzimaju obrazac ponašanja od svojih nadređenih kada se više radnog vremena provodi u komunikacijskom sukobu, a ne u kvalitetnom izvršavanju radnih zadataka dolazi do pada profita i nesigurnosti poslovanja tvrtke. Kao posljedica, dolazi i do nesigurnosti djelatnika unutar tvrtke.

## 3. Sigurnost kao višedimenzionalna funkcija poslovnog uspjeha

Sigurnost poslovnog sustava je višedimenzionalna vjerojatnosna funkcija slučajnih varijabli, koja opisuje i kvantificira trenutno stanje sustava ili njegovih dijelova. Činjenica što je sigurnost vjerojatnosna funkcija govori o tome da na njene trenutne vrijednosti najvećim dijelom imaju utjecaj slučajne pojave i stanja različitih vrsta i naravi.

Svaki suvremeni poslovni sustav, po svojoj temeljnoj definiciji, mora biti otvoren sustav. To znači da u cijelom svom životnom ciklusu mora biti povezan i uključen u zbivanja i procese u njegovoj bližoj ili daljoj okolini. Razumljivo je da je svaki poslovni sustav dio nekog većeg sustava. Pozitivni i negativni utjecaji i promjene u okolini ili višem sustavu neminovno imaju svoj odraz na konkretni poslovni sustav. S druge strane, svaki poslovni sustav ima i svoje vlastite karakteristike, pojavne oblike i atribute sigurnosti. Jednako tako, proizvod ili usluga namijenjeni tržištu imaju svoje osobine sigurnosti izražene kroz određen broj slučajnih varijabli, kao što su primjerice: tehničke i uporabne karakteristike, trenutno stanje ispravnosti, pouzdanost, funkcionalna pogodnost, pogodnost za uporabu i održavanje i druge. Iz toga slijedi da je sigurnost nekog proizvoda, usluge ili poslovnog sustava, u najopćenitijem smislu moguće definirati na sljedeći način:

$$S(t) = V(t) * U(t) * \mathrm{Pr}(t),$$

pri čemu su:

S(t) – sigurnost sustava, proizvoda ili usluge u proizvoljnom trenutku vremena,

V(t) – vektor vanjskih utjecaja na sigurnost,

U(t) – matrica ili vektor unutarnjih utjecaja u poduzeću na sigurnost,

Pr(t) – vektor sigurnosnih karakteristika proizvoda ili usluge.

Vektori V(t), U(t) i Pr(t) su višedimenzionalne slučajne veličine stanja, koje poprimaju vrijednosti u intervalu od (0 do 1) ili od (0 do 100%.). To znači da je i sigurnost proizvoda, usluge ili poslovnog sustava vjerojatnosna slučajna veličina, koja također poprima vrijednosti u intervalu od 0 do 1.

Ovako definirana funkcija sigurnosti jasno pokazuje sljedeće:

• Svakom vremenskom trenutku u životu nekog poslovnog sustava, proizvoda ili usluge odgovara stanovita vjerojatnost sigurnog stanja.

• Sigurnost, kao složena funkcija stanja, svoje željene i/ili očekivane vrijednosti ostvaruje istodobno i međusobno povezano kroz čimbenike vanjskog okruženja V(t), unutarnje čimbenike sigurnosti U(t) i, dakako, kroz značajke sigurnosti samog proizvoda ili usluge Pr(t).

• Ako je bilo koja sastavnica sigurnosti jednaka nuli i sigurnost cijelog sustava jednaka je nuli.

Funkcija sigurnosti poprima vrijednosti diskretnih stanja iz intervala (0 do 1), kako je to prikazano na Slici 2. Vrlo često je u poslovnim procesima neophodno definirati kritičnu ili minimalno dopuštenu sigurnost, koja mora ispunjavati stanovite zakonske ili druge kriterijske uvjete. Za svaki poslovni sustav je od osobite važnosti raspolagati s što je

moguće točnijim podacima o vrijednosti funkcije sigurnosti kako za svoje proizvode i usluge, tako i za cijeli poslovni sustav. Dobri poslovni pokazatelji u uvjetima niske razine sigurnosti mala su utjeha.

Kompanije koje ne mogu ostvariti sigurnost svojih proizvoda, usluga ili poslovnih aktivnosti, ne mogu ostvariti ni povjerenje svojih klijenata, poslovnih partnera, a ubrzo ni svojih vlastitih zaposlenika i društvene zajednice. Ako kupci nisu sigurni u neškodljivost proizvoda za zdravlje, poduzeće koje nudi takve nesigurne i nezdrave proizvode imat će prije ili kasnije velikih problema s poslovanjem.

### *4. Nesigurnost na radnom mjestu*

„Obostrano poštivanje dostojanstva drugoga na svim razinama na radnom mjestu, jedna je od ključnih karakteristika uspješne organizacije. To je razlog zašto zlostavljanju i nasilju tu nema mjesta." Ovo su uvodne riječi iz dokumenta *Framework Agreement on Harrasement and Violence at Work*, objavljenog 26. travnja 2007. godine, u kojem se osuđuje zlostavljanje i nasilje svih vrsta, te se istovremeno poziva na nacionalne zakone i EU direktive donesene prijašnjih godina (Direktiva 2000/43/EC o jednakom tretiranju zaposlenika druge rase ili etničke pripadnosti, datirana s 29. lipnjem 2000, Direktiva 2000/78/EC o jednakom tretmanu pri zapošljavanju, datirana s 27. studenim 2000, Direktiva 2002/73/EC o implementaciji principa jednakog tretiranja muškaraca i žena pri zapošljavanju, stručnom osposobljavanju, napredovanju i uvjetima rada, Direktiva 89/391/EC o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radnom mjestu).

Smatra se da je u zajedničkom i obostranom interesu obiju strana, poslodavaca i zaposlenih, spriječiti pojave zlostavljanja i nasilja na radnom mjestu, posebno kada se dovodi u pitanje kulturna različitost, jer se time ujedno minimizira mogućnost pojave ozbiljnih društvenih i ekonomskih posljedica. U tom smislu, navedeni dokument identificira nekoliko ključnih činjenica o zlostavljanju i nasilju na radnom mjestu:

- Osnovni oblici zlostavljanja su: fizičko, psihološko i seksualno zlostavljanje;
- Zlostavljanje može biti usamljeni i izolirani slučaj, ili sustavni obrazac ponašanja;
- Zlostavljanje je moguće među kolegama, u odnosu nadređeni - podređeni, ili u odnosu spram treće strane (klijenata, kupaca, pacijenata, učenika, studenata, itd.);
- Zlostavljanje može zauzimati raspon od minornih slučajeva nepoštivanja, preko vrijeđanja na osnovi kulturnih, vjerskih i sličnih razlika do ozbiljnih kriviičnih djela podložnih zakonu.

Svi navedeni oblici zlostavljanja i nasilja na radnom mjestu mogu utjecati i na zaposlenike i na tvrtku, bez obzira na njezinu veličinu, djelatnost u okviru koje posluje ili formu ugovora sklopljenog sa zaposlenicima, pa stoga potpadaju pod nadležnost odjela il islužbe upravljanja ljudskim resursima koja mora djelovati preventivno, kako bi se spriječili neželjeni akcidenti.

Navedeni dokument ujedno ističe da su neke društvene grupe ugroženije. *Framework Agreement on Harrasement and Violence at Work* iznosi nekoliko ključnih tvrdnji:

• Zlostavljanje i nasilje na radnom mjestu neprihvatljiva su ponašanja;

• Zlostavljanje i nasilje na radnom mjestu može se pojaviti u niz različitih oblika, od kojih je neka lakše identificirati od nekih drugih;

• Radno okruženje može utjecati na izloženost osobe zlostavljanju i nasilju na radnom mjestu, posebno u uvjetima izrazite suprotstavljenosti kultura, poslovnih navika i očekivanja;

• Zlostavljanje se javlja kada jedan zaposlenik, grupa zaposlenika ili menadžer (nadređena osoba) opetovano i namjerno maltretiraju, prijete i/ili ponižavaju i omalovažavaju drugog zaposlenika/zaposlenike;

• Nasilje se javlja kada jedan zaposlenik, grupa zaposlenika ili menadžer (nadređena osoba) napadne drugog zaposlenika/zaposlenike;

• Cilj zlostavljanja ili nasilja napad je na dostojanstvo i/ili zdravlje drugog ili drugih zaposlenika, ili ponekad samo želja za kreiranjem neprijateljskog radnog okružja

Podizanje razine osviještenosti i odgovarajuća edukacija i menadžera (kao poslodavaca) i zaposlenika, može reducirati mogućnost pojave zlostavljanja i nasilja na radnom mjestu. Svaka tvrtka morala bi se temeljiti na svima jasno komuniciranom stajalištu da se takvo ponašanje neće tolerirati. Spomenuti dokument naglašava važnost poštivanja procedure u sljedećem smislu:

• Diskrecija i zaštita dostojanstva i privatnosti u interesu je sviju strana;

• Nikakve informacije o slučaju ne smiju biti dostupne stranama koje nisu involvirane u slučaj;

• Pritužbe moraju biti istražene i uzete u obzir bez odlaganja;

• Sve uključene strane moraju dobiti mogućnost nepristranog saslušanja i tretmana;

• Pritužbe moraju biti potkrijepljene detaljnim informacijama;

• Lažne optužbe ne smiju se tolerirati i moraju biti sankcionirane;

• Vanjska arbitraža može se koristiti ukoliko može pomoći;

• Žrtvi mora biti pružena pomoć (pogotovo ukoliko je potrebna reintegracija u kolektiv).

### *5. Pozicioniranje upravljanja ljudskim resursima unutar sigurnosnog sustava*

Uprave multinacionalnih tvrtki moraju se odrediti u formi i dimenzioniranosti sigurnosnog sustava. Prijedlog uprave mora biti donijet na osnovu prosudbi ugroženosti, sigurnosnih elaborata, broja djelatnika, snimljenih radnih procesa, utjecaja različitosti kultura na poslovne procese i postojećeg ustroja tvrtke, vizije razvoja tvrtke i niza drugih ulaznih elemenata.

Općenito gledajući, odluka može biti:

- Sustav sigurnosti dimenzionirat će se na makro razini.
- Sustav sigurnosti bit će segmentarno dimenzioniran.
- Sustav sigurnosti odredit će se na mikro razini ustroja i djelovanja.

Makro razina ustroja i djelovanja sustava sigurnosti podrazumijeva:

a) Da se radi o samostalnoj organizacionoj cjelini unutar organizacione sheme društva,

b) Da sustav sigurnosti pokriva poslove i zadaće iz domena fizičke zaštite, tehničke zaštite, poslovne zaštite tvrtke i zaštite informacijskog sustava,

c) Osmišljeno, planirano i razrađeno učešće sigurnosnog sustava u procesima donošenja poslovnih odluka, procesima rada i izvršenja svakodnevnih zadaća,

d) Donošenje sigurnosnih prosudbi o ugroženosti tvrtke i njihovu stalnu aktualizaciju,

e) Da se stalnim provođenjem procesa provodi edukacija djelatnika svih razina radi podizanja sigurnosne kulture u multikulturalnoj okolini.

Segmentarno dimenzioniran sustav sigurnosti, kao pristup, danas egzistira u radu i djelovanju službe sigurnosti (ili u radu osobe zadužene za te poslove) u većini tvrtki. Osnovni naglasak stavljen je na sustav fizičke i tehničke zaštite, s povremenim učešćem rada pojedinih sektora ili odjela tvrtke. Ove intervencije u procesima rada pojedinih sektora su najčešće nakon što se pojedini štetni događaj ili radnja dogodio i najčešće se svodi na pokušaj rekonstrukcije događaja. Fizička zaštita tvrtke je najčešće prepuštena vanjskom partneru, koji je angažiran po osnovu ugovornog odnosa, a angažman je dobila ona zaštitarska tvrtka koja je ili imala najpovoljniju ponudu (što ne znači i najkvalitetniju), ili je za nju lobirao netko od članova uprave tvrtke.

Mikro pristup u organizaciji sigurnosnog sustava smatra se "vulgarizacijom" sigurnosti, jer se svodi samo na fizičko-tehničku zaštitu bez ingerencija postupanja u bilo kojem ostalom segmentu rada i poslovanja

tvrtke. Fizičko-tehnička zaštita najčešće je puka demonstracija pristupa „imamo sve što zakon traži i to je dovoljno", a najčešće je pozicionirana u okviru sektora tehničkih i općih poslova, ili nekog drugog sektora slične profilacije poslova. Direktor toga sektora je formalno nadređen službi fizičko-tehničke zaštite ili osobi koja te poslove obavlja, dok stvarno i realno ne prati, utječe i odgovara za rad dijela svoga sektora.

## 6. Poticanje i razvoj sigurnosne kulture u multikulturalnom okruženju

Organizacijska kultura je temeljni vrijednosni sustav svake kompanije i društva. Ona je ključna poveznica individualnih, grupnih i općih interesa na optimalan, etičan i civilizacijski prihvatljiv način. Sigurnosna kultura, kao oblik pojedinačne i društvene svijesti o važnosti sigurnosti za zdravlje, egzistenciju i život svake individue, socijalne skupine, svakog poslovnog subjekta, države i društva, iznimno je važan dio organizacijske i opće kulture, te pokazatelj unutarnje snage i otpornosti na različite vrste, oblike i dimenzije ugroza i prijetnji. Sigurnost pojedinca, grupe ili socijalne skupine temeljna je pretpostavka uspjeha, motivacije, razvoja kreativnosti i inovativnosti zaposlenih svakog poduzeća ili poslovne organizacije

Edmund **Burke**[3] prije više od 200 godina rekao je (i napisao): „Razlozi zbog kojih svijet trpi nisu toliko uzrokovani postupcima zlih ljudi koliko neaktivnostima dobrih i pametnih ljudi".

U rješavanju različitih pa i najsloženijih sigurnosnih problema suvremenog svijeta važno je imati na umu ovu tvrdnju. Ne postoje načini da se potpuno eliminiraju, ili značajnije umanje suvremene sigurnosne prijetnje i ugroze. Što više, za očekivati je da će one sustavno i sve brže rasti i eskalirati. Uvijek će biti dovoljno zlih i destruktivnih pojedinaca i grupa koje će se, zbog samo sebi znanih razloga i potreba, povezivati i uz pomoć suvremenih tehnoloških mogućnosti i pogodnosti sustavno sijati strah i ugrožavati sigurnost.

Koliko god je to razmjerno mali dio ljudske populacije tom suvremenom zlu i napasti, svijesnim i dobro osmišljenim akcijama i procesima sustavno treba smanjivati šanse za uspjeh i djelovanje. Uspjeh tih i takvih napora velikim dijelom ovisi o stupnju razvoja sigurnosne kulture kao općeprihvaćenog vrijednosnog sustava i civilizacijskih kriterija suvremenog društva. To pretpostavlja suštinsku promjenu predodžbe o važnosti i mogućim oblicima suzbijanja ili preveniranja sigurnosnih ugroza najrazličitijih vrsta i pojavnih oblika. Sigurnost pojedinca, socijalne skupine, poduzeća, države i društva više se ne može ostvarivati tjelohraniteljima, policijom, vojskom, oružjem, video-nadzorom, specijaliziranim službama i

[3] Edmund Burke (1729-1797) - irski pisac, filozof i političar.

snagama za posebne namjene, već je potreban zajednički napor i sustavno djelovanje svih pripadnika društva na transparentnim načelima dobre i općeprihvatljive sigurnosne kulture.

Sigurnosni problemi se najvećim dijelom mogu i moraju rješavati kroz poslovne aktivnosti i sustave, ne zanemarujući, pri tome, važnost drugih socijalnih, vrijednosnih, kulturoloških i općih društvenih promjena. Zdravo, stabilno, uravnoteženo i sigurno gospodarstvo izvorište je svekolike druge stabilnosti i sigurnosti.

Kroz dobro osmišljen, suvremen i učinkovit obrazovni sustav i mnoštvo drugih napora, aktivnosti i procesa neophodna je sustavna promjena percepcije važnosti sigurnosti, kao temeljne pretpostavke održivog razvoja društva i svih njegovih sastavnica. Najkraće rečeno, gospodarska i socijalna transformacija i globalizacija trebaju biti uklopljene u sigurnosnu strategiju svakog poduzeća, svake socijalne skupine, vladine i nevladine organizacije i cijele društvene zajednice.

Ugroze i prijetnje uvijek su nametnuta i neželjena stanja, neovisno dolaze li iz okoline ili zbog unutarnjih pobuda ili stanja sustava. Svladavanje ugroza i sigurnosnih prijetnji, poput bolesti organskih sustava, mora otpočeti i težišno se realizirati osloncem na unutarnju snagu svakog pojedinog sustava ili poslovnog subjekta.

Sigurnost kao „imunološki sustav“ na osobit način participira u svim poslovnim i poslovodnim aktivnostima i procesima, a svaka poslovna odluka mora sadržavati procjenu njena utjecaja na internu i eksternu sigurnost. Moguća djelovanja protiv sigurnosti poduzeća mogu biti protuzakonita djelovanja grupa i pojedinaca, slučajne akcidentne situacije nastale zbog nemara, nehata ili nepažnje pojedinaca.

Na sigurnost tvrtke mogu i moraju utjecati nizom preventivnih mjera i aktivnosti, kojima će se mogućnost ostvarenja prijetnji ili ugroza svesti na najmanju moguću mjeru. Prevencija može biti opća ili pojedinačna. No, jedna ili druga uvijek moraju biti usmjerene na sprječavanje nastanka štetnih procesa i pojava. U prevenciji se mogu koristiti znanstvene, ali i iskustvene spoznaje, te primjeri dobre prakse o već zabilježenim štetnim zbivanjima i procesima kako bi se otklonili ili umanjili možebitni uzroci koji generiraju ugroze.

## *7.* Zaključak

Sigurnost i svi njeni aspekti danas sve više percipiraju kao problem globalnih razmjera, u čijem rješavanju nema niti može biti isključenih. Organizacijska kultura, posebno u multinacionalnim korporacijama, tada postaje dio poslovanja tvrtke u kojoj se nesigurnost djelatnika preljeva i na nesigurnost poslovanja. Zato menadžeri ulogu upravljanja ljudskim

resursima moraju definirati kao preventivno djelovanje kroz definiranje sigurnosnih standarda i procedura, te njihovom dosljednom provedbom osigurati sigurnost djelatnika i poslovanja.

Neminovna je suštinska promjena percepcije važnosti sigurnosti u stjecanju neophodne konkurentske prednosti svakog proizvoda, usluge ili poslovnog subjekta, poštujući pri tom temeljna vrijednosna načela i kriterije izvrsnosti globaliziranog tržišta i socijalno odgovornog poslovanja.

Sustavno podizanje razine upravljanja ljudskim resursima kroz sve oblike i razine obrazovanja, te široku paletu preventivnih aktivnosti i procesa, moguće je značajno smanjiti vjerojatnost ugroza i sigurnosnih incidenata, spriječiti ljudske žrtve i velike materijalne gubitke.

U borbi za sigurniji i zdraviji život, posebno u multikulturalnim sredinama, nema i ne smije biti isključenih, a ulaganja u razvoj sigurnosne kulture moraju poprimiti obilježja ulaganja u iznimno važnu infrastrukturu lokalne zajednice, države i cijelog društva.

**Literatura:**

1. Ball, Philip (2007). *Kritična masa.* Algoritam, Zagreb.

2. Certo, C. Samuel. *Modern management, Diversity, Quality, Ethics and the Global Environment*. Allyn and Bacon, Boston, USA.

3. Christopher, Martin. (1998). *Logistic and Supply Chain Management.* Second edition, Prentice Hall, London.

4. Friedman, Thomas (2000). *The Lexus and the Olive Tree.* Anchor books, New York.

5. Quinn, Daniel (2000). *Izvan civilizacije, dvostruka duga.* Čakovec.

6. Petar, Saša i Marjanović, Bono (2003). *Jeste li sigurni da ste sigurni.* Andromeda, Rijeka.

7. Petar, Saša (2005). *Tamna strana upravljanja ljudima.* Mozaik knjiga, Zagreb.

8. Protrka, Nikola; Marić, Kristijan; Buntak, Krešimir (2012). *Cyber-kriminal u tvrtkama i uloga ljudskih resursa u prevenciji*. Čakovec, Hrvatska. Zbornik radova VII znanstveno-stručne konferencije s međunarodnim sudjelovanjem ''Menadžment i sigurnost".

9. Staguhn, Gerhard (2007). *Knjiga o ratu*. Mozaik knjiga, Zagreb.

10. Šlaus, Ivo (2005). *Security and the Sustainable Knowledbe Society.* Croatian International Relatios Rewiew, Vol. XI, No 40/41, Zagreb.

# SECURITY ASPECTS OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT'S IN A MULTICULTURAL COMPANY

**Summary:** *Each company is an imperfect system of interpersonal relationships, in which the poor human resource management can cause adverse reactions of employees and negatively impact to company's results. Although the company is required to define security procedures, which control element of security during employment interviews, and later to protect employees from management and/or colleagues, it generally does not work. Often there is no direct physical conflict, but the staff is becoming bad achievers or they even boycott company. When is coming up to direct conflict, often by accident, that directly or indirectly affect the company's business results.*

*Most companies find it easier to calm the situation so to emphasize the authority of managers and unhappy workers settle threats of cancellation. These solutions lead to a reduction in staff's security on the job, but also to reduce the safety of the company (e.g., dissatisfied workers are more easily decide to sabotage, disclosure of trade secrets, etc.). Companies should encourage staff training and strictly sanction all conflicts, regardless of whether they come from the ranks of management or lower hierarchical levels. This would reduce the impact of unsafety, fear of the consequences would prevail, and the staff would be dedicated to the achievement of tasks.*

***Key words:*** *Accidents, interpersonal relationships, corporate security, multicultural, human resources*

**Dr Predrag Jelenković**[1]
**Agencija za privatizaciju, Regionalna kancelarija Niš**
**Mr Ljiljana Jelenković**[2]
**Medicinska škola „Dr Milenko Hadžić“, Niš**

# LOKALNA SAMOUPRAVA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

**Rezime:** *Zaštita i unapređenje životne sredine samo je jedan segment aktivnosti prioritetnog karaktera, u delu mnogih razvojnih programa, koji pokazuje da je opredeljenje za zdravu životnu sredinu ključna i primarna orijentacija. Lokalna samouprava grada Niša je, marta 2001. godine, donela odluku o formiranju radne grupe za izradu Lokalnog ekološkog akcionog plana (LEAP). Taj plan je imao za cilj da prikaže lokalnu strategiju u zaštiti i unapređenju životne sredine, kao i da pomogne razrešenju nastalih konfliktnih ekoloških problema na lokalnom nivou. Kroz primer LEAP-a može da se vidi na koji se način mogu postaviti ciljevi, zadaci, planovi i aktivnosti društva o ekološkim problemima u lokalnoj zajednici. Da bi građani aktivno učestvovali u implementaciji LEAP-a potrebna je kvalitativna promena društvene svesti i formiranje ekološke svesti. Zahvaljujući tim promenama dolazi do humanizacije i ekologizacije obrazovanja, pa se sve veća pažnja u modernom društvu posvećuje obrazovanju za zaštitu životne sredine. Na taj način obezbeđuje se sigurnost životne sredine, odnosno čuva biološka raznolikost i sprečava neodgovorno korišćenje neobnovljivih prirodnih resursa.*

**Ključne reči:** *zaštita životne sredine, bezbednost, ekologija, obrazovanje, ekološka svest.*

## 1. Uvod

Pre sedamdesetih godina XX veka nije se vodilo računa o obimu i načinu eksploatacije prirodnih resursa. U mnogim slučajevima zakonsko regulisanje zaštite životne sredine, u tom periodu, bilo je parcijalno, pa je često i bilo odgovorno za svojevrsne probleme zagađenja životne sredine. Procesom globalnih promena 90-ih godina XX veka formira se novi koncept održivog razvoja, koji podrazumeva da se mnogo veća pažnja

[1] jelenko224@yahoo.com.
[2] jelenko410@gmail.com.

poklanja uticaju privrednog i ukupnog društvenog rasta na ekološke procese i kvalitet životne sredine. U poslednjih desetak godina širom Zapadne Evrope prihvaćen je pristup regionalnog i lokalnog privrednog razvoja. Regionalizam, kao novi model teritorijalnog upravljanja, ima nekoliko karakterističnih odlika: unapređuje koordinaciju i kooperaciju (kako vertikalnu tako i horizontalnu), regionalni i lokalni razvoj postaju kompleksniji zbog uvođenja grupe različitih mera koje doprinose sveukupnom razvoju (pa samim tim i poboljšanju kvaliteta životne sredine), stavlja akcenat na uključivanje u proces donošenja odluka marginalizovanih i isključenih grupa (žene, nezaposleni, etničke manjine i dr.), kroz regionalne i lokalne aktivnosti proklamuje težnju ka održivom razvoju integrišući dimenziju zaštite životne sredine u sve politike i programe. Zaštita životne sredine je jedna od prioritetnih oblasti kojima se bavi EU, a pravna regulativa o zaštiti životne sredine u EU ima elemente nadnacionalnosti (Jelenković, 2012).

Proces snažnih tranformacija, u kojima se našla Srbija na početku novog milenijuma, pokazuje da su njene vizure usmerene ka Evropi i tržišnom načinu privređivanja. Zaštita i unapređenje životne sredine je jedan segment aktivnosti prioritetnog karaktera koji pokazuje da je opredeljenje za zdravu životnu sredinu ključna i primarna orijentacija. Takva politika je u potpunosti usaglašena sa Akcionim programom za zaštitu životne sredine za Centralnu i Istočnu Evropu (EAP), dokumentom koji je usvojen na Ministarskoj konferenciji u Lucernu 1993. godine.

## 2. Primer iz prakse

Lokalna samouprava grada Niša[3] je, s tim u vezi, marta 2001. godine donela odluku o formiranju radne grupe za izradu Lokalnog ekološkog akcionog plana (LEAP) opštine Niš (usvojen decembra 2001. godine na sednici Skupštine opštine Niš). LEAP je imao za cilj da prikaže lokalnu strategiju u zaštiti i unapređenju životne sredine, kao i da pomogne u rešavanju nastalih ekoloških problema na lokalnom nivou. Kroz primer LEAP-a opštine Niš može da se vidi na koji način je moguće postaviti ciljeve, zadatke, planove i aktivnosti društva o ekološkim problemima u lokalnoj zajednici.

Radnu grupu za izradu LEAP-a činili su eksperti iz različitih oblasti. Da bi se uradio dokument LEAP članovi radne grupe su prvo prisustvovali seminaru na temu „Metodologija izrade akcionih programa u oblasti životne sredine na lokalnom nivou". Ciljevi seminara bili su: LEAP kao sredstvo sprovođenja politike u životnoj sredini; okupljanje institucija,

[3] Godine 2001. grad Niš su činile dve opštine: Niš i Niška Banja, a od 2004. godine grad Niš se sastoji iz pet opština: Medijana, Pantelej, Palilula, Crveni krst i Niška Banja.

grupa, organizacija i pojedinaca; potreba timskog rada u procesu izrade i implementacije LEAP-a; aktivno učešće javnosti u aktivnostima LEAP-a.

Identifikacija problema u životnoj sredini lokalne zajednice izvršena je tako što su uključene sve institucije čija su se prethodna istraživanja bavila identifikacijom i monitoringom zagađivača životne sredine, kao i usaglašavanjem stavova predstavnika lokalne samouprave, NVO, privrede, Vojske Srbije, obrazovnih institucija i građana. Organizovana je i stalna telefonska „zelena linija", koja je omogućavala uključivanje svim zainteresovanim subjektima i pojedincima. Urađeno je i anketiranje građana opštine Niš (njih 1.895 uzrasta od 12 do 76 godina) u osnovnim i srednjim školama, na fakultetima, radnim organizacijama i mesnim kancelarijama setom od 30 pitanja o stanju životne sredine, najvećim zagađivačima i mogućim načinima za rešavanje ekoloških problema.

Na taj način je otvorena široka lepeza pitanja: od zagađivanja vazduha, reke Nišave i zemljišta, preko uticaja saobraćaja u gradu, buke, tretmana otpada, demografsko-urbanističkih problema, upravljanja gradskim zelenilom, otpadnih voda, zdravog način ishrane i dr. Važno je istaći i to da su građani sami iskazali potrebu za ekološkom edukacijom žitelja svih uzrasta, naročito putem medija. Inače, rad stručnog tima LEAP-a na ovom dokumentu i u svim potonjim akcijama odlično je medijski propraćen preko lokalnih radio i TV stanica i lokalne štampe. Takođe, štampan je i materijal sa ovom tematikom, koji je deljen građanima opštine Niš.

Na osnovu mišljenja LEAP tima, stručnih saradnika i mišljenja javnosti izvršeno je rangiranje detektovanih ekoloških problema u smislu visokog i srednjeg prioriteta. Zatim su utvrđeni ciljevi, zadaci i pokazatelji za detektovane probleme oba prioriteta. Eksplicitno su prikazani za prvih godinu dana, a uopštenije za naredni period. Razlog je, naravno, taj što ekološki problemi predstavljaju promenjivu kategoriju koja zavisi od mnogih spoljašnjih uticaja.

Prilikom izrade LEAP dokumenta i njegove implementacije sa sigurnošću je utvrđeno sledeće: građani opštine Niš su jako zainteresovani za ekološke probleme ali nisu dovoljno upoznati sa stvarnom situacijom na teritoriji opštine i grada i pravim stanjem kvaliteta životne sredine; ne postoji adekvatan nivo znanja o mogućem štetnom uticaju degradacije životne sredine na zdravlje i kvalitet života građana; u Nišu postoji dugogodišnja izuzetno kvalitetna kontrola kvaliteta pojedinih segmenata životne sredine, ali se, osim za izveštaje, podaci ne koriste da bi pomogli građanima Niša da poboljšaju kvalitet života u svojoj zajednici; ne postoji adekvatan i stalan protok informacija o kvalitetu životne sredine između različitih organizacija koje se bave tim poslom; neophodno je da se svi podaci o merenjima slivaju na jedno mesto kako bi se višestruko koristili,

a sve sa ciljem poboljšanja života u opštini; velika zainteresovanost lokalne vlasti za probleme životne sredine i spremnost lokalnih medija da aktivno učestvuju i beleže sve ekološke akcije (Grupa autora, 2001).

Inače, radna grupa za izradu LEAP-a se pri izradi ovog dokumenta metodološki rukovodila principima Arhuske konvencije koja je usvojena 1998. godine, a koju je naša država ratifikovala. Konvencija predstavlja rezultat dugogodišnjih napora država regiona u oblasti životne sredine. Njeni stavovi bliže određuju način postizanja opštih ciljeva, što se vidi kroz neophodnost da građani imaju pristup informacijama i da imaju pravo da učestvuju u odlučivanju, jer učešće javnosti doprinosi kvalitetu i boljem sprovođenju odluka. Na taj način popularišu se pitanja vezana za životnu sredinu i daje se mogućnost javnosti da izrazi svoje stavove ili zabrinutost o tim pitanjima. Takođe, jedan od ciljeva postaje unapređenje odgovornosti i transparentnosti odlučivanja i jačanja podrške javnosti u oblasti zaštite životne sredine (Grupa autora, 2000).

Vrlo je važno da javnost bude upoznata sa postupkom učešća u odlučivanju, da zna da koristi taj postupak i da ima slobodan pristup tom postupku. Ovo je izuzetno važno jer, po konvenciji, ulogu u oblasti zaštite životne sredine, između ostalih učesnika, imaju i građani pojedinačno, NVO i privatni sektor.

Nažalost, ova dobra praksa, na nivou lokalne vlasti u Nišu, u oblasti zaštite životne sredine prekinuta je u oktobru 2004. godine. U sledeće četiri godine gotovo ništa nije urađeno u oblasti zaštite životne sredine – napušten je LEAP[4], a ništa novo nije pokrenuto. Jedini pozitivan primer u tom periodu je JKP „Medijana" iz Niša, koja je u okviru svojih mogućnosti i ovlašćenja pokretala ekološke akcije. Od maja 2008. godine polako se krenulo sa mrtve tačke – ponovo se počelo voditi računa o zaštiti životne sredine i održivom razvoju. Međutim, ovog puta, potpuno institucionalizovano, sa učešćem dela stručne javnosti.

Već u aprilu 2009. godine, potpisivanjem Memoranduma o razumevanju grada Niša sa *Development Alternatives Inc.* (DAI), implementacionim partnerom Programa za planiranje i reagovanje u kriznim situacijama i jačanje ekonomske sigurnosti (PPES), otpočelo se sa izradom Strategije bezbednosti grada Niša. Kao što je 2001. godine Niš bio prvi grad u Srbiji koji je izradio i usvojio LEAP dokument, tako je i sada, ponovo, prvi grad u Srbiji sa ovakvim dokumentom (usvojen na sednici Skupštine grada juna 2010). Cilj izrade tog strateškog dokumenta je unapređenje kapaciteta grada i gradskih opština za upravljanje vanrednim situacijama i poboljšanje

[4] LEAP, kao programski dokument, traje pet godina. On predstavlja plan koji treba revidirati svake godine u toku njegove implementacije zbog adekvatnog uticaja na ekološke probleme i njihovo otklanjanje, naročito na one koje je nemoguće predvideti (akcidenti). Nakon isteka petogodišnjeg perioda, u ovom slučaju to je trebalo da se desi 2006. godine, trebalo je izraditi novi dokument za period 2006–2010.

bezbednosti građana. Ova strategija, između ostalog, uključuje i procenu ugroženosti, standarde bezbednosti, plan komunikacije i koordinacije među svim bitnim akterima kao kratkoročni akcioni plan. Strategija bezbednosti ima četiri specifična zadatka: ekonomski, ekološki, socijalni i bezbednost u vanrednim situacijama. Za izradu ove strategije angažovani su predstavnici gradskih opština, stručnjaci angažovani u resorno relevantnim ustanovama i institucijama, administraciji, na Univerzitetu, u javnim preduzećima, NVO, te ostali predstavnici javnog, privatnog i civilnog sektora. Uključivanja građana u obimu i obliku kao pri izradi LEAP-a nije bilo.

To, takođe, nije dobra praksa, bez obzira na narušenu ekološku bezbednost kojom se pravdalo neuključivanje javnosti u sistem planiranja i donošenja odluka, s obzirom na to da ekološka bezbednost predstavlja proces obezbeđivanja zaštite životno važnih interesa ličnosti, prirode i društva od realnih i potencijalnih ugrožavanja izazvanih antropogenim ili prirodnim delovanjem na životnu sredinu. Sistem ekološke bezbednosti obuhvata sveukupnost zakonodavnih, tehničkih, medicinskih i bioloških mera usmerenih na održavanje ravnoteže između biosfere i antropogenih uticaja. Subjekti ekološke bezbednosti su pojedinac, biosfera, društvo i država. Objekti su životni interesi subjekta bezbednosti, odnosno pravo, materijalne i duhovne vrednosti, prirodni resursi i prirodna sredina kao materijalna osnova državnog i društvenog razvoja.

Na području grada Niša izvršena je i procena stanja na osnovu podataka monitoringa ugrožavanja antropogenim faktorima: atmosfere, zemljišta, vode i biodiverziteta. Praćenje parametara je bilo moguće zahvaljujući tome što grad Niš ima Program korišćenja sredstava za zaštitu i unapređenje životne sredine, koji je za 2010. godinu planirao monitoring. Osim navedenog, program predviđa sredstva i za druge namene iz oblasti zaštite životne sredine, kao što je i praćenje parametara životne sredine u školama osnovnog obrazovanja na teritoriji grada. Sa rezultatima praćenja parametara životne sredine u školama na teritoriji grada javnost nikada nije upoznata.

Sama strategija je identifikovala i rangirala sledeće potrebe u odnosu na prioritete realizacije: podizanje nivoa bezbednosti kulture; efikasniji rad lokalne samouprave; sigurno okruženje za održivi ekonomski razvoj; viši nivo usluga u javnom sektoru; bezbednija komunalna infrastruktura; viši kvalitet života u ruralnom području; bezbednost u školama; briga o siromašnima i marginalizovanim društvenim grupama; bezbednost životne sredine; efikasno i bezbedno upravljanje otpadom; te razvoj institucija, potencijala i kapaciteta zaštite i spasavanja (Strategija bezbednosti grada Niša, 2010).

### 3. Poslednje istraživanje

Postaje potpuno jasno da lokalna samouprava posle 2001. godine nije vršila ispitivanje javnog mnjenja o pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine, niti je posle 2004. godine uzimala u obzir mišljenje javnosti u vezi sa ovom oblašću. Zato je interesantno analizirati rezultate anketa koje su sprovedene tokom avgusta i septembra 2011. godine među građanima i učenicima iz Niša. Građani su anketirani telefonskim putem na uzorku od 860 ispitanika.[5] U septembru 2011. godine anketirano je i 936 učenika završnih razreda tri osnovne i pet srednjih škola iz Niša.[6] Anketirani građani i učenici su na sledeći način odgovorili na postavljena pitanja:

• Sa pojmom zaštite životne sredine i zagađenja životne sredine delimično je upoznato 43,4%, upoznato je 32,4%, a čak 24,2% ne zna za te pojmove, što je svakako izuzetno veliki procenat.

• Upoznavanje ili informisanje o sprečavanju zagađenja životne sredine 62,5% ispitanika ostvaruje preko elektronskih medija (19,5% internet), 26,2% preko pisanih medija, a svega 11,3% preko prijatelja, što svakako pokazuje koliko su mediji važni za pitanja iz ove oblasti.

• Iako se najveći broj ispitanika o ovoj temi obavestio preko različitih medija, 49,1% smatra da temama iz oblasti zaštite životne sredine nije posvećena dovoljna pažnja u lokalnim medijima, dok 24,5% smatra da jeste, a 26,4% ne ume da proceni. Na pitanje o potrebi postojanja više emisija koje bi se bavile ovom problematikom 48,3% smatra da treba da bude više takvih emisija, dok 22,1% smatra da nije potrebno, a 29,6% ne može da proceni. Vrlo sličan rezultat dobijen je i na pitanje o mogućnosti da lokalni mediji promene odnos prema zaštiti životne sredine: 45,6% smatra da mogu, 23,1% da ne mogu, a 31,3% nema komentar na ovo pitanje.

• Interesantan je i odgovor na pitanje o kontekstu pominjanja zaštite životne sredine, gde 77,8% ispitanika smatra da se ova tema zloupotrebljava u različite svrhe (52,2% smatra da se to čini tokom predizbornih kampanja), a samo 22,2% smatra da je kontekst pominjanja pitanje opstanka života na planeti. Bez obzira na takav stav, na pitanje da li je zagađenje životne sredine poprimilo alarmantne razmere čak 76,5% ispitanika smatra da je stanje alarmantno, a svega 23,5% da se u tome preteruje.

• Anketirani učenici, njih 74,14%, smatraju da znaju na koji način građani mogu da utiču na sprečavanje zagađenja životne sredine, ali je sa planom i programom zaštite životne sredine u gradu potpuno upoznato

[5] Anketu je sprovela Agencija za marketing, propagandu i poslovne usluge „Lubris Extra“ iz Niša, a po ugovoru br. 38/2011 od 12. avgusta 2011.

[6] Anketu su sprovele psihološko-pedagoške službe ili zaposleni nastavnici u Osnovnoj školi „Sveti Sava“, Osnovnoj školi „Ratko Vukićević“, Osnovnoj školi „Kralj Petar Prvi“, Gimnaziji „Stevan Sremac“, Medicinskoj školi „Dr Milenko Hadžić“, Pravno-poslovno-administrativnoj školi, Mašinskoj školi „12. februar“ i Elektrotehničkoj školi „Mija Stanimirović“ u Nišu.

svega 3,14%, dok je nedovoljno upoznato 43,29%, a uopšte nije upoznato 12,14% ispitanika.

• O organizovanju ekoloških skupova ili tribina 12,86% anketiranih misli da to predstavlja gubljenje vremena, 17,57% uopšte nije čulo za takve skupove, dok 40,43% smatra da su skupovi i tribine dobre, ali da posle njih treba preduzimati konkretne mere i akcije.

• Zanimljiv je odgovor na pitanje da li bi uzeli učešće u akcijama koje se tiču zaštite životne sredine, gde potvrdan odgovor daje 42,71% ispitanika, a 40,43% svoje učešće povezuje sa pozivanjem na učešće, dok 16,86% ne bi učestvovalo u akcijama. Takođe, smatraju da nisu dovoljno informisani o takvim akcijama (čak 48,43%), dok samo 9,43% smatra da ima dovoljno akcija, a 43,57% smatra da akcija nema dovoljno. U akciji zamene neekološke ambalaže pri svakodnevnoj kupovini učestvovalo bi 81,14% ispitanika, a samo 18,86% ne bi podržalo takvu akciju.

• Održavanje ekoloških akcija u školama ocenili su na sledeći način: 42,43% ispitanika tvrdi da se takve akcije organizuju ponekad, 23,71% tvrdi da se takve akcije ne organizuju, a 33,86% tvrdi da ih ima dovoljno.

• Značajni su odgovori na pitanja o edukaciji o zaštiti životne sredine, gde 45,14% ispitanih učenika smatra da je zaštita životne sredine nedovoljno zastupljena u obrazovanju, a 28,57% misli da je ima dovoljno. Međutim, za poseban predmet koji bi se bavio ovom tematikom izjasnilo se 32,86% ispitanika, dok je protiv toga 33,71%, a 33,43% smatra da je poseban predmet previše. Anketirani učenici smatraju i da su građani nedovoljno edukovani iz oblasti zaštite životne sredine (50,29%), a samo 15,85% smatra da su građani dovoljno edukovani, dok 33,86% smatra da je građanima potrebna veća edukacija (Jelenković, 2012).

Na osnovu rezultata ispitivanja jasno je da su anketirani građani i učenici potpuno svesni problema sa zaštitom životne sredine u gradu, kako pre 10 godina tako i sada, na šta ukazuju rezultati sprovedenih anketa: građani su svesni problema u zaštiti životne sredine; po njihovom mišljenju, ti problemi su alarmantni; često se zloupotrebljavaju u različite svrhe; građani očekuju veći prostor u medijima za tu oblast; građani su spremni da se edukuju iz te oblasti; spremni su i da učestvuju u akcijama za zaštitu životne sredine; potrebna im je veća transparentnost vlasti u toj oblasti; potrebna je veća edukacija u školskom sistemu kroz različite predmete; a potreban je i veći broj akcija među školskom omladinom.

Ako ove rezultate uporedimo sa rezultatima LEAP ankete od pre 10 godina videćemo da je mišljenje javnosti o nekim pitanjima ostalo nepromenjeno – i dalje se najveći broj ispitanika o pojmovima zaštite životne sredine i zagađenja životne sredine upoznaje preko medija, i dalje smatraju da te teme nisu dovoljno zastupljene u medijima i iskazuju potrebu, kao i

pre 10 godina, da jednom nedeljno teme iz ove oblasti budu zastupljene u lokalnim i štampanim i elektronskim medijima. Takođe, smatraju, kao i pre deset godina, da je građanima potrebna veća edukacija iz ove oblasti kroz tribine, skupove i na druge načine, te, kao i ranije, smatraju da takve edukacije treba da prate konkretne akcije na terenu kako bi se do kraja ispunio cilj – implementacija stečenog znanja iz oblasti zaštite životne sredine.

Ono što se razlikuje u odnosu na anketu od pre 10 godina, a što je svakako dobro, jeste promena svesti o ambalaži koju koristimo. Pre deset godina samo 17,9% anketiranih je bilo spremno da plastične kese zameni drugom, ekološki prihvatljivom, vrstom ambalaže, a danas je, na osnovu nove ankete, na to spremno čak 81,14% ispitanika. Razloge za ovakvu promenu odnosa prema ambalaži treba tražiti, pre svega, u medijima. Za proteklih 10 godina u oblasti marketinga značajno je povećan broj oglašavanja o ambalaži koja se koristi. Kroz različite poruke građanima se objašnjava uticaj različitih vrsta ambalaža na životnu sredinu. Učešće u tim porukama uzeo je i veliki broj javnih ličnosti, naročito iz oblasti umetnosti i sporta. Na taj način marketinške poruke mnogo lakše ostvaruju svoj cilj – u ovom slučaju zaštitu životne sredine.

Ne treba zaboraviti ni kampanju „Očistimo Srbiju", koja je medijski bila izuzetno dobro propraćena. Kroz veliki broj medijskih priloga iz kampanje, kada su se čistile divlje deponije, ostao je utisak da je plastična ambalaža koja nije biorazgradljiva najveći problem – sve divlje deponije, bilo na zemljištu ili u vodi, bile su slike gomilâ plastičnih flaša, kesa ili kutija koje su narušavale životnu sredinu. Porast zainteresovanih od čak 65% da zameni plastičnu ambalažu onom koja je ekološki prihvatljiva može se objasniti samo promenom svesti o određenom pitanju pod uticajem pozitivne kampanje i pozitivnih poruka putem medija.

## 4. Zaključak

Na osnovu obaveza (međunarodnih konvencija i deklaracija koje je naša zemlja potpisala) imamo jasan pokazatelj da treba raditi na podizanju svesti o zaštiti životne sredine i bezbednosti životne sredine na svakom koraku i u svakom trenutku, kako bi građani bili „navedeni" da i oni, kao pojedinci, prihvate ekološke navike u svakodnevnom životu. Kao pojedinci, svi mi, možemo dosta da učinimo za zaštitu i bezbednost životne sredine, kako bi sadašnje generacije i one koje dolaze imale mnogo bolji odnos prema njoj. Jedan od načina je svakako i taj da svaka lokalna samouprava ima svoj LEAP. Unutar jednog regiona svi LEAP-i bi činili REAP (regionalni ekološki akcioni plan), a svi REAP-i bi činili NEAP (nacionalni ekološki akcioni plan). Ovakav pristup identifikaciji i rešavanju

ekoloških problema i rizika, kao i očuvanju životne sredine, prisutan je u velikom broju razvijenih zemalja.

Osim pokretanja LEAP-a, lokalna samouprava može da približi građanima ne samo ovu temu, već i mnoge druge, otvaranjem kancelarije za odnose s javnošću. Kroz rad kancelarije svakodnevno bi postojala mogućnost da se u kontaktu sa građanima maksimalno popularizuje bezbednost i zaštita životne sredine u svim segmentima. Samo aktivno učešće javnosti, uz pomoć naučnih znanja i tehničkih rešenja, može produbiti istraživanja dinamičkih i drugih raznovrsnih ekoloških aktivnosti čoveka i stvoriti kategorijalni aparat koji će omogućiti potpunije odgovore na ekološke izazove i rizike s kojima se suočava savremeno društvo.

Takođe, neophodno je sinhronizovati i koordinirati aktivnosti građana, ali i institucija, u podizanju svesti o neophodnosti brige, kako za ličnu tako i za zajedničku bezbednost svih građana u svakodnevnom životu. Zato je potrebno da lokalni organi preuzmu odgovornost za stvaranje podsticajne i bezbedne društvene sredine, u kojoj postoji povoljan poslovni ambijent, kao i uslovi u kojima je moguće ostvariti lično blagostanje, individualni, društveni, kulturni, moralni i duhovni razvoj. Stvaranje uslova za adekvatno reagovanje u vanrednim situacijama i kvalitetna životna sredina treba da budu osnovni zadaci ne samo lokalne već i republičke vlasti.

**Literatura**

1. Grupa autora. (2000). *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*. Beograd: REC.

2. Grupa autora. (2001). *Lokalni ekološki akcioni plan*. Niš: Skupština opštine Niš.

3. Jelenković, P., Jelenković, Lj. (2012). *Životna sredina u dokumentima Evropske unije*. Niš: Media i reform centar.

4. Jelenković, P., Jelenković, Lj. (2012). *Odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine*. Beograd: Čigoja štampa.

5. Strategija bezbednosti grada Niša, *Službeni list grada Niša*, br. 10.

# LOCAL GOVERNMENT AND ENVIRONMENT

**Summary:** *The protection and enhancement of the environment is only one segment of the priority character, in a part of many development programs, which demonstrates that a commitment to a healthy environment is crucial and primary orientation. March 2001. Local government of the City of Nis, is decided to form a working group for the development of Local Environmental Action Plan (LEAP). This plan is aimed to present a local strategy for the protection and enhancement of the environment and to help solve the environmental problems caused by conflict at the local level. Through LEAP example it can be seen in what way I set goals, objectives, plans and activities of the society on environmental issues in the local community. In order to provide active participation of citizens in the implementation of LEAP qualitative change of social consciousness and environmental awareness are required. These changes lead to greening and humanization of education, and increasing attention in modern society to the education of environmental protection. In this way the safety of the environment, ie, preservation of biodiversity and prevention of the irresponsible use of non – renewable natural resources are ensured.*

**Keywords: environment, safety, ecology, education, environmental awareness.**

**Dr. sc. Goran Ribičić, prof., Visoka policijska škola, Zagreb, RH[1]**
**Davor Kalem, struč. spec. crim., Policijska akademija, Zagreb, RH**

# SIGURNOSNE INSTITUCIJE JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

**Rezime**: *U ovom članku su prikazane ovlasti osoba koje u Republici Hrvatskoj obavljaju poslove tzv. „privatne zaštite" (redari, čuvari, zaštitari). Ova problematika u Republici Hrvatskoj se počela pravno uređivati 1994. godine kada je donesen Zakon o zaštiti osoba i imovine. Razvojem privatne zaštite kao gospodarske djelatnosti, navedeni propis se mijenjao i nadopunjavao, da bi 2006. godine bio donesen Zakon o privatnoj zaštiti, koji je (uz podzakonske akte donesene na osnovu navedenog zakona) najbolje do sada riješio pravila vezana uz privatnu zaštitu i ovlasti osoba koje obavljaju te poslove. Temeljni propis koji regulira ovlasti čuvara i zaštitara je Zakon o privatnoj zaštiti, NN 68/03, 31/10, 139/10 (u daljnjem tekstu: Zakon), a osim navedenog propisa i drugi propisi djelomično reguliraju područje privatne zaštite u smislu ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite, a to se prvenstveno odnosi na ovlasti redara na javnim okupljanjima i sportskim priredbama.*

**Ključne riječi:** *zakon, ovlast, privatna zaštita, redar, čuvar, zaštitar.*

## 1. Uvod – počeci privatne zaštite

Ukidanjem feudalnog društvenog uređenja i početkom industrijske revolucije dolazi do burnog ekonomskog razvoja koji je rezultirao velikim brojem manjih, srednjih i velikih privatnih kompanija koje su posjedovale velika materijalna i novčana sredstva. Država, kao jedina odgovorna za sigurnost, nije mogla pružiti adekvatnu zaštitu u novonastalim uvjetima ubrzanog gospodarskog razvoja bez povećanja broja policijskih snaga, što je onda povlačilo problem povećanja proračuna za sigurnost, odnosno dodatne poreze građanima. Pogotovo što se radilo o potrebi zaštite imovine koja je bila u privatnom vlasništvu, a država je prvenstveno odgovorna za opću, javnu sigurnost koju građani financiraju kroz poreze i proračun. Iz tog razlog počelo se javljati pitanje općeg društvenog interesa za zaštitu nečega što je u privatnom vlasništvu. Zato se počinju pojavljivati prvi oblici privatne sigurnosti koje su ustrojavale same kompanije kroz unutarnju

1 gribicic1@gmail.com

čuvarsku službu ili se formiraju kompanije koje na temelju ugovornih odnosa pružaju usluge zaštite privatnim kompanijama i osobama koje imaju potrebu za posebnom zaštitom, a ne mogu je dobiti od države. Jedna od najpoznatijih takvih kompanija koja se bavila poslovima privatne zaštite i detektivskim poslovima je Pinkerton National Detective Agency koju je 1850. godine u Čikagu osnovao Alan Pinkerton[2], koji se u Čikago doselio iz rodne Škotske. Osvajanjem američkog Zapada u 19. stoljeću, razvojem komunikacija, pogotovo željeznice, rizik od prijevoza vrijednosti (zlato) se povećava, jer su pljačke poštanskih kočija i vlakova od strane pojedinaca i organiziranih bandi vrlo česte. Tako se 1850. godine Henry Wells[3] udružuje s Williamom Fargom[4] i osnivaju kompaniju „American Express", a 1852. kompaniju preimenuju u „Wells Fargo", koja je djelovala na teritoriju istočno i zapadno od rijeke Misuri. Kompanija „Wells Fargo" (postoji i danas) pružala je usluge prijenosa vrijednih pošiljaka od strane naoružanih konjanika i oklopljenih vozila (kočija ili posebnih željezničkih vagona). U samom začetku stvaranja navedenih kompanija birali su se ljudi isključivo na osnovu njihovih sposobnosti. To znači da nije bilo bitno sa kojeg je dijela svijeta, koje je boje kože i koje je vjere, nego je bilo bitno da li ima odgovarajuće psihofizičke sposobnosti za obavljanje tih poslova. Na osnovu toga može se reći da je multikulturalnost u kompanijama privatne zaštite zastupljena od samih početaka njihova stvaranja.

Počeci privatne sigurnosti u Republici Hrvatskoj vežu se uz osamostaljenje Republike Hrvatske i donošenje Zakona o zaštiti osoba i imovine 1994. godine, kada nastaju prve kompanije koje pružaju usluge privatne zaštite, kao što su „AKD zaštita", „Sokol Marić" i druge. Iako su i u bivšoj državi postojali oblici sigurnosti koji nisi bili vezani uz javnu sigurnost, ipak nisu bili potpuno neovisni i privatni jer su bili organizirani kroz tadašnji oblik društvenog vlasništva (npr. tvrtka „FiT"). Kao i u svijetu, tako se i u Republici Hrvatskoj prilikom odabira kadra za obavljanje poslova privatne sigurnosti nije pazilo na nacionalni sastav (kao što to prakticira javna sigurnost), nego je kadar stvaran na osnovu sigurnosnih provjera, psihofizičkih i stručnih sposobnosti.

---

[2] Allan J. Pinkerton (rođen 25. kolovoza 1819. godine u Glazgovu u Škotskoj, a umro 1. lipnja 1884. godine u SAD), osnivač jedne od prvih i najpoznatijih detektivskih i zaštitarskih agencija na svijetu, vrlo važnu za razvitak privatne i javne sigurnosti u SAD; izvor: http://www.spartacus.schoolnet.co.uk; **http://www.americaslibrary.gov/jb/nation/jb_nation_pinkerto_4.html.**

[3] Henry Wells (rođen 12. prosinca 1805. u Tetfordu u Vermontu [SAD], a umro 10. prosinca 1878. u Glazgovu u Škotskoj), pionir američke službe brze dostave, jedan od osnivača tvrtki American Express i Wells Fargo & Company; **izvor:** www.britannica.com//Henry-Wells.

[4] William George Fargo (rođen 20. svibnja 1818. u Pompeju u državi Njujork [SAD], a umro je 3. kolovoza 1881 u Bafalu u državi Njujork), pionir američkog gospodarstva, jedan od osnivača tvrtke Wells Fargo & Company; **izvor:** www.britannica.com//William-Fargo.

Privatna zaštita je unosan i veliki posao i najveći uzlet je doživjela u SAD, Kanadi i Australiji, gdje je odnos zaštitara i policajaca od 160:100 do 180:100 u korist zaštitara. Taj odnos je u Europi nešto manji i iznosi oko 43 zaštitara na 100 policajaca.

U Hrvatskoj se privatnom zaštitom i osiguranjem bavi 578 kompanija sa 20.143 zaštitara. Najveći broj kompanija registriran je kao trgovačko društvo – 239, zatim 109 obrta za tehničku zaštitu, 222 unutarnje zaštitarske službe, te osam detektivskih agencija. Od ukupnog broja zaštitara njih 19.465 je evidentirano za poslove tjelesne zaštite, a 678 za tehničku zaštitu.[5]

Navedeni brojevi ovu relativno mladu djelatnost svrstavaju u perspektivnu gospodarsku djelatnost, a razlog za njen rast su:

- novi oblici odnosa prema vlasništvu;
- subjektivni osjećaj potrebe za zaštitom i sigurnošću;
- policija posredno odbacuje manje važne policijske poslove (osiguranje javnih skupova, nadzor parkiranja);
- smanjenje broja policajaca u odori, čime je smanjena preventivna djelatnost policije;
- povećanje kriminaliteta zbog raznih razloga (novi društveni odnosi i veći standardi u području ljudskih prava promijenili su procedure u kazneno-procesnom pravu i neke druge odredbe u kazneno-materijalnom pravu koje idu u korist počinitelja kaznenih djela);
- slabiji utjecaj tradicionalnih društvenih institucija i temelja društva kao što su obitelj, škola, susjedstvo, crkva;
- inicijativa za većom privatizacijom „javne sigurnosti".[6]

## 2. Cilj rada

Cilj ovog rada je prikazati ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite u Republici Hrvatskoj te ih usporediti s ovlastima koje imaju osobe koje obavljaju poslove javne zaštite, tj. policije.

## 3. Zadaci rada

Zadaci ovog rada su utvrditi pojmove privatna i javna zaštita te razlike, prednosti i posebno nedostatke u ovlastima privatne zaštite, ovisno o njenoj kadrovskoj strukturi obzirom na multikulturalnost.

---

[5] Podaci Sektora za graditeljstvo i komunalno gospodarstvo pri Hrvatskoj gospodarskoj komori za 2010. godinu, izvor: www.zaštitari.com.

[6] Delišimunović, D., Kričančić, M.: Zaštita i sigurnost financijskih institucija, *Tectus*, Zagreb, 2001.

## 4. Hipoteza

Sigurnost društvene zajednice uvjetovana je poslovima javne i privatne zaštite u skladu sa ovlastima kojima raspolažu u djelokrugu svojih poslova. Na osnovu toga može se postaviti i hipotetička osnova, tj. u kojoj mjeri privatna zaštita može osigurati sigurnost društvene zajednice na osnovu ovlasti koje ima u odnosu na ovlasti kojima raspolaže javna zaštita – policija, s obzirom na multikulturalnost kadrova s kojima raspolaže.

## 5. Pojmovi i razlike privatne i javne zaštite

Kada se govori o privatnoj i javnoj zaštiti (ili sigurnosti, izraz koji se ravnopravno koristi u literaturi i komunikaciji koja se odnosi na ove poslove), onda pojam „razlika" treba uvijek gledati i pojašnjavati afirmativno, pozitivno. Privatna i javna zaštita, iako na prvi pogled obuhvaćaju različita interesna područja, trebaju razvijati pozitivnu konkurenciju. Možemo je nazvati suradničku ili partnersku, jer u konačnici i jedni i drugi imaju zajednički interes i cilj; „***zaštita ljudi, imovine, prava i sloboda***". Kada građani vide čuvara, zaštitara ili policijskog službenika u trgovačkom centru, u banci ili na nekom javnom mjestu, ne razmišljaju previše o tome tko ih je unajmio ili uputio da obavljaju te poslove i radi li se o službeniku javne ili privatne zaštite, te koje je taj službenik nacionalnosti, boje kože i vjeroispovjesti. Građanima je najvažniji dobar osjećaj sigurnosti. Za osobe koje su zaposlenici privatne ili javne zaštite razlika je puno važnija, zbog njihovog osobnog statusa i položaja u društvu.

### 5.1. Privatna zaštita

Privatna zaštita su čuvari ili zaštitari koji su prije svega profesionalci (kao zaposlenici tvrtke koja pruža usluge privatne zaštite) unajmljeni od strane gospodarskih subjekata, institucija, organizacije ili građana kako bi štitili imovinu i zaposlenike tih tvrtki, stanare stambenih naselja zatvorenog tipa („Hoto Vile" ili „Malo Vrapče" u Zagrebu), trgovačkih centara ili stambenih zgrada. Privatni zaštitari se angažiraju radi zaštite cjelokupne imovine onog tko ih angažira što uključuje zaposlenike, materijalna sredstva i informacije.

Privatna zaštita je ograničena ovlastima na prevenciju, uočavanje negativnih sigurnosnih pojava, izvješćivanje i poduzimanje mjera odvraćanja mogućih počinitelja nezakonitih radnji. Privatnu zaštitu ne financira vlada iz proračuna i nije odgovorna društvu, već je odgovorna onom tko ih unajmljuje i financira.[7]

[7] *Isto.*

### 5.2. Javna zaštita

Policijski službenici su zaposlenici javne zaštite. Njihovi poslovi su poduzimati mjere i radnje da bi u društvu bilo što manje kriminala i zločina. Ovlasti im se protežu od pisanja kazne za prebrzu vožnju, održavanja javnog reda i mira do rada na mjestu zločina i kriminalističkih istraživanja. Policijski službenici imaju ovlast privesti osobu, uhititi je i uporabljivati sredstva prisile kad je to nužno. Policija se financira iz državnog proračuna i poreza građana, pa je u konačnici odgovorna društvu.[8]

Javna uprava je dužna u skladu sa zakom o javnoj upravi uskladiti svoje kadroviranje i svoj rad prema strukturi stanovništva. Tako u Republici Hrvatskoj, u nekim njenim regijama gdje je zastupljenost nacionalnih manjina šarolika (multikulturalna), strukturu javne uprave, pa tako i sigurnosnih javnih službi čini stanovništvo koje živi na tom području. Npr. u institucijama javne sigurnosti (policije) je poželjno da njen sastav čine pripadnici svih nacionalnih manjina, jer to olakšava njihov rad, koji rezultira boljim uspjehom u svim segmentima posla koji obavljaju. Takav način organizacije rada, koja je zasnovana na osnovama multikulturalnosti, zasigurno polučuje bolje rezultate rada, što društvenu zajednicu u konačnici čini savremenijom.

- **Prednosti**

Mnoge su prednosti od javne i privatne zaštite, ponajprije činjenica da obje postoje u našem društvu te daju građanima „dvostruki" osjećaj sigurnosti, što je korist sama po sebi. Privatna zaštita je i nastala razvojem društva, gospodarstva, komunikacija, pa javna zaštita nije mogla obuhvatiti svu sigurnosnu problematiku u isto vrijeme s jednakom kvalitetom i djelotvornošću, a upitan je i javni interes. Policija fizički ne može biti prisutna na svakom mjestu gdje se zločin može dogoditi, tako da zaposlenici privatne zaštite pružaju temeljne sigurnosne usluge kao neka neformalna produžena ruka policije. Privatna zaštita pomaže javnoj zaštiti kako bi društvo u kojem živimo bilo sigurnije i ugodnije za život.[9]

- **Nedostaci**

Zaposlenici privatne i javne zaštite vrlo često su u prilici da kod uporabe sile prijeđu granicu svojih ovlasti, gledano kroz načela zakonitosti postupanja (legitimnosti, zakonitosti, razmjernosti i neophodnosti). Popriličan broj pripadnika privatne zaštite nosi vatreno oružje za vrijeme

[8] *Isto*.
[9] *Isto*.

službe što ponekad zabrinjava građane, jer se postavlja pitanje razine njihove uvježbanosti i poznavanja zakonskih ovlasti. Također je upitno jesu li dovoljno plaćeni za poslove koje obavljaju (uglavnom su potplaćeni), što u određenoj situaciji može biti nepovoljna okolnost kod moguće uporabe sredstava prisile. Mnogi privatni zaštitari su unajmljeni za osobnu zaštitu bogatih i slavnih osoba ili zaštitu mjesta za zabavu kao što su klubovi ili diskoteke. U tim situacijama jedini zadatak zaštitara je zaštititi slavnu ili bogatu osobu ili objekat za zabavu. Na takvim mjestima se, unatoč prisutnosti zaštitara, unosi i konzumira droga, događaju kaznena djela i prekršaji, pa se postavlja pitanje da li privatna zaštita u tim situacijama u potpunosti izvršava svoje poslove.

### 5.1. Ovlasti privatne i javne zaštite

Jedna od temeljnih razlika između privatne zaštite i javne zaštite (policije) je u njihovim ovlastima. Kada se govori o ovlastima osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite, značajno je da oni nemaju posebnih ovlasti, već su im ovlasti jednake ovlastima koje ima svaki građanin. Tu spadaju nužna obrana i krajnja nužda, te tzv. „civilno ili građansko" uhićenje, odnosno odredba da „svatko smije spriječiti bijeg osobe zatečene u kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti"[10]. Temeljna razlika ovlasti koje ima sustav privatne zaštite u odnosu na javnu zaštitu (policiju) jesu – posebne ovlasti. Odnos između tražitelja sigurnosnih usluga i privatne zaštite počiva na pravilu „***Nemo plus iurius in alium transferre potest guam ipse habet***" – nitko ne može prenijeti na drugoga više prava nego što ga sam ima.[11] Temeljni stav javnog sustava zaštite je služenje interesima društva, dok je kod privatne zaštite cilj služenje interesima organizacije ili pojedinca, a ne cijelog društva. Kod sustava privatne zaštite nije u prvom planu kazneni progon počinitelja kaznenog djela, već je u prvom planu služenje interesima i zahtjevima privatnog naručitelja, koji se ne moraju poklapati s interesima društva. Javni sustav zaštite svoje ovlasti izvlači iz prava i obveze države da progoni i kažnjave počinitelje kaznenih djela i drugih nedopuštenih ponašanja. Kod sustava privatne zaštite izvorište ovlasti je u pravu pojedinca na samozaštitu koje on ugovorom prenosi na privatni sustav zaštite.

Čuvari i zaštitari primjenjuju ovlasti koje su navedene u Zakonu o privatnoj zaštiti, a redari ovlasti koje su navedene u Zakonu o javnom okupljanju i Zakonu o sprječavanju nereda na športskim borilištima.

---

[10] Zakon o kaznenom postupku Republike Hrvatske, članak 106, stavak 1. (NN, 152/08, 76/09, 80/11).

[11] Veić, P., Nađ, I.: *Zakon o privatnoj zaštiti s komentarom*, Žagar, Rijeka, 2005.

**Tablica 1 - Prikaz razlike između privatne i javne zaštite**

| | PRIVATNA ZAŠTITA | JAVNA ZAŠTITA (POLICIJA) |
|---|---|---|
| **Poslodavac** | Gospodarstvo, institucije, privatne kompanije | Vlada |
| **U službi** | Gospodarstva, institucija, privatnih kompanija | Javnosti (građani) |
| **Financiranje** | Gospodarstvo, institucije, privatne kompanije (tražitelji usluga) | Državni proračun (porezi građana) |
| **Temeljna strategija** | Prevencija svih oblika ugrožavanja | Prevencija i represija prema kaznenim djelima i prekršajima (uhićenje i drugo) |
| **Ovlasti** | Građanske ovlasti (nužna obrana, krajnja nužda, „građansko uhićenje“) | Posebne ovlasti (Zakon o kaznenom postupku, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima) |

*Izvor: **Purpura, Philip, P.: The Security Handbook, Butterworth-Heinemann, SAD, 2003.** (uz korekciju autora).*

### 5.1.1. Temeljna načela kod primjene ovlasti

Kod primjene ovlasti čuvari i zaštitari moraju poštivati temeljna načela i pravila, te pravila struke. Načela su zahtjevi koji nisu u propisima koji uređuju uporabu sredstava prisile izrijekom izraženi, ali su nužni za zakonito postupanje. Navedena načela se u pretežitom dijelu odnose na uporabu svakog propisanog sredstva prisile, bez obzira na ovlaštenu osobu.

1. Legitimnosti – načelom legitimnosti traži se opravdanje za uporabu sredstava prisile, ciljevi zbog kojih se sredstva prisile smiju koristiti (sprječavanje bijega počinitelja kaznenog djela s mjesta događaja, sprječavanje bijega uhićene osobe).

2. Zakonitosti – primijeniti samo zakonom propisane ovlasti pod zakonom predviđenim uvjetima, čime se isključuje samovolja, arbitrarnost i subjektivnost u odnosima između policije i građana.

3. Razmjernosti – primijeniti onu ovlast s kojom se postiže cilj postupanja uz nastajanje što manje štetnih posljedica za osobe prema kojima se ovlast primjenjuje.

4. Neophodnosti/iznimnosti – sredstva prisile će se uporabiti ako se prosudi da primjena drugih ovlasti i mjera neće ostvariti cilj postupanja. Sredstva prisile se uporabljuju tek kada davanjem upozorenja i naredbi nije ostvaren cilj primjene,

5. Postupnosti – najprije primijeniti blažu ovlast, a ako se ne postigne cilj primjene, onda primijeniti težu.

6. Preciznosti – kod uporabe sredstava prisile uporabiti ih po nevitalnim dijelovima tijela radi nanošenja što manje štetnih posljedica po osobu prema kojoj su sredstva prisile korištena (mišićni dijelovi ruku, nogu).

7. Selektivnosti – kod uporabe sredstava prisile, zaštitari će ih izbjegavati upotrijebiti prema djeci, maloljetnim, starim i nemoćnim osobama, invalidima, ženama u vidljivom stupnju trudnoće, osim ako te osobe ne ugrožavaju život zaštitara ili drugih osoba.[12]

### 5.1.1. Opća pravila kod primjene ovlasti

Opća pravila kod primjene ovlasti se prvenstveno odnose na pravila struke kod obavljanja poslova privatne zaštite, ali i pravila i obveze u odnosu prema osobama prema kojima se ovlasti primjenjuju te na druge osobe s kojima pripadnici privatne zaštite komuniciraju tijekom obavljanja svojih zadataka. To se u prvom redu odnosi na obvezu čovječnog postupanja i poštivanja ljudskog dostojanstva svake osobe te čuvanja temeljnih ljudskih prava i sloboda.

• **Opća pravila odnose se na:**

1. Dužnost čuvara i zaštitara da postupe po zapovijedi policijskog službenika, osim ako bi izvršavanjem policijske zapovijedi počinili kazneno djelo ili prekršaj.

2. Dužnost kod primjene ovlasti postupati čovječno i poštovati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe te druga temeljna prava i slobode čovjeka. Primjena ovlasti mora biti razmjerna potrebi zbog koje se poduzima. Primjena ovlasti ne smije izazvati veće štetne posljedice od onih koje bi nastupile da čuvari i zaštitari nisu primijenili ovlasti.

3. Dužnost pokazivanja iskaznice prije primjene ovlasti kad poslove privatne zaštite obavljaju u civilnoj odjeći, osim ako bi pokazivanje iskaznice dovelo u opasnost osobu ili imovinu koju štite. U takvoj situaciji iskaznicu će pokazati naknadno.

4. Dužnost u obavljanju poslova tjelesne zaštite ophoditi se uljudno prema građanima, a prije primjene svojih ovlasti dužni su predstaviti se i priopćiti razloge primjene svojih ovlasti, osim ako bi time ugrozili postizanje cilja primjene ovlasti.

5. Dužnost primjene propisane ovlasti i uporabe sredstva prisile samo kada su ona neophodno i jedino sredstvo postizanja cilja, a primjena

[12] Veić, P.: *Zakonita uporaba sredstava prisile kao razlog isključenja protupravnosti*, MUP RH, Zagreb, 2000., str. 133–151.

ovlasti mora biti u razmjeru sa željenim ciljem i ovlasti se moraju primjenjivati postupno od blažeg oblika prema težem. Kod primjene ovlasti uvijek težiti da se nanese što manje štetnih posljedica po osobu prema kojoj se primjenjuje.

6. Kada čuvar nije ovlašten poduzimati radnje i mjere koje imaju za cilj zaštitu osoba i imovine mora zatražiti postupanje zaštitara ili policijskog službenika, a zaštitar mora zatražiti postupanje policijskog službenika kada nije ovlašten poduzimati radnje i mjere koje imaju za cilj zaštitu osoba i imovine.

7. Zaštitari i čuvari dužni su, putem operativnog dežurstva policijske postaje ili operativnog komunikacijskog centra policijske uprave, zatražiti postupanje policije ako policijski službenik svojim ponašanjem dovodi u pitanje zakonito obavljanje poslova tjelesne zaštite za čiju provedbu su zaštitari ili čuvari zaduženi.

8. Zaštitari i čuvari primjenom svojih ovlasti ne smiju sprječavati policijske službenike u obavljanju policijskih poslova niti u provođenju policijskih ovlasti.

9. Zaštitar i čuvar o obavljenim poslovima tjelesne zaštite te primjenjenim ovlastima obavezno sastavlja izvješće. Izvješće zaštitara i čuvara može se sastaviti na poleđini radnog naloga.[13]

### 5.1.1. Izgled i ponašanje kod obavljanja poslova privatne zaštite

Čuvari i zaštitari prigodom obavljanja poslova privatne zaštite trebaju uredno izgledati te se primjereno ponašati. Pod urednim izgledom podrazumjeva se da su odjeveni u propisanu i urednu odoru, ošišani, obrijani te psihički i tjelesno pripravni za posao. Kada poslove privatne zaštite obavljaju u građanskoj odjeći čuvari i zaštitari trebaju biti odjeveni u urednu i primjerenu poslovnu odjeću, primjerenu osobnim mogućnostima, ali kojom ne narušavaju osobni ugled i ugled tvrtke u kojoj su zaposleni i objekta koji štite.

Pod primjerenim ponašanjem se podrazumijeva kulturno i pristojno ophođenje prema suradnicima i nadređenima na radnom mjestu. Potrebno je razvijati suradničke i partnerske odnose te izbjegavati sukobe i druge oblike neprimjerenog ponašanja. Za vrijeme obavljanja poslova privatne zaštite ne smije se konzumirati alkohol niti druga opojna sredstva. Posebno se treba primjereno i kulturno ponašati u komunikaciji sa zaposlenicima objekta koji se štiti i osobama koje dolaze i ulaze u objekt kao stranke radi ostvarivanja nekih osobnih interesa i prava. Ova pravila čuvari i zaštitari moraju obvezno poštivati jer osobe koje ulaze u objekt, pogotovo stranke, često ne razlikuju tvrtku koja se štiti od tvrke koja pruža usluge zaštite,

[13] Zakon o privatnoj zaštiti, članak 28.–31. (NN, 68/03, 31/10, 139/10).

tako da čuvari i zaštitari svojim izgledom i ponašanjem moraju čuvati ugled tvrtke čiji su zaposlenici, ali i tvrtke kojoj pružaju usluge zaštite.[14]

- **Pojmovi vezani uz privatnu zaštitu**

***Tjelesna zaštita*** podrazumijeva zaštitu osoba i imovine koja se obavlja osobnom prisutnošću osobe koja obavlja poslove zaštite i njenom zaštitnom aktivnošću, bez dominantne uporabe tehničkih sredstava i naprava.

***Tehnička zaštita*** razumijeva stvaranje tehničkih uvjeta za sprječavanje protupravnih radnji usmjerenih prema štićenoj osobi ili imovini.

***Odobrenje Ministarstva unutarnjih poslova*** za obavljanje privatne zaštite je rješenje kojim se pravnim osobama i obrtnicima za privatnu zaštitu, koji ispunjavaju propisane uvjete, dopušta obavljanje te djelatnosti.

***Dopuštenje policijske uprave*** za obavljanje poslova privatne zaštite je rješenje kojim se osobama koje ispunjavaju propisane uvjete dopušta obavljanje tih poslova.

***Unutarnja čuvarska služba*** je unutarnja ustrojstvena jedinica koju pojedina pravna osoba ili obrtnik ustrojava radi zaštite svojih objekata, prostora i osoba koje borave u tim objektima i prostorima.

***Zaštitarski subjekti*** su pravne osobe i obrti, koji imaju odobrenje za obavljanje poslova privatne zaštite.

***Perimetar*** je vanjski rub prostora oko štićenog objekta ili osobe.

***Zaštitarski pas*** je posebno izvježban pas koji se može koristiti u obavljanju poslova tjelesne zaštite.

***Štićeni objekt*** je onaj građevinski objekt, vozilo, plovilo ili osoba koji se štite tjelesnom i/ili tehničkom zaštitom.

***Odgovornom osobom*** za poslove privatne zaštite u pravnoj osobi ili kod obrtnika smatra se fizička osoba koja je po zakonu ovlaštena zastupati pravnu osobu i koja je u njoj zaposlena na najmanje pola radnog vremena, odnosno vlasnik obrta.

***Kritičnu infrastrukturu*** čine djelatnosti, mreže, usluge i dobra materijalne i informacijske tehnologije čiji bi kvar ili uništenje značajno utjecalo na zdravlje i sigurnost građana ili na učinkovito djelovanje državne vlasti.[15]

---

[14] Kalem, D.: Ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite, I dio, *Sigurnost* (54), br. 1, ZIRS, Zagreb, 2012.

[15] Zakon **o privatnoj zaštiti, članak 5. (NN, 68/03, 31/10, 139/10).**

### 5.1.1. Način obavljanja poslova privatne zaštite

Djelatnost privatne zaštite obuhvaća poslove koji za cilj imaju zaštitu osoba i imovine, a osobito:

1. osiguranje mirnih prosvjeda i javnih okupljanja (sportski, politički i kulturni događaji);
2. osiguranje stambenih i poslovnih prostora (banke);
3. neposredna tjelesna zaštita osoba (tjelohranitelj);
4. zaštita prirodnih dobara i okoliša (parkovi prirode, nacionalni parkovi);
5. osiguranje i pratnja novca, vrijednosnih papira i dragocjenosti.

### 5.1.1. Ovlasti za obavljanje poslova privatne zaštite

Osobe koje obavljaju poslove privatne zaštite poduzimaju Zakonom dopuštene mjere i radnje (ovlasti) radi sprječavanja i otkrivanja štetnih pojava i protupravnih radnji koje ugrožavaju tjelesnu nepovredivost i narušavaju dostojanstvo osobe te umanjuju vrijednost imovine koja je predmet zaštite.[16]

**• Ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite**

Ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite, osim prethodno spomenutih tzv. građanskih, po nazivima i taktikama postupanja preuzete su u potpunosti ili djelomično od policije pa ih još negdje nazivaju u literaturi i „parapolicijske“ ovlasti. Policijski službenici, kao državni službenici, ovlašteni su primjenjivati ovlasti istog naziva u širem opsegu nego pripadnici privatne zaštite.

**• Tjelesna zaštita**

Ovlasti osoba kojima je izdano dopuštenje za obavljanje poslova tjelesne zaštite su:

1. provjera identiteta osoba (uvidom u osobnu iskaznicu ili drugu javnu ispravu s fotografijom);
2. davanje upozorenja i zapovjedi;
3. ***privremeno ograničenje slobode kretanja***;
4. pregled osoba, predmeta i prometnih sredstava;
5. osiguranje mjesta događaja;
6. ***uporaba čuvarskog psa***;
7. ***uporaba tjelesne snage***;

16 *Isto*.

***8. uporaba vatrenog oružja***.
Čuvari ne mogu koristiti ovlasti iz točke 3., 6., 7. i 8.[17]

Radi jasnijeg pojašnjenja ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite potrebno je ukazati na nesrazmjer između uvjeta za uporabu sredstava prisile koje je propisao Zakon i objašnjenja primjene ovlasti koja su objašnjena u članku 15. stavak 2. i 3. i članku 22. stavak 2. Pravilnika o uvjetima i načinu provedbe tjelesne zaštite.[18]

U prethodnom dijelu teksta je navedeno da ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite, za razliku od policije koja ima posebne ovlasti, proizlaze iz tzv. građanskih ovlasti; nužne obrane, krajnje nužde i „građanskog uhićenja". Zakon je ograničio pravo čuvarima na primjenu određenih ovlasti, ali bez obzira na navedeno čuvaru se ne može ograničiti pravo na samoobranu, odnosno pravo na otklanjanje opasnosti i odbijanje napada na sebe ili drugog jer je to neotuđivo pravo svake osobe. Čuvar, kao i svaka druga osoba, može, ako hoće, odbiti napad na drugog ili otkloniti opasnost. Obveza djelovanja može biti samo pod uvjetima nužne obrane i krajnje nužde. S obzirom na to da Zakon ne propisuje kao sredstvo prisile palicu, postavlja se pitanje dopustivosti njezine upotrebe. Ni čuvar, ni zaštitar ne smiju je nositi, jer ona ne predstavlja propisano sredstvo prisile i opremu. Međutim, kada bi prilikom napada čuvar ili zaštitar posjedovali palicu, smjeli bi je upotrijebiti ako njezinom upotrebom ne bi nastale teže posljedice od onih koje bi nastupile upotrebom propisanih sredstava prisile. Govoreći o načelima obavljanja poslova privatne zaštite navedeno je i načelo postupnosti, koje je, uz sva ostala načela, vrlo važno kod uporabe propisanih sredstava prisile. Navedeno načelo obvezuje čuvare i zaštitare da sredstva prisile upotrijebe postupno, korak po korak, pri čemu slijedeći korak treba nastupiti nakon bezuspješne upotrebe blažih oblika postupanja uvijek kada to okolnosti dozvoljavaju (blaža sredstva prisile ili bezuspješna komunikacija). Načelo je izraženo i u članku 15. stavak 2., a ono što je upitno u članku 15. je odredba stavka 3. koji, nabrajajući sredstva prisile propisana Zakonom, navodi i druga prikladna sredstva koja se koriste u

[17] Zakon o privatnoj zaštiti, članak 27. (NN, 68/03, 31/10, 139/10).

[18] Pravilnik o uvjetima i načinu provedbe tjelesne zaštite, članak 15., stavak 2. i 3. (Zaštitari i čuvari primjenjuju propisane ovlasti i uporabljuju sredstva prisile samo kada su ona neophodno i jedino sredstvo postizanja cilja, a primjena ovlasti mora biti u razmjeru sa željenim ciljem i ovlasti se moraju primjenjivati postupno od blažeg oblika prema težem.) Sredstva prisile iz stavka 2. ovoga članka su vatreno oružje, čuvarski psi, tjelesna snaga i druga prikladna sredstva koja se koriste u svrhu zadržavanja kao što su sredstva za vezivanje – lisice za jednokratnu uporabu, remen, uže i sl.
Članak 22., stavak 2. Zaštitar može u svrhu zadržavanja i privremenog ograničenja slobode kretanja upotrijebiti tjelesnu snagu i druga prisilna sredstva prema zadržanoj osobi koja pruža otpor, pokušava napasti, pobjeći ili se samoozlijediti, a prisilna sredstva mora upotrijebiti na način da zadržanoj osobi ne nanesu nepotrebne tjelesne ozljede.

svrhu zadržavanja, kao što su sredstva za vezivanje – lisice za jednokratnu uporabu, remen, uže i slično. Nedopustivo je da Pravilnik izlazi iz okvira Zakona, posebno kada su u pitanju sredstva prisile kojima se na najteži način zadire u ljudska prava i narušava tjelesni integritet osobe prema kojoj se primjenjuju. U demokratskom društvu sredstva prisile, kada država dozvoljava njihovu primjenu, moraju biti propisana aktom razine zakona te obvezno moraju biti propisani uvjeti pod kojima se moraju koristiti. U slučaju spomenutih sredstava za vezivanje ne postoji niti jedan propisani uvjet za njihovo korištenje. Također je nejasno zašto u Zakonu nisu kao sredstva prisile navedeni palica i raspršivač s nadražujućom tvari (*papper sprej*) koji u obavljanju poslova privatne zaštite mogu biti od značajne pomoći čuvarima i zaštitarima. U budućim izmjenama Zakona obavezno bi trebalo kao sredstva prisile predvidjeti palicu, raspršivač s nadražujućom tvari i sredstva za vezivanje jer bi tada načelo postupnosti kod upotrebe sredstava prisile došlo do većeg izražaja, a za što su trenutno predviđeni samo tjelesna snaga, čuvarski pas i vatreno oružje. Valja napomenuti da svaki građanin može u slobodnoj prodaji kupiti i koristiti za samoobranu raspršivač na bazi ekstrakta čili paprike. Na tragu gornjeg komentara je i odredba članka 22. stavak 2. koja govori da zaštitar kod primjene ovlasti zadržavanja i privremenog ograničenja slobode kretanja može upotrijebiti tjelesnu snagu i druga sredstva prisile prema zadržanoj osobi koja pruža otpor, napada, bježi ili se pokušava samoozljediti. Postavlja se pitanje koja druga sredstva prisile? Koje ćemo sredstvo prisile upotrijebiti prema osobi koja se pokušava samoozljediti, a tjelesnom snagom ju ne možemo u toj namjeri spriječiti? Sigurno ne čuvarskim psom ili vatrenim oružjem, nego prvenstveno raspršivačem i sredstvima za vezivanje kako bismo sputali pokretljivost ruku osobe koja se pokušava samoozljediti.

Zaštitari i čuvari svoje ovlasti mogu primijeniti samo u objektima i prostorima koji su navedeni u Zakonu. Iznimno, zaštitar, kada obavlja posao neposredne tjelesne zaštite osoba (tjelohranitelj), može primijeniti svoje ovlasti izvan objekata i prostora iz stavka 1. ovoga članka kada odbija istodobni ili izravno predstojeći protupravni napad usmjeren prema njemu ili prema osobi koju štiti.

- **Ovlasti redara na javnim okupljanjima**

U Ustavu RH, u člancima 38. i 42. zajamčeno je pravo svima na slobodu mišljenja i izražavanja misli te pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom. Ova se prava mogu ograničiti samo zakonom radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja. Policija prema Zakonu o javnom okupljanju ima dužnost štititi slobodu govora i javnog nastupa na mirnom okupljanju i javnom prosvjedu

te je dužna spriječiti ometanje ili onemogućavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda koji se održava na temelju Zakona i pri tome su ovlaštene rabiti tehnička i ina sredstva zaštite. Policija može primjenjivati mjere prisile jedino kada je to nužno te na način razmjeran naravi pogibelji.

U prethodnom tekstu opisani su poslovi i ovlasti koje obavljaju i primjenjuju čuvari i zaštitari. U daljnjem dijelu teksta osvrnut ćemo se i na ovlasti redara koje su navedene u Zakonu o javnom okupljanju i Zakonu o sprječavanju nereda na sportskim borilištima.

Redar je osoba koju je odredio organizator, a obavlja poslove održavanja reda i mira te mora štititi sudionike okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava okupljanje.[19]

Javna okupljanja u smislu Zakona o javnom okupljanju su mirna okupljanja i javni prosvjedi, javne priredbe i drugi oblici okupljanja.[20]

Mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva. Javnim priredbama podrazumijevaju se okupljanja organizirana radi ostvarivanja prihoda u okviru registrirane djelatnosti, a koja, s obzirom na predviđeni broj sudionika ili narav priredbe, zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera. Drugi oblici okupljanja podrazumijevaju okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa.[21]

Organizator je dužan osigurati red i mir na mirnom okupljanju i javnom prosvjedu. Organizator je dužan osigurati dovoljan broj redara. Organizator može obavljanje redarskih poslova povjeriti trgovačkom društvu registriranom za obavljanje zaštitarske djelatnosti ili redare odrediti iz vlastitih redova.

Poslove održavanja javnog reda i mira na prostorima uz mjesto održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, te na mjestu održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, obavlja područna policijska uprava.[22]

Sudionicima mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, kao i osobama koje se kreću prema mjestu održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, zabranjeno je nositi oružje ili predmete pogodne za nanošenje ozljeda, te alkoholna pića. Posebno treba istaknuti da Zakon sudionicima mirnog okupljanja i javnog prosvjeda zabranjuje nositi odoru, dijelove odore, odjeću, oznake ili druga obilježja kojima se poziva ili potiče na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti.[23]

---

[19] Veić, P., Nađ, I.: *Zakon o privatnoj zaštiti s komentarom*, Žagar, Rijeka, 2005., str. 11.

[20] Zakon **o javnim okupljanjima, članak 2. (NN, 128/99, 90/05, 150/05, 82/11 i 78/12).**

[21] *Isto*.

[22] *Isto*.

[23] *Isto*.

## 6. Zaključak

Poslovi i ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite u Republici Hrvatskoj su kvalitetno propisani zakonima i drugim propisima. Analizom ovlasti privatne i javne zaštite može se zaključiti da privatna zaštita može osigurati zadovoljavajući nivo sigurnosti građana i društvene zajednice, ali ne u tolikoj mjeri kao javna zaštita – policija. Razlog tome su razlike u ovlastima navedenih subjekata, prezentiranim u ovom radu. Uz primjedbe koje su u ovom tekstu navedene, a koje se posebno odnose na pojedine ovlasti, ova gospodarska djelatnost i problematika je usklađena s propisima Europske unije, čija članica će Republika Hrvatska uskoro postati. Iako, na prvi pogled, policija i sustav javne zaštite zastupaju i štite interese različitih interesnih skupina – policija javnost, a privatna zaštita privatne kompanije – u djelovanju i jednih i drugih treba se razvijati „pozitivna konkurencija" u smislu podizanja razine profesionalnih standarda, a zasigurno u tom procesu svoju značajnu ulogu zauzima i kadrovska multikulturalnost. Na osnovu toga mogu se potvrditi i pretpostavke postavljene u hipotezi ovog rada. Mnogi prostori i objekti, iako u privatnom vlasništvu, namijenjeni su javnom korištenju (kina, trgovački centri), tako da se privatna i javna sigurnost i ne mogu razgraničiti. Javna i privatna sigurnost ne predstavljaju dva posebna, odvojena svijeta, nego se oni svakodnevno isprepliću tako da se u njihovom djelovanju treba razvijati suradnički i partnerski odnos, a nikako suparnički, jer jedni i drugi imaju temeljni zadatak, a to je zaštita i sigurnost života, sigurnosti, prava i imovine svih osoba.

**Literatura:**

1. Damjanović, F., Širec, D., Delišimunović, D., Klarić, D., Stolnik, D. i Orlović, T.: *Priručnik za izobrazbu i stručni ispit zaštitara i zaštitara-tehničara*, Dvotočka, Zagreb, 2005.

2. Delišimunović, D., Kričančić, M.: Zaštita i sigurnost financijskih institucija, *Tectus*, Zagreb, 2001.

3. Kalem, D.: Ovlasti osoba koje obavljaju poslove privatne zaštite, I dio, *Sigurnost* (54), br. 1, Zagreb, 2012.

4. Purpura, Philip P.: *The Security Handbook*, Butterworth-Heinemann, SAD, 2003.

5. Veić, P.: *Zakonita uporaba sredstava prisile kao razlog isključenja protupravnosti*, MUP RH, Zagreb, 2000.

6. Veić, P. i Nađ, I.: *Zakon o privatnoj zaštiti s komentarom*, Žagar, Rijeka, 2005.

7. Zakon o privatnoj zaštiti (NN, 68/03, 31/10, 139/10).

8. Zakon o javnim okupljanjima (NN, 128/99, 90/05, 150/05, 82/11 i 78/12).

9. Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (NN, 117/03, 71/06, 43/09 i 34/11).

10. Pravilnik o uvjetima i načinu provedbe tjelesne zaštite (NN, 45/04).
11. Podaci Sektora za graditeljstvo i komunalno gospodarstvo pri Hrvatskoj gospodarskoj komori za 2010., izvor www.zaštitari.com.
12. Cochrun, Cassandra – What are Differences Between Private & Public Sector Security, http://www.ehow.com/about_5106799_differences-private-public-sector- security.htlm1#ixzz2DgmplxQI, stranica otvorena 22. studenog 2012.
13.http://www.americaslibrary.gov/jb/nation/jb_nation_pinkerton_4.html, stranica otvorena 22. studenog 2012.
14. www.britannica.com//Henry-Wells, stranica otvorena 22. studenog 2012.
15. www.britannica.com//William-Fargo, stranica otvorena 22. studenog 2012.
16. http://www.spartacus.schoolnet.co.uk, stranica otvorena 22. studenog 2012.
*17. Bijela knjiga o sportu*, Komisija Europske unije, Bruxelles, 2007, izvor: www.public.mzos.hr/fgs.axd?id=16894, stranica otvorena 11. prosinca 2012.

## PUBLIC AND PRIVATE SECURITY INSTITUTIONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

**Summary:** *Private security tasks (stewards, guards, security guards). This issue began to be legally arranged in Croatia in 1994 when the Law on Protection of Persons and Property was brought. By the development of private security as an economic activity the above mentioned regulation has been changed and supplemented till to 2006 when the Low on Private Protection was brought. This Law, together with by-laws based on it, has been the most comprehensive one so far. It has solved issued concerning rules related to the private security authority and authority of persons performing thus kind of jobs. The fundamental regulations that defines and regulates authority of guards and security guards is the Private Protection Law (hereinafter the Law). Except for the stated regulation, some other regulations partially regulate the area of private security in connection with authority of persons performing private security, primarily the authority of stewards at public gatherings and sports events.*

**Keywords:** *law, authority, private security, steward, guard, security guard.*

**Tatjana Skakavac, Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić", Novi Sad**[1]
**Dragana Malinović, Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić", Novi Sad**[2]

# ORGANIZACIONO-INSTITUCIONALNI OBLICI BORBE ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U SAVREMENOM DRUŠTVU

**Rezime:** *U svetu se fenomenu zaštite žrtava trgovine ljudima poslednjih godina pridaje izuzetno velika pažnja. Na to upućuje veliki broj aktivnosti međunarodnih i nacionalnih subjekata koji se bore za zaštitu žrtava krivičnih dela. U borbi protiv trgovine ljudima i u zaštiti žrtava ovih krivičnih dela najveću pažnju svakako zaslužuju Ujedinjene nacije, a zatim Savet Evrope, Evropska unija, OEBS i drugi, kao i brojne nevladine organizacije. U ovom radu će se ukazati na osnovne organizaciono-institucionalne oblike borbe za zaštitu žrtava trgovine ljudima u savremenom društvu.*

**Ključne reči:** *trgovina ljudima, žrtve, UN, Evropska unija, nevladine organizacije, viktimološko društvo.*

## Uvodne napomene

Međunarodne institucije i drugi subjekti poslednjih godina ulažu značajne napore u borbi protiv trgovine ljudima. Posebna pažnja posvećuje se zaštiti žrtava trgovine ljudima, posebno ženama i deci koji su i najčešće žrtve ove pojave. S tim u vezi, 1991. godine je uvedeno i obeležavanje Međunarodnog dana žrtava (22. februar)[3]. Od tada se u mnogim zemljama Evrope, pa i u našoj zemlji, taj dan obeležava raznim manifestacijama, poput organizovanja konferencija, javnih tribina, radionica, prezentacija filmova, deljenja raznih informativnih brošura i publikacija, te sličnim aktivnostima, čime se skreće pažnja javnosti na potrebu još organizovanijeg pristupa radi efikasnije zaštite žrtava krivičnih dela.

[1] tatjana.skakavac@gmail.com.
[2] malinovic_dragana@yahoo.com.
[3] Ideja za obeležavanje Međunarodnog dana žrtava potiče iz Švedske iz 1989. godine, kada je predsednik Nacionalne asocijacije službi za pomoć žrtvama Švedske pokrenuo obeležavanje ovog dana u Švedskoj, s ciljem da se posledice koje žrtve kriminaliteta trpe učine vidljivim široj javnosti i da se društvo podstakne na efikasniju i potpuniju zaštitu prava žrtava. Tako je 1991. godine, na predlog predstavnika Švedske, Evropski forum službi za pomoć žrtvama doneo odluku da se 22. februar proglasi Međunarodnim danom žrtava.

Prema nekim međunarodno-pravnim aktima utvrđuje se obaveza država da u skladu sa objektivnim mogućnostima sarađuju sa nevladinim i drugim sličnim organizacijama koje se bave zaštitom žrtve. Takva saradnja može da bude korisna po položaj žrtve uopšte. S tim u vezi, u mnogim državama osnivaju se posebni centri za zaštitu žrtava kriminaliteta. Takva je, na primer, služba za pomoć žrtvama u SAD, koja je, između ostalog, fokusirana na pomoć, naročito osetljivim kategorijama žrtava, što se ispoljava na lokalnom, državnom i nacionalnom nivou.[4] Služba obezbeđuje pomoć žrtvi kako bi ona prevazišla traume koju je viktimizacijom doživela, što je posebno karakteristično za žrtve silovanja i drugih akata seksualnog nasilja, naročito kada su žrtve tinejdžeri. Pored toga, služba je aktivna u obezbeđivanju pravne pomoći žrtvama tokom njihovog učestvovanja u krivičnom postupku.

U borbi protiv trgovine ljudima i u zaštiti žrtava ovih krivičnih dela najveću pažnju svakako zaslužuju ***Ujedinjene nacije***, čija dokumenta i aktivnosti u vezi s tim daju podstrek nacionalnim subjektima u kreiranju nacionalne strategije u borbi protiv ove izuzetno opasne pojave. U vezi s tim posebnu aktivnost iskazuju četiri agencije UN koje su aktivno uključene u borbu protiv trgovine ljudima:[5]

– ***UNHCHR*** – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za ljudska prava;

– ***UNICEF*** – Dečja fondacija Ujedinjenih nacija;

– ***UNFPA*** – Narodni fond Ujedinjenih nacija; i

– ***UNHCR*** — Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Sa aspekta zaštite ljudskih prava žrtava trgovine ljudima posebno treba pomenuti aktivnosti ***Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UNHCHR)***, koji je veoma aktivan u Srbiji i čija je kancelarija u Srbiji neposredno odgovorna za sveobuhvatno praćenje, unapređenje i zaštitu ljudskih prava i jedina je organizacija UN u Srbiji sa izričitom nadležnošću za pitanje ljudskih prava. Delujući kao katalizator, Misija koordinira nevladinim organizacijama (NVO) na lokalnom i nacionalnom nivou i drugim međunarodnim organizacijama, posebno OEBS-om i Savetom Evrope, i sprovodi čitav niz programa u vezi sa ljudskim pravima. Počev od 1998. godine UNHCHR je objedinio svoje aktivnosti u borbi

[4] U. S. department of Justice, Office of Justice Programs, From Pain to Power, septembar 1998, str. 16–17.

[5] Videti šire u: Bošković, Milo; Skakavac, Z.: „Trgovina ljudima – osnovni i posredni oblici regulacije u nacionalnom i uporednom zakonodavstvu", Zbornik radova *Kazneno zakonodavstvo: Progresivna i regresivna rešenja*, Budva, 2005; Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Organizovani kriminalitet – karakteristike i pojavni oblici*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, 2009; Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Kriminologija*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2012.

protiv trgovine ljudima. S tim u vezi, UNHCHR će u Srbiji raditi na jačanju programa pomoći žrtvama trgovine ljudima u skladu sa ***Preporukama i smernicama UN u vezi sa ljudskim pravima i trgovinom ljudima***.[6] Tim aktom[7] data je preporuka o principima i smernicama koje bi trebalo da razmotre države, a, gde je to moguće, i međuvladine i nevladine agencije, u pogledu zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima. Ustanovljeni su sledeći ***principi***:

• lica koja su bila predmet trgovine neće biti pritvorena, osuđena ili krivično gonjena zbog nelegalnosti svog ulaska ili boravka u zemlji tranzita ili krajnjeg odredišta, ili zbog umešanosti u nezakonitu aktivnost do mere dokle je ona direktna posledica položaja lica koje je bilo predmet trgovine;

• države će obezbediti da lica koja su bila predmet trgovine budu zaštićena od daljeg iskorišćavanja, zlostavljanja, da imaju pristup adekvatnom fizičkom i psihološkom zbrinjavanju. Takva zaštita i zbrinjavanje neće biti uslovljeni saradnjom trgovanog lica u sudskim postupcima;

• pravna i druga pomoć biće odobrena trgovanim licima tokom trajanja bilo kakvih krivičnih, civilnih ili drugih akcija protiv osumnjičenog trgovca. Države će dati zaštitu i dozvolu za privremeni boravak žrtvama i svedocima tokom sudskog postupka;

• deca, žrtve trgovine ljudima, biće identifikovana kao takva. Njihov najbolji interes će sve vreme biti glavna briga. Deca, žrtve trgovine ljudima, dobiće odgovarajuću pomoć i zaštitu, sa posebnim osvrtom na njihovu ugroženost, prava i potrebe;

• licima koja su bila predmet trgovine biće zagarantovan bezbedan povratak (po mogućstvu dobrovoljni), kako od države primaoca tako i od države porekla. Biće im ponuđena pravna mogućnost repatrijacije u slučajevima kada se s razlogom može očekivati da ona neće biti ozbiljan rizik za njihovu bezbednost i/ili bezbednost njihovih porodica.

Povrede utvrđenih principa obuhvataju sledeće ***smernice*** u vezi sa zaštitom i pomoći licima koja su bila predmet trgovine:

• u saradnji s nevladinim sektorom treba obezbediti sigurno i adekvatno sklonište koje zadovoljava potrebe lica koja su bila predmet trgovine. Smeštaj u takvoj kući ne sme da zavisi od spremnosti žrtava da svedoče u krivičnim postupcima. Lica koja su bila predmet trgovine ne bi trebalo da se drže u imigracionim centrima, drugim ustanovama pritvora ili kućama za skitnice;

---

[6] Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora*, Bečej, 18. oktobar 2003, str. 67–71.

[7] Preporuke principa i smernica o ljudskim pravima i trgovini ljudima uključene su kao dodatak Izveštaju za ekonomski i socijalni savet (E/2002/68/Add. 1), koji je podnela Meri Robinson, visoki komesar za ljudska prava. Principi i smernice služe kao okvir i suštinsko uputstvo za rad UNHCR-a u pogledu trgovine ljudima (Ujedinjene nacije, Visoki komesarijat za ljudska prava, 2002, HR/PUB/02/3).

• u saradnji sa nevladinim organizacijama treba obezbediti da lica koja su bila predmet trgovine imaju pristup primarnoj zdravstvenoj zaštiti i savetovanju. Od lica koja su bila predmet trgovine ne sme se zahtevati da prihvate takvu vrstu podrške i pomoći, i oni ne bi trebalo da budu subjekti obaveznog testiranja na bolesti, uključujući HIV/AIDS;

• treba obezbediti da lica koja su bila predmet trgovine budu obaveštena o svom pravu pristupa diplomatskom konzularnom predstavništvu svoje države. Osoblje u ambasadama i konzulatima treba da bude detaljno obučeno kako bi, na zahtev lica koje je bilo predmet trgovine, pružilo pravovremenu informaciju i pomoć. Ove odredbe ne smeju se odnositi na lica koja su bila predmet trgovine ili traže azil;

• treba obezbediti da pravne procedure u kojima učestvuju lica koja su bila predmet trgovine ne povrede njihova prava, dostojanstvo i fizičku ili psihološku dobrobit;

• licima koja su bila predmet trgovine treba dati pravnu i drugu pomoć u vezi sa bilo kojim krivičnim, civilnim i drugim akcijama protiv trgovaca/eksploatatora. Žrtvama treba pružiti informaciju na jeziku koji razumeju;

• treba obezbediti da lica koja su bila predmet trgovine budu uspešno zaštićena od zlostavljanja, pretnji ili maltretiranja trgovaca ljudima ili njihovih saradnika. U tom smislu ne smeju se javno objavljivati identiteti žrtava, a njihova privatnost treba da bude zaštićena i poštovana do najveće moguće mere, uzimajući u obzir prava optuženih na pravično suđenje. Lica koja su bila predmet trgovine moraju unapred biti obaveštena o teškoćama pri zaštiti identiteta i ne bi im se smela pružati netačna i nerealna očekivanja u vezi sa sposobnošću organa za sprovođenje zakona u tom smislu;

• treba obezbediti siguran i, gde je moguće, dobrovoljan povratak lica koja su bila predmet trgovine, istraživanjem mogućnosti boravka u zemlji destinacije ili premeštanja u treću zemlju u posebnim okolnostima (da se spreči odmazda ili u slučajevima gde se ponavljanje trgovine smatra mogućim);

• u partnerstvu sa nevladinim organizacijama treba obezbediti da lica koja su bila predmet trgovine, nakon povratka u zemlju porekla, dobiju pomoć i podršku, neophodnu da se omogući njihova socijalna reintegracija i spreči ponavljanje trgovine. Mere treba da budu preduzete radi osiguranja odgovarajuće psihološke i zdravstvene zaštite, stanovanja, usluga obrazovanja i zaposlenja za povratnike, žrtve trgovine ljudima.

***Savet Evrope*** je godinama veoma angažovan u borbi protiv trgovine ljudima. Ova organizacija, kroz Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope, od 1999. godine aktivno pomaže lokalnim vlastima u borbi protiv ovog vida organizovanog kriminaliteta (u Albaniji, Rumuniji, Moldaviji, Srbiji i Crnoj

Gori). Napori Saveta Evrope koji se odnose na ovaj problem imaju značajnu ulogu u sprečavanju trgovine ljudima.

Tokom 1996. godine ***Evropska unija*** je promovisala multidisciplinarni pristup u sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima. U ovom kontekstu treba pomenuti ***STOP i DAPHNE programe***, koje je sprovodio Savet Evropske unije, uz učešće Komisije Evropske unije i Evropskog parlamenta.

***Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)*** angažovana je u mnogim zemljama na raznim poljima borbe protiv trgovine ljudima, u poboljšanju pravne regulative, javnim kampanjama za podizanje svesti o problemu, istraživanjima, edukaciji i pomoći lokalnom nevladinom sektoru. Aktivnosti OEBS-ovih kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODHIR) fokusirane su na prevenciju i zaštitu ljudskih prava.

U skladu sa zadacima koje je definisao Ministarski savet OEBS-a decembra 2002. godine u Portu, ***Misija OEBS-a*** u Srbiji odredila je borbu protiv trgovine ljudima kao jedan od svojih prioriteta. Pristup Misije tom problemu zasnovan je na načelu primata ljudskih prava, a pristup je multidisciplinaran i bavi se sledećim pitanjima: sprečavanjem trgovine ljudima; zaštitom žrtava trgovine ljudima i gonjenjem lica odgovornih za trgovinu ljudima i njihovih saučesnika. Misija je, u saradnji sa državnim organima i nevladinim organizacijama, pokrenula mnogobrojne inicijative u vezi sa trgovinom ljudima. U vezi sa odnosom policije i organa pravosuđa prema žrtvama trgovine ljudima OEBS ukazuje na humanitarne principe „***najbolje prakse***", koji podrazumevaju sledeće:[8]

• žrtve trgovine ljudima treba tretirati kao žrtve teškog zločina i institucije za sprovođenje zakona ne smeju im ponovo nanositi zlo;

• bezbednost žrtava, njihovih porodica i njima bliskih lica mora uvek biti na umu pripadnicima policije i pravosuđa koji postupaju u konkretnom slučaju, i njihova su direktna odgovornost;

• angažovani pripadnik policije, odnosno pravosuđa, ima dužnost da vodi kontinuiran postupak procene rizika u odnosu na bezbednost i dobrobit žrtava i njihovih porodica u svim fazama pretkrivičnog i krivičnog postupka, kao i posle njihovog okončanja;

• angažovani pripadnik policije, odnosno pravosuđa, ima obavezu da bude otvoren i pošten prema žrtvama sve vreme, tako da one postanu potpuno svesne problema, odgovornosti i potencijalnih posledica i rizika koji se odnose na bilo koju odluku koja se od njih traži;

• angažovani pripadnik policije, odnosno pravosuđa, ima obavezu da obezbedi da žrtve budu svesne raspoloživih mera i institucija nadležnih za pomoć i usluge, koje mogu da im pomognu u prevazilaženju njihove teške situacije, kao i da žrtvama omoguće uspostavljanje prvog kontakta sa odgovarajućim institucijama.

[8] *Op. cit.*, str. 30–32.

***Međunarodna organizacija za migracije (IOM*** – International organization for migration) je najvažnija organizacija za pomoć žrtvama trgovine ljudima kao i za prevenciju trafikinga. U maju 2001. godine IOM je potpisao ***Memorandum o međusobnom razumevanju*** sa centrom SECI za pomoć repatriranim žrtvama na Balkanu. Medunarodna organizacija za migracije je takođe započela programe reintegracije žrtava u zemljama porekla, kao i kampanje za podizanje svesti o problemu.

Ova organizacija se posebno bavi onim migrantima koji su prevareni ili prisiljeni na ekonomsku eksploataciju u vidu prinudnog rada, prinudnog služenja, prisile, dužničkog ropstva ili drugih kršenja osnovnih ljudskih prava. Međunarodna organizacija za migracije trenutno sprovodi preko 70 projekata protiv trgovine ljudima širom sveta, kojima je obuhvaćeno preko 50 zemalja u Africi, Aziji, Centralnoj i Istočnoj Evropi i Latinskoj Americi, u oblastima istraživanja, masovnog informisanja, tehničke saradnje i pomoći na povratku i reintegraciji. Pored toga, ova organizacija je već uspešno sprovela nekoliko programa protiv trgovine ljudima u regionu Balkana, s naglaskom na istraživanju, informativnim kampanjama, tehničkoj saradnji i pomoći žrtvama prilikom povratka i reintegracije, u saradnji sa ključnim partnerima, uključujući organe vlasti, nevladine organizacije i međunarodne agencije. Suočavajući se sa izazovima trgovine migrantima, IOM podržava pristupe za pomoć i zaštitu migranata koji su žrtve trgovine i u tom smislu, u saradnji sa navedenim partnerima, sprovodi projekte koji pružaju pravne i medicinske savete i drugu direktnu pomoć migrantima žrtvama trgovine. Takođe, pruža podršku za bezbedna skloništa i smeštaj žrtava trgovine, kao i mogućnost za dobrovoljni povratak i programe reintegracije. U saradnji sa svojim partnerima, tokom 2003/2004. godine, IOM je podržavao i informativne kampanje u Srbiji.[9]

***Međunarodna organizacija rada (ILO)*** usvojila je instrumente neophodne za borbu protiv ekonomske eksploatacije dece, ropstva i slične prakse, protiv aktivnosti koje mogu imati ozbiljne posledice po zdravlje deteta, njegovu sigurnost i moralno ponašanje. Od svih instrumenata najznačajniji su: Konvencija o sprečavanju i zabrani najštetnijih oblika rada dece (1999) i Konvencija o prinudnom ili obaveznom radu i sprečavanju prinudnog rada (1930).

***Regionalni centar za borbu protiv organizovanog kriminala (SECI)*** osnovan je kao rezultat dogovora o saradnji radi prevencije i borbe protiv transgraničnog kriminala, dogovora o saradnji među kriminalističkim službama koji su potpisale sve zemlje Jugoistočne Evrope. Regionalni

[9] Programi i aktivnosti borbe protiv trgovine ljudima, Misija IOM-a u Srbiji i Crnoj Gori, Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora*, Bečej, 18. oktobar 2003, str. 49–50.

centar za borbu protiv organizovanog kriminala podržava specijalne *operativne grupe* koje se bore protiv nezakonite trgovine ljudima i drogom, privrednog kriminala i kradenih automobila. Operativna grupa SECI-ja za borbu protiv trgovine ljudima osnovana je maja 2000. godine, na inicijativu vlade Rumunije i obuhvata Regionalnu operativnu grupu i regionalnog koordinatora.

***Međunarodni centar za razvoj migracione politike (ICMPD)*** je međuvladina organizacija koja je stvorena 1993. godine na inicijativu Švajcarske i Austrije, sa sedištem u Beču. Svrha postojanja ove organizacije je promocija sveobuhvatnih i održivih migracionih politika, te njeno funkcionisanje kao mehanizma razmene usluga za vlade i organizacije, prvenstveno o pitanjima migracija u Evropi.

***Program međunarodne politike migracija (IMP)*** je međuagencijska aktivnost Instituta Ujedinjenih nacija za obuku i istraživanje, UNFPA, IOM-a i ILO-a, primenjen u saradnji sa UNHCR-om, UNICEF-om, ICMPD-om i drugim relevantnim internacionalnim i regionalnim institucijama. IMP radi na jačanju sposobnosti vlada u raznim regijama sveta da upravljaju tokom migracija, te da gaje veću međunarodnu i regionalnu saradnju u pravcu korisne i uredne migracije. Sve te regionalne aktivnosti obuke uključuju i komponentu o nezakonitoj trgovini (i švercu) ljudima.

***Fondacija La Strada*** je najaktivnija nevladina organizacija (NVO) u oblasti prevencije trgovine ljudima, pomoći žrtvama i njihovoj reintegraciji. La Strada radi kao mreža nezavisnih organizacija u zemljama Centralne i Istočne Evrope (Poljska, Češka, Ukrajina, Bugarska). Kao odgovor na porast trgovine ljudima na Balkanu, La Strada je otvorila nove kancelarije u Belorusiji, BiH, Makedoniji i Moldaviji. La Strada sarađuje sa vladinim institucijama i međunarodnim agencijama i koristi mrežu lokalnih nevladinih organizacija kao podršku. Program La Strada trudi se da učini pitanje trgovine ljudima vidljivim i da utiče na vlasti i javno mnjenje da se suoče sa ovom temom s tačke gledišta ljudskih prava. Program se takođe trudi da upućuje žrtve na mreže za podršku i da obrazuje žene i devojčice o potencijalnim opasnostima trgovine ljudima. Potrebe i prava žena o kojima je reč čine početnu tačku svih aktivnosti.

***Spasite decu (Save the children)*** je vodeća međunarodna NVO koja se bavi zaštitom prava deteta. Kroz alijansu „Spasite decu“ ova organizacija ima preko 80 godina iskustva u radu sa najsiromašnijom decom iz preko 100 zemalja sveta. „Spasite decu“ vodi programe hitne pomoći i dugoročnog razvoja. Ova organizacija je u aprilu 2001. godine objavila izveštaj pod naslovom „Trgovina decom u Albaniji“ i time razotkrila da se na hiljade albanske dece i mladih žena svakodnevno upućuju širom Evrope radi prostitucije. Članovi Alijanse „Spasite decu“ trenutno imaju regionalni program zasnovan na akcionom istraživanju u Jugoistočnoj Evropi, kako bi

istražili, između ostalog, dimenzije trgovine decom, odgovore na trgovinu decom u jednom opsegu organizacija, te mere koje se mogu preduzeti radi prevencije trgovine decom.

***Bord za međunarodno istraživanje i razmenu (IREX)*** je nevladina organizacija čija je baza u SAD, a koja je započela septembra 2001. godine program pod nazivom „Regionalna inicijativa osposobljavanja žena", koju finansira USAID. Program će promovisati osposobljavanje žena iz odabranih zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza i Jugoistočne Evrope, uključujući Rusku Federaciju, Bugarsku, Rumuniju, Moldaviju, Litvaniju, Srbiju i Crnu Goru, s ciljem prevencije trgovine ljudima pre nego što žene napuste matičnu zemlju. Bord za međunarodno istraživanje i razmenu planira odeljenja obuhvatnog programa ustanovljavanjem obuke i osposobljavanja protiv trgovine ljudima u sedam glavnih gradova. Program se sastoji od četiri aktivnosti: 1) osnovno osposobljavanje za rad i pomoć pri zapošljavanju; 2) osposobljavanje žena, uključujući asistenciju u kriznim trenucima pomoću vruće linije, kao i pravno i psihološko savetovanje žrtava i potencijalnih žrtava; 3) promocija svesti o potencijalnim šemama trgovine ljudima posredstvom usmerenih javnih kampanja; i 4) mali zajmovi kojima bi se podržale žene preduzetnici u stvaranju održivih preduzeća.

**Beogradska podrška eksploatisanoj deci i omladini (BEOSUPPORT)** je nevladina organizacija koja je osnovana 1997. godine, umrežena sa specijalizovanom svetskom nevladinom organizacijom **ECPAT International** (end child prostitution, pornography and trafficking), s ciljem ostvarivanja pristupa problemu seksualnog iskorišćavanja mladih, posebno žena, saglasno međunarodnim smernicama primerenim domaćim potrebama i mogućnostima. To je koncept nacionalnih planova koje su usvojile skoro sve zemlje sveta 1996. godine, i koji je postao obaveza za zemlje članice Saveta Evrope 2001. godine. Od osnivanja, ova nevladina organizacija pokrenula je mnogobrojne aktivnosti u našoj zemlji, među kojima je najznačajnija akcija pridobijanja javnosti za donošenje nacionalnog plana protiv seksualnog iskorišćavanja i trafikinga mladih, posebno žena, koje su i najčešće žrtve.[10]

Takođe treba navesti i **Međunarodnu mrežu pomoći (IAN)**, domaću humanitarnu organizaciju koja je osnovana 1997. godine. Ova organizacija pruža psihološku, medicinsku i pravnu pomoć žrtvama torture i ratnih trauma, izbeglicama i interno raseljenim licima. U okviru ove organizacije postoji **Centar za rehabilitaciju žrtava torture**, što je ujedno jedan od osnovnih programa ove organizacije. Zadatak ovog centra je besplatno pružanje pomoći osobama koje su preživele iskustvo torture ili traume u toku rata ili u mirnodopskim uslovima, kao i članovima njihovih porodica.

[10] Videti šire u: *Trgovina ljudima izbliza*, Beosupport, Beograd, 2003.

Inicijativu za obeležavanje međunarodnog dana žrtava u našoj zemlji pokrenulo je ***Viktimološko društvo Srbije***, koje je osnovano 12. novembra 1997. godine s ciljem unapređenja i zaštite prava i položaja žrtava kriminaliteta, rata, kršenja ljudskih prava i drugih oblika stradanja. Zahvaljujući Viktimološkom društvu Srbije, poslednjih godina je učinjen značajan napredak u našoj republici na ovom planu, posebno u pogledu reforme zakonodavstva i uvođenja novih inkriminacija u naš pravni sistem. S tim u vezi, a radi pružanja neposredne pomoći žrtvama, Viktimološko društvo je 2003. godine osnovalo ***Službu za pomoć i podršku žrtvama kriminaliteta – VDS info i podrška žrtvama***. Glavni zadatak te službe je pružanje emotivne podrške žrtvama, zatim informacija o pravima i pomoći koju nude druge službe ili organizacije, kao i upućivanje na druge subjekte radi pružanja konkretne pomoći. Pružanje pomoći i podrške prvenstveno se odnosi na žrtve imovinskog i nasilničkog kriminaliteta, kako među ženama tako i među muškarcima.[11] Od 2005. godine VDS info i podrška žrtvama pružila je pomoć 1.181 žrtvi. Tokom 2010. godine pomoć je pružena 302 žrtvama, od kojih 70% čine žene a 30% muškarci. Žrtve koje se javljaju službi VDS info i podrška žrtvama su iz raznih delova Srbije. U 2010. godini većina žrtava je tražila pomoć u vezi sa zlostavljanjem na radu (64%) i nasiljem u porodici (18%), dok su ostatak činile žrtve različitih oblika kriminaliteta kao što su: napad i tuča, nasilje u školi, pretnje, prevara, uznemiravanje, provala, proganjanje, otmica deteta, viktimizacija vezana za rat, kao i zlostavljane žene koje su ubile nasilnike.[12]

Pored Viktimološkog društva Srbije, sa aspekta trgovine ljudima, značajnu pomoć žrtvama ovih krivičnih dela pruža i nevladina organizacija ***ASTRA*** (***Anti Sex Trafficking Action*** – Akcija za borbu protiv trgovine radi seksualne eksploatacije), čija je osnovna aktivnost vezana za borbu protiv svih oblika trgovine ljudima, a posebno ženama i decom. Dva osnovna programa ove nevladine organizacije vezana su za pružanje adekvatne direktne pomoći svim žrtvama trgovine ljudima, kao i preventivno edukativne aktivnosti na ovom planu. Pružanje direktne pomoći podrazumeva da se u svakom konkretnom slučaju obezbedi ono što je žrtvi potrebno.[13] ASTRA je do sada pružala pravnu, psihološku i medicinsku pomoć, upućivala žrtve trgovine ljudima u sklonište i pratila žrtve kroz sudski postupak i proces resocijalizacije. Pored toga, obezbeđivala je koordinaciju i saradnju

[11] Od jula 2003. do kraja 2004. ova služba je primila 354 poziva od strane žrtava. Najčešći povodi za javljanje bili su nasilje u porodici (32,3%), nasilje na radnom mestu (14,5%) i seksualno zlostavljanje (6,2%).

[12] Lindgren, M.; Nikolić-Ristanović, V.: *Žrtve kriminaliteta – međunarodni kontekst i situacija u Srbiji*, Beograd, 2011. Videti šire u: Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Kriminologija*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2012.

[13] Od marta 2002. do decembra 2004. ASTRA je pružila direktnu pomoć za 125 žrtava trgovine ljudima. Pored toga, u istom periodu na ASTRA SOS telefon (011 3347-817) primljeno je 2.048 poziva upućenih od 604 klijenta.

sa relevantnim institucijama i državnim organima (MUP, Interpol, SECI, UBPOK, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku, centri za socijalni rad i dr.), drugim nevladinim organizacijama u zemlji i regionu koje se bave ovim problemom, te međunarodnim organizacijama kao što su OSCE, UNICEF i drugi.

Sa aspekta pružanja pomoći žrtvama, treba pomenuti i ***Savetovalište protiv nasilja u porodici***, koje postoji od 8. jula 1996. godine u Beogradu. U svom dosadašnjem radu ovo savetovalište je pružilo pomoć velikom broju žrtava nasilja u porodici, gde se kao žrtve u prvom redu javljaju žene, a zatim deca i stare osobe. U okviru ovog savetovališta, od 2000. godine počelo je da radi i ***Prihvatilište za žene i decu žrtve nasilja***.[14] Počev od 1. decembra 2004. godine počelo je da funkcioniše drugo prihvatilište koje je namenjeno prvenstveno ženama koje su, u nastojanju da izađu iz nasilja u porodici u kome su godinama živele, ušle u period resocijalizacije i rade na svom obrazovanju i dokvalifikaciji radi lakšeg pronalaženja posla. Pored toga, počev od februara 2002. godine, funkcioniše i ***Sklonište za žrtve trgovine ljudima*** pod nazivom ***Sigurna kuća***, koje je do sada zbrinulo veliki broj osoba, među kojima ima čak i dece.

## Zaključak

Nakon rušenja Berlinskog zida i sloma komunističkih režima u istočnoevropskim zemljama dolazi do znatnog povećanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom. Žrtve trgovine ljudima dolaze najčešće iz bivših sovjetskih republika, drugih istočnoevropskih zemalja, zatim iz siromašnih zemalja Azije, Afrike i Latinske Amerike, uglavnom sa ratom zahvaćenih područja ili iz zemalja koje prolaze kroz tranziciju. Pored Zapadne Evrope, SAD, Kanade i Australije, kao zemlje destinacije javljaju se sada i regioni Centralne i Jugoistočne Evrope, gde je posebno izražena trgovina ženama, a naročito u oblastima u kojima su locirane međunarodne vojne snage.

Procenjuje se da se godišnje ilegalno prebaci u druge zemlje između 600.000 i 800.000 ljudi, žena i dece, i da postoji tendencija širenja ove pojave. Ujedinjene nacije smatraju da je trgovina ljudima, prema ostvarenom profitu, treća po obimu kriminalna delatnost u svetu, odmah iza trgovine oružjem i narkoticima, sa kojima je često blisko povezana. Pored njih, trgovina ljudima je takođe povezana i sa drugim oblicima organizovanog kriminaliteta, kao što su pranje novca, reket i korupcija.

Poslednjih godina se zaštiti žrtava trgovine ljudima u svetu pridaje izuzetno velika pažnja. Na to upućuje veliki broj aktivnosti međunarodnih i nacionalnih subjekata koji se bore za zaštitu žrtava krivičnih dela. U borbi protiv trgovine ljudima i u zaštiti žrtava ovih krivičnih dela najveću pažnju

[14] Za nepunih pet godina rada ovo prihvatilište zbrinulo je više od 600 žena i dece.

svakako zaslužuju Ujedinjene nacije, a zatim Savet Evrope, Evropska unija, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju – OEBS, Međunarodna organizacija za migracije – IOM, Međunarodna organizacija rada – ILO, i drugi, kao i brojne druge nevladine organizacije.

**Literatura**

1. Bošković, Milo: *Kriminološki leksikon*, Matica srpska, Univerzitet u Novom Sadu, 1999.

2. Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Trgovina ljudima – osnovni i posredni oblici regulacije u nacionalnom i uporednom zakonodavstvu*, Zbornik radova *Kazneno zakonodavstvo: Progresivna i regresivna rešenja*, Budva, 2005.

3. Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Organizovani kriminalitet – karakteristike i pojavni oblici*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, 2009.

4. Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Kriminologija*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2012.

5. Grupa autora – Investigations and Prosecutions Divison, Investigations Department, Israel Police Headquarters: *Israel Police Care for the Victims of Crime*, Innovation – Exchange, Israel Ministry of Public Security, broj 8, Jerusalem, leto 2000.

6. Lindgren, M.; Nikolić-Ristanović, V.: *Žrtve kriminaliteta – međunarodni kontekst i situacija u Srbiji*, Beograd, 2011.

7. Mihić, B.: *Trgovina decom*, Viktimološko društvo Srbije, Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora*, održanog 18. oktobra 2003. u Bečeju.

8. Nikolić-Ristanović, V.: *Uticaj žrtve na pojavu kriminaliteta*, Beograd, 1984.

9. Nikolić-Ristanović, V.: Podrška žrtvama i sprečavanje sekundarne viktimizacije, Savremena zakonska rešenja i praksa, *Temida*, br. 1, Beograd, 2003.

10. Robinson, M.: Preporuke principa i smernica o ljudskim pravima i trgovini ljudima, uključene kao dodatak Izveštaju za ekonomski i društveni savet (E/2002/68/Add. 1).

11. Skakavac, Z.: *Krivičnopravni okviri trgovine ljudima*, doktorska disertacija, 2007.

# ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE PROTECTION OF TRAFFICKING VICTIMS IN CONTEMPORARY SOCIETY

**Summary:** *In the last few years, the phenomenon of human trafficking has received considerable global attention. This is evident in a large number of activities at both the national and international level, fighting for the protection of crime victims. Among the organizations that oppose human trafficking and fight to protect the victims of this crime special attention should be given to the United Nations, the European Council, the European Union, OSCE, as well as many non-governmental organizations. The aim of this paper is to identify the basic organizational and institutional aspects of protecting the victims of human trafficking in the contemporary society.*

**Key words:** *human trafficking, victims, UN, the European Union, non-governmental organizations, society of victimology.*

**Др Стеван Стојановић**[1]
**Др Воја Лаковић**[2]

# ОБУКА И ЕДУКАЦИЈА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

**Резиме:** *Обука и едукација полицијских службеника само је део реформе Министарства унутрашњих послова Републике Србије. У том контексту, извршена је реформа Средње школе унутрашњих послова у Сремској Каменици у Центар за основну полицијску обуку. Такође, извршене су и реформе Више школе унутрашњих послова у Земуну у Криминалистичко- полицијску академију струковних студија и Полицијске академије у Криминалистичко-полицијску акдемију академских студија. Трансформације ових образовних установа, које су служиле за образовање полицијских кадрова, кроз реформу су дефинисане као један од најзначајнијих пројеката који је требало реализовати примењујући основна начела реформе: професионалност, деполитизацију, демилитаризацију, транспарентност, родну равноправност, сарадњу са локалном заједницом. Реформа кроз начело сарадње са локалном заједницом дефинисала је нову улогу полиције у друштву – сервис грађана.*

**Кључне речи:** *обука, едукација, реформа, образовање.*

## Увод

Обука полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова Републике Србије само је део реформе самог министарства. У том контексту, извршена је реформа Средње школе унутрашњих послова у Сремској Каменици у Центар за основну полицијску обуку. Аустроугарска је 1848. године у Сремској Каменици саградила кадетску школу за потребе школовања војних и полицијских кадрова. У то време, својом површином од око 7.000 метара квадратних и спратношћу, убрајала се у групу највећих објеката на територији Новог Сада.

Реформе образовања утицале су и на реформе Средње школе унутрашњих послова. После реформе школства усмереним образовањем, Средња школа унутрашњих послова доживљава

[1] Министарство унутрашњих послова Републике Србије, ПУ за Град Београд
[2] Управа царине Републике Србије, Царинарница Ужице

реформу у смислу да полазници долазе да заврше трећи и четврти разред стручне школе.

Такво образовање трајало је до 1988. године када је уписана нова генерација полазника Средње школе унутрашњих послова са четворогодишњим школовањем. Поменуто образовање спроводило се по Наставном плану и програму Министарства просвете за средње школе. Како су се из године у годину мењали наставни планови и програми, тако је и Средња школа унутрашњих послова прилагођавала наставне предмете за своје полазнике.

У новембру 2007. године уписана је прва, пилот генерација полазника Центра за основну полицијску обуку у склопу реформе полицијског образовања.

Од новембра 2007. до августа 2009. паралелно су радили и Средња школа унутрашњих послова и Центар за основну полицијску обуку. У августу 2009. године завршила је последња, 38. генерација ученика, уписана по Наставном плану и програму за средњу стручну спрему. Промоција последње класе одржана је 29. маја 2009. године, а школу је успешно завршило 14.416 полазника.

Такође, извршене су и реформе Више школе унутрашњих послова у Земуну у Криминалистичко-полицијску академију струковних студија и Полицијске академије у Криминалистичко-полицијску акдемију академских студија.

Трансформације ових образовних установа, које су служиле за образовање полицијских кадрова, кроз реформу су дефинисане као један од најзначајнијих пројеката који је требало реализовати примењујући основна начела реформе: професионалност, деполитизацију, демилитаризацију, транспарентност и родну равноправност.

Реформа Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку трајала је око две године. Пројекат трансформације почео је у фебруару 2005. године да би се прва пилот генерација уписала у новембру 2007. године, а сам почетак рада Центра обележен је свечаном академијом 5. децембра 2007. године. Период од две године био је прихваћен као реалан да започето школовање заврше примљени кадрови, а да се уједно у истом раздобљу одаберу и нови полазници основне полицијске обуке.

Пројекат је реализован на основу опсежних истраживања и после читавог низа радњи.

Полицијско образовање и стручна усавршавања морају се мењати и прилагођавати променама у друштвеном и политичком животу Републике Србије.

Сам процес демократије битно мења место и улогу полиције у нашем друштву. Мења се и међународна полицијска сарадња у борби против прекограничног обавештајног криминала, међународног организованог криминала и на сузбијању свих видова криминалног деловања. Полицијски службеници треба да се прилагоде настајању политичких и економских криза као виду политичког насиља, конфликтних ситуација, друштвених немира и смењивања режима.

Полицијско стручно усавршавање мора се мењати и прилагођавати потребама, а наставни планови и програми обухватати све чиниоце који су потребни полицијском службенику за успешно обављање посла. Обука мора да буде усвојена као знање и вештина која има практичну примену. Примена теоријских и практичних знања мора бити утемељена актуелним ситуацијама. У полицијском школству и допунском перманентном образовању као најважнију реформу морамо означити прилагођавање теорије и праксе. Управо у удносу теорије и праксе јавља се велика разлика између полицијског школства у Републици Србији и западноевропских земаља којима се треба прилагодити у процесу реформе.

## Историјат Средње школе унутрашњих послова

Аустроугарска је 1848. године у Сремској Каменици саградила кадетску школу за потребе школовања војних и полицијских кадрова. У то време, својом површином од око 7.000 метара квадратних и спратношћу, спадала је у групу највећих објеката на територији Новог Сада. Ову школу аустријске власти користиле су током читавог 19. века, а одмах по изградњи у њој је била смештена Војна пионирска школа Аустроугарске царевине.

После стварања Краљевине Југославије зграда постаје државна својина и у њој се све до 1941. године школују официри, подофицири и жандарми.

За време окупације у Другом светском рату, у згради је била смештена усташка школа за обучавање инжењерских јединица, углавном подофицирског кадра.

При крају рата и ослобађању територије, у објекту је била смештена партизанска болница, а потом и школа за подофицире Корпуса народне одбране Југославије.

Од 1946. до 1955. у тој згради школовани су официри и подофицири Министарства унутрашњих послова ФНРЈ.

Од 1955. до 1959. године школа је радила за потребе образовања кадрова командира станица за целу ФНРЈ.

Од 1959. до 1964. формирана је као школа за подофицире Народне милиције.

Од 1964. до 1967. зграда је са инвентаром припадала Републичком секретаријату унутрашњих послова СР Србије и у њој је формирана Стручна школа за школовање приправника милиције.

Од 1967. ради Центар за школовање и обуку кадрова јавне безбедности.

Реформе образовања утицале су и на реформу образовања Средње школе унутрашњих послова. После реформе школства усмереним образовањем, Средња школа унутрашњих послова доживљава реформу, у смислу да полазници долазе да заврше трећи и четврти разред стручне школе. Такво образовање трајало је до 1988. када је уписана нова генерација полазника са четворогодишњим школовањем. Поменуто образовање спроводило се по Наставном плану и програму Министарства просвете за средње школе. Како су се из године у годину мењали наставни планови и програми, тако је и Средња школа унутрашњих послова прилагођавала наставне предмете за своје полазнике. Према наставном плану и програму, полазници Средње школе унутрашњих послова изучавали су опште предмете и то: историју, физику, географију, српски језик и књижевност, страни језик, биологију, математику, рачуноводство и информатику, социологију, филозофију, хемију, физику, одбрану и заштиту, ликовну и музичку културу.

Током школовања наставни план и програм предвиђао је и групу општестручних предмета и то: управно право, кривично процесно право, устав и права грађана, кривично право, увод у право, психологију, дактилографију, прву помоћ и судску медицину.

Такође, поред ових предмета изучавали су и стручни предмети као што су: криминалистика, правило службе, безбедност саобраћаја, државна безбедност, систем веза у МУП-у и специјално физичко образовање.

Наставни план и програм се из године у годину мењао, Школа га је прилагођавала потребама полазника, па је школске 2002/2003. увела нове предмете: међународно право, увод у филозофију са полицијском етиком, правила лепог понашања и као изборни предмет - веронауку или грађанско васпитање

У новембру 2007. уписана је прва, пилот генерација полазника Центра за основну полицијску обуку, у склопу реформе полицијског образовања.

Од новембра 2007. до августа 2009. паралелно је радила и Средња школа унутрашњих послова. У августу 2009. школовање је завршила последња, 38. генерација ученика уписана по плану и

програму за средњу стручну спрему. Промоција те класе одржана је 29. маја 2009. године, а школовање је тако успешно завршило укупно 14.416 полазника. Од тог периода, па надаље, нема више „пилића“ - полазника првог разреда, „фазана“ - полазника другог разреда, „гуштера“ - полазника трећег разреда и „џомби“, како су се називали полазници четвртог разреда.[3]

**Реформа образовања**

Обука и едукација полицијских службеника само је део реформе Министарства унутрашњих послова Републике Србије У том контексту извршене су и реформе Више школе унутрашњих послова у Земуну у Криминалистичко-полицијску академију струковних студија и Полицијске академије у Криминалистичко-полицијску акдемију академских студија.

Трансформације ових образовних установа, које су служиле за образовање полицијских кадрова, кроз реформу су дефинисане као један од најзначајнијих пројеката који је требало реализовати примењујући основна начела реформе: професионалност, деполитизацију, демилитаризацију, транспарентност, родну равноправност, сарадњу са локалном заједницом. Реформа кроз начело сарадње са локалном заједницом дефинисала је нову улогу полиције у друштву – сервис грађана.

Образовање, у полицији има пресудну улогу у подизању нивоа професионалности у служби и одређивању полицијске културе.

Средња школа унутрашњих послова интернатског типа, организована је кроз четворогодишње школовање, по систему војног типа. Само школовање било је прилагођено средњошколском узрасту, како би у раној младости полазници стекли специјалистичко образовање са могућношћу да започну рад као униформисани полицајци или упишу даље школовање на Вишој школи унутрашњих послова или Полицијској академији. Анализирајући постојеће школство, које је било изоловано од ширег друштва, у тако раној младости је било контрапродуктивно за полицијски посао и осећај за друштвену вредност.

Реформа Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку трајала је око две године. Пројекат трансформације почео је у фебруару 2005. да би се прва, пилот генерација уписала и почела са радом у новембру 2007. године. Почетак рада Центра обележен је свечаном академијом 5. децембра 2007. године.

[3] www.copo.edu.rs

Период од две године био је прихваћен као реалан да започето школовање заврше примљени кадрови, а да се уједно у истом раздобљу одаберу и нови полазници основне полицијске обуке.

Пројекат је реализован на основу опсежних истраживања и после читавог низа радњи. Спроведена су истраживања јавног мњења, вредновање досадашњег четворогодишњег полицијског школства, анализе полицијских послова, коришћене сугестије самих полицајаца који су прошли овакав вид школовања, сугестије полицијских старешина на терену, јавних служби које уско сарађују са полицијом и на основу добијених информација, кроз интензивну међународну сарадњу са Норвешком, Немачком, Великом Британијом и земљама окружења извшена је реформа.[4]

Основна платформа трансформације огледала се у делу који се односио на традиционално искуство у обуци и школовању полиције. Друга значајна платформа односила се на прилагођавање наставних планова и програма и прихватање позитивних искустава полицијског школства у развијеним земљама.

Комплетна реформа је имала низ активности:

• Израђена је Стратегија реформе полицијског школства;

• Израђен је нов наставни план и програм, који је не занемарујући стицање неопходних теоријских знања, пре свега усмерен на практичну обуку. У склопу шест стручних модула који покривају делатности полиције опште надлежности, полазници се у одабраним вежбама, симулирајући реалне ситуације, припремају за законито и успешно обављање посла;

• Наставни кадар је у оквиру реформског процеса прошао читав низ курсева и семинара како бе се припремио за рад са одраслим полазницима и за реализацију модуларне наставе.

• Осмишљен је и нови вид практичне обуке у станицама полиције -полицијским испоставама, подручних полицијских управа у месту становања полазника. Сваког полазника ће током његове практичне обуке пратити полицајац ментор;

• Такође, осмишљен је и програм обуке за полицајце менторе и њихову сарадњу и систем комуницирања са Центром;

• Нови вид обуке захтевао је и нови систем вредновања успешности полазника. Поред наставника, односно тренера у Центру, рад полазника прате и оцењују и њихови ментори током практичне обуке;

• Направљен је нови модел селекције кандидата којим се желе одабрати квалитетни и позитивно мотивисани полазници обуке;

[4] Документ ОЕСЦ

• Припремљен је и Кућни ред којим се регулишу права и обавезе полазника током обуке у Центру;

• Током година, уз помоћ Владе Републике, МУП-а и донација реконструисани су постојећи, а изграђени нови објекти и простори. У главној школској згради, на првом и другом спрату уређене су и опремљене 23 учионице - једна од њих је фоно-лабораторија за стране језике. На трећем спрату уређују се још три учионице. Део левог крила зграде је преуређен у простор за ситуациону обуку - „Тактичку кућу". У кругу су саграђени и неопходни пратећи објекти: филмска стрељана, спортска хала са теретаном, спортска сала за борилачке вештине, спортски терени на отвореном. Део обуке полазника се одвија и ван Центра, на градском стрелишту и на градском базену;

• Нови и реконструисани објекти и простори, као и опрема омогућују обуку по најсавременијим методама и стандардима. Предметни део обуке се одвија у групама од по 20 полазника, страни језик (енглески или немачки) изучава се у групама од 10 полазника, а практична обука реализује се и у мањим групама;

• Услови за обуку и смештај су прилагођени женама, тамо где је то било неопходно. За полазнице обуке обезбеђене су засебне свлачионице, собе и санитарни чворови.

• Тренутно је у три интерната омогућен смештај за 532 полазника. Два интерната нуде смештај у двокреветним собама са употребом спратног купатила. У трећем интернату полазници су смештени у трокреветним собама са купатилом. У ресторану капацитета 450 места полазницима је обезбеђена исхрана (три оброка), а у амбуланти са стационаром и здравствена заштита;

• Полазници ЦОПО-а могу се укључити у рад стручних, спортских и културно-уметничких секција. Библиотека Центра им нуди око 12.000 наслова. А слободно време могу провести и у новоуређеној кантини.[5]

Полицијско школство и стручно усавршавање у служби представља стално обнављање и развијање стечених знања, вештина и ставова, као и усвајање нових, проистеклих из полицијске праксе, науке или нових законских уређења, потребних за законито, ефикасно и безбедно обављање полицијских послова.[6]

Полицијско школство и стручна усавршавања морају се мењати и прилагођавати променама у друштвеном и политичком животу Републике Србије. Сама промена друштвено-политичког

[5] www.copo.edu.rs

[6] Програм стручног усавршавања полицијских службеника Министарства унутрашњих послова Републике Србије за 2012. годину.

живота захтева промену начина вредновања стила живота, живљења и општу демократију друштва, нужно обухвата друштво у целини и све институције друштва. Полиција има обавезу да се суочи са насталом друштвено-политичком ситуацијом, прилагоди се и буде у стању да се мења како би задовољила новонастале захтеве, услове и ситуације.

Сам процес демократије друштва битно мења место и улогу полиције у нашем друштву, мења се и међународна полицијска сарадња у борби против прекограничног обавештајног криминала, међународног организованог криминала и сузбијање свих видова криминалног деловања. Да би се ово спроводило, мењају се међународне димензије полицијског деловања које захтевају полицијске службенике едуковане из ових области са усвојеним знањем и вештинама из економије, а посебно због развоја техничко-технолошког криминалитета. Такође, постепено брисање међудржавних граница донело је и повећен обим протока робе и људи. Полицијски службеници треба да се прилагоде настајању политичких и економских криза као виду политичког насиља, конфликтних ситуација, друштвених немира и смењивања режима.

Полицијско стручно усавршавање мора се мењати и прилагођавати, а наставни планови и програми обухватати све чиниоце који су потребни полицијском службенику за његово успешно обављање посла.

Наставни планови и програми морају да буду адекватни како за актуелне полицијске службенике, тако и за будуће који се школују у Центру за основну полицијску обуку.

Обука мора да буде усвојена као знање и вештина која има практичну примену. Примена теоријских и практичних знања мора бити утемељена актуелним ситуацијама. У полицијском школству и допунском перманентном образовању као најважнију реформу морамо означити прилагођавање теорије и праксе. Управо у удносу теорије и праксе јавља се велика разлика између полицијског школства у Републици Србији и западноевропских земаља којима се треба прилагодити у процесу реформе.

У том делу морамо планирати одређене структурне промене, посебно код унапређења допунског стручног усавршавања будући да у полицији и даље раде полицијски службеници са различитим полицијским образовањем или чак и без њега.

Тежиште наставних програма мора да буде на стручним полицијским предметима и уз извођење наставних садржаја максимално усмерених на практичан рад и примену полицијске праксе. Такође, потребно је извршити промене одређених кадрова, јер стручне полицијске предмете са применом практичног дела успешно

могу предавати само полицијски службеници са адекватном стручном спремом и вишегодишњим радним искуством. Кадровске промене треба предвидети као системски неопходне реформе у Министарству унутрашњих послова, организоване као хијарархијске и каријерне службе. Систем хијарархије и каријерне службе прихватиле су скоро све модерне полиције. У МУП-у, у свим линијама рада стално се наглашава да је све теже задржати искусне полицајце у служби и подстаћи квалитетне људе да им се придруже, а као разлог наводе се мала плата и лоши услови за рад. Не може се допустити да добри кадрови од свог рада не могу да обезбеде довољно прихода за себе и своју породицу.

Нова улога полиције у локалној заједници као сервиса грађана, блиска сарадња са становништвом, усмеравање на решавање различитих проблема, тимски рад и стална потреба за комуникацијом са грађанима, траже од полицијских службеника нове вештине и знања који се до сада нису тражили, или су се користили много мање, а уједно знатно одударају од традиционалне филозофије полицијског посла. Не може се захтевати од полицијског службеника да делује као полицајац у зајединци, а да не располаже адекватним сазнањима о њој, или ако не савлада елементарна знања и вештине потребне за рад на терену.

**Закључак**

Обука и едукација полицијских службеника само је део реформе Министарства унутрашњих послова Републике Србије. У том контексту, извршена је реформа Средње школе унутрашњих послова у Сремској Каменици у Центар за основну полицијску обуку. Такође, извршене су и реформе Више школе унутрашњих послова у Земуну у Криминалистичко- полицијску академију струковних студија и Полицијске академије у Криминалистичко-полицијску акдемију академских студија. Трансформације ових образовних установа, које су служиле за образовање полицијских кадрова, кроз реформу су дефинисане као један од најзначајнијих пројеката који је требало реализовати примењујући основна начела реформе: професионалност, деполитизацију, демилитаризацију, транспарентност и родну равноправност.

Реформа Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку трајала је око две године. Пројекат трансформације почео је у фебруару 2005. да би се прва, пилот генерација уписала и почела са радом у новембру 2007. године. Почетак рада Центра обележен је свечаном академијом 5. децембра 2007. године.

Период од две године био је прихваћен као реалан да започето школовање заврше примљени кадрови, а да се уједно у истом раздобљу одаберу и нови полазници основне полицијске обуке.

Полицијско школство и стручна усавршавања морају се мењати и прилагођавати променама у друштвеном и политичком животу Републике Србије.

Сам процес демократије друштва битно мења место и улогу полиције у нашем друштву, мења се и међународна полицијска сарадња у борби против прекограничног обавештајног криминала, међународног организованог криминала и сузбијање свих видова криминалног деловања. Да би се ово спроводило, мењају се међународне димензије полицијског деловања које захтевају полицијске службенике едуковане из ових области са усвојеним знањем и вештинама из економије, а посебно због развоја техничко-технолошког криминалитета. Такође, постепено брисање међудржавних граница донело је и повећен обим протока робе и људи. Полицијски службеници треба да се прилагоде настајању политичких и економских криза као виду политичког насиља, конфликтних ситуација, друштвених немира и смењивања режима.

Полицијско стручно усавршавање мора се мењати и прилагођавати, а наставни планови и програми обухватати све чиниоце који су потребни полицијском службенику за његово успешно обављање посла.

Обука мора да буде усвојена као знање и вештина која има практичну примену. Примена теоријских и практичних знања мора бити утемељена актуелним ситуацијама. Полицијско школство и допунско перманентно образовање морамо означити као најбитнију реформу прилагођевања теорије и праксе.

**Списак литературе**

**1. Аврамов Смиља и Крећа Миленко,** *Међународно јавно право,* Савремена администрација, Београд, 1999. године.

**2. Лаковић Војо,** *Тероризам у Северној Ирској,* Институт за политичке студије, Београд, 2005. године.

**3. Пејановић Љубо,** *Отмица ваздухоплова и мере заштите,* ЈАТ, Београд, 1995. године.

**4. Пејановић Љубо,** *Авиони у гашењу пожара,* ЈАТ, Београд, 1997. године.

**5. Пејановић Љубо,** *Тероризам и противтерористичка дејства у ваздушном саобраћају,* ВИЗ-ЈАТ, Београд, 2003. године.

**6. Пејановић Љубо, Ђурковић Раде,** *Безбедност у ванредним ситуацијама - претње и заштита,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2011. године.

**7. Пејановић Љубо,** *Заштита животне средине у политици одрживог развоја,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2012. године.

**8. Пилиповић Војин,** *Тактика поступања припадника полиције у обављању одређених послова ресора јавне безбедности,* уџбеник за четврти разред Средње школе унутрашњох послова, МУП, 2004. године.

**9. Пилиповић Војин,** *Основи детективске делатности и криминалистичке оперативе,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2009. године.

**10. Пилиповић Војин,** *Систем обезбеђења лица, објекта и специјалних транспорта,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2009. године.

**11. Ракић М. Миле, Остојић Момир,** *Управљање ваздушним простором као фактор безбедности,* Бели анђео, Шабац, 2003. године.

**12. Савић Андреја,** *Увод у државну безбедност,* ВШУП, 2000. године.

**13. Симеуновић Драган,** *Политичко насиље,* Радничка штампа, Београд, 1989. године.

**14. Скакавац Здравко и Бошковић Мило,** *Карактеристике и појавни облици организованог криминалитета,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2009. године.

**15. Скакавац Здравко и Бошковић Мило,** *Основи криминалистике,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2010. године.

**16. Џамић Драган,** *Ратници из сенке,* Таргет д.о.о., Београд, 1999. године.

# POLICE OFFICER TRAINING AND EDUCATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

**Summary:** *Training and education of the police officers employed with the Republic of Serbia's Ministry of Interior is only a part of the Ministry's reformation. Within this context there was a reformation of the Police High School in Sremska Kamenica into the Basic Police Training Center. The Police College in Zemun was also transformed, becoming the Academy of Criminology and Police Studies (Vocational Studies). Likewise, the Police Academy was transformed into the Academy of Criminology and Police Studies (Graduate Studies).*

*Transformational reform of these three educational institutions for educating police staff is defined as one of the most significant projects that should be carried out by applying basic principles of reformation – professionalism, depolitization, demilitarization, transparency, gender equality, cooperation with local community. Reformation through the principle of cooperation with local community has defined the new role of police in the society – that of a citizens' service.*

**Key words**: *training, education, reformation, education.*

**Vasko Stamevski**[1]

# AGENCIJE ZA ZAŠTITU LICA I IMOVINE U KORELACIJI SA OSTALIM SEKTORIMA BEZBEDNOSTI

**Rezime:** *Zaštita ljudi i imovine je relativno nova delatnost koja je normativno integrisana u Republici Makedoniji tokom poslednje decenije prošlog veka. To je učinjeno Zakonom o zaštiti lica i imovine, pri čemu su se stvorili uslovi za integraciju ove aktivnosti u ukupan sistem bezbednosti, u cilju pružanja usluga trećim licama ili za sopstvene potrebe. Ovaj zakon agencijama daje mogućnost da svoju delatnost obavljaju u skladu sa svojim ovlašćenjima koja su u mnogim segmentima blizu ovlašćenjima policije ili identične s njima. U tom kontekstu, treba da se dopuni i odnos koji agencije za zaštitu lica i imovine imaju sa ostalim sektorima bezbednosti, uključujući i Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje se pojavljuje kao državni organ koji je nadležan ili ovlašćen da nadgleda sprovođenje Zakona o zaštiti lica i imovine.*

**Ključne reči:** *bezbednosni sistem, normativi, obezbeđenje, ovlašćenja, saradnja, kontrola.*

## Uvod

Kao i mnoge države u Jugoistočnoj Evropi koje su se našle u procesu tranzicije, tako se i Republika Makedonija u poslednjih dvadesetak godina nalazi u zamršenom procesu tranzicije. I ona se, kao ostale zemlje, suočava sa velikim teškoćama na putu ka modernoj tržišnoj ekonomiji i demokratizaciji. Taj proces je neminovno doveo do pojave privatnog preduzetništva, inicijative i privatnog vlasništva (ovo poslednje je kod nekih pojedinaca velike vrednosti), pri čemu su tadašnji politički, ekonomski, bezbednosni i ostali faktori[2] uslovili ili su bili veliki podsticaj da se to vlasništvo dobro obezbedi, iako je već tada bio ustanovljen bezbednosni sistem u kome su bili vojska, policija itd. Republici Makedoniji je trebalo

[1] Diplomirani kriminalist, magistar pravnih nauka – kazneno pravo, e-mail: vasko.stamevski@gmail.com.

[2] Tu su bili i organizovani kriminal, korupcija, šverc nafte, trgovina oružjem, narkoticima i ostali oblici teškog kriminala.

nekoliko godina da uspostavi sistem privatnog obezbeđenja, što je prvi put uređeno u Zakonu o zaštiti lica i imovine 1999. godine. Od tada, pa do danas, taj zakon je pretrpeo nekoliko izmena i dopuna, da bi danas dobio potpuno izmenjen oblik koji je u duhu približavanja Evropskoj uniji i njenim regulativima povezanih sa privatnom bezbednošću.

Naime, zaštita ljudi i imovine je delatnost koja je normativno integrisana u Republici Makedoniji krajem poslednje decenije prošlog veka. To je učinjeno Zakonom o zaštiti lica i imovine, pri čemu su se stvorili uslovi za integraciju ove aktivnosti u ukupan sistem bezbednosti, u cilju pružanja usluga trećim licama ili za sopstvene potrebe. Ovaj zakon daje agencijama mogućnost da svoju delatnost obavljaju u skladu sa svojim ovlašćenjima koja su u mnogim segmentima blizu ovlašćenja policije ili su identična s njima.

## 1. Delokrug aktivnosti i ovlašćenja agencija za zaštitu

Zakon o zaštiti lica i imovine (a sa novim izmenama novi naziv je *Zakon o privatnoj zaštiti*) u svojim odredbama uređuje uslove kako i na koji način se može vršiti delatnost obezbeđenja lica i imovine, kao i da je to delatnost od javnog interesa. Ovaj zakon daje odgovor na pitanje ko može da vrši ovu delatnost, a to su: pravna lica registrovana za delatnot u vidu pružanja usluga i pravna lica koja ovu delatnost vrše za sopstvene potrebe.

Vrlo bitno je to što su pri vršenju ovlašćenja ta pravna lica, kao subjekti koji su nosioci delatnosti, kao i fizička lica koja neposredno sprovode ta ovlašćenja, izloženi najrazličitijim rizicima i opasnostima. Lica koja su nosioci delatnosti obezbeđenja su direktno izloženi opasnosti zato što jedan običan verbalni konflikt, pri nekom rutinskom zadatku, može u trenutku prerasti u fizički obračun, možda i sa korišćenjem vatrenog oružja.

U tom pravcu su definisana i konkretna ovlašćenja koja imaju pripadnici agencija koje vrše privatno obezbeđenje, a koja proizlaze iz zakonskih regulativa. To su: provera identiteta, upozorenje, zabrana ulaska i neovlašćeno snimanje i zadržavanje, pregled lica, predmeta, vozila i prtljaga, te, svakako, upotreba sredstava prinude (fizičke sile, gumene palice, sredstava za vezivanje ljudi, CS spreja, vatrenog oružja), kao i upotreba obučenog psa.

Kao jedno od karakterističnih utvrđenih ovlašćenja koja radnici koji rade na zaštiti lica i imovine mogu primeniti su i sredstva prinude, među kojima je i primena fizičke sile. To sredstvo prinude se može primeniti samo kada je neophodno u slučajevima utvrđenim zakonom, i to samo do dolaska policije. Pri primeni ovog sredstva prinude subjekt – lice se mora upozoriti da će se protiv njega primeniti ova mera, i to mora da bude rečeno jasno i glasno.

Pored upotrebe fizičke sile, lice koje vrši zaštitu ima pravo da koristi i dresiranog psa, kojeg može upotrebiti samo u posebnim situacijama, i to kad mu preti opasnost, sa ciljem odbijanja direktnog napada na njega, lice ili objekat koji se obezbeđuje.

U saglasnosti sa zakonom i strogim procedurama radnik obezbeđenja ima pravo da upotrebi i vatreno oružje i to u situacijama kad nije u mogućnosti da obavesti policiju ili ako na drugi način ne može odbiti neposredan napad koji direktno ugrožava njegov život ili život lica koje štiti, ili odbiti neposredan napad na imovinu koju štiti.

Restriktivni pristup u primeni ovih ovlašćenja ogleda se u tome da se ona mogu primeniti samo u objektu koji se obezbeđuje ili do granice prostora koji se obezbeđuje, kada se vrši obezbeđenje transporta novca i drugih vrednosnih pošiljki, radi lične zaštite i prilikom monitoring-patrolnog obezbeđenja.[3]

Iz svega ovoga se može videti da su ovlašćenja lica koja se bave poslovima zaštite skoro ista kao i ovlašćenja radnika policije. Iako su zakonski propisi tačno precizirali uslove njihove upotrebe, lako je doći do zaključka da postoji velika opasnost od najrazličitijih zloupotreba tih ovlašćenja.[4] Zakon je izričit i konkretan u vezi sa njihovom upotrebom i traži svakodnevnu kontrolu i nadzor[5] njegovog sprovođenja.

## 2. Zakonski okvir privatne zaštite

U Republici Makedoniji je pitanje zaštite lica i imovine prvi put regulisano posebnim zakonom krajem prošlog veka, kada je Parlament Republike Makedonije na svojoj sednici izglasao Zakon o zaštiti lica i imovine (*Službeni vesnik*, br. 80/99). Nekoliko godina kasnije donesen je Zakon o izmenama i dopunama ovog zakona (*Službeni vesnik*, br. 66/2007), u koji su bile unete određene intervencije koje su se odnosile na podizanje stepena efikasnosti sprovođenja postojećeg zakona.

Poslednjih nekoliko godina Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje je nadležni regulator iz oblasti zaštite lica i imovine, izradilo je novi Predlog Zakona o privatnom obezbeđenju umesto starog Zakona o zaštiti lica i imovine. Predlog novog zakona sublimira sva dosadašnja teoretska i praktična iskustva, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu.

---

[3] Zakon o zaštiti lica i imovine, *Sl. vesnik na RM*, br. 80/99 i 66/07, čl. 43, st. 3.

[4] U Republici Makedoniji u poslednjih nekoliko godina postoji ekspanzija novoregistrovanih agencija za zaštitu, koje u mnogim slučajevima upošljavaju radnike sa sumnjivom prošlošću, iako za dobijanje licence za zaštitu svaki kandidat treba da ispuni nekoliko zakonskih uslova (videti Zakon o zaštiti lica i imovine).

[5] U R. Makedoniji MUP je odgovoran za nadzor i kontrolu agencija za zaštitu lica i imovine.

Suština novog zakona sa novim nazivom predstavlja potrebu da se uradi podela između zaštite lica i imovine koje vrše državni organi u svom delokrugu aktivnosti i zaštite koju vrše privatna lica u vidu usluga ili za sopstvene potrebe. Ovde se, u stvari, implementira savremeni koncept delatnosti zaštite lica i imovine, gde se precizno razgraničavaju vidovi privatnog obezbeđenja, u vidu usluga prema trećim licima i privrednim subjektima ili u vidu obezbeđenja za sopstvene potrebe, sa posebnom regulacijom i uslovima kada se to može preduzeti.

Novi zakon daje i utvrđuje savremene standarde u pogledu metodologije korišćenja sredstava kao i metodologije samog načina zaštite, pri čemu se u zakonu implementiraju normativi koji se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje Centra za obezbeđenje i nadzor (kao posebno uređenog mesta koje je opremljeno tehničkim sredstvima za automatski prijem i obradu alarmnih dojava i informacija). Tu se mogu dodati i visoki međunarodni standardi koji se odnose na obezbeđenje transporta i prenosa novca i drugih vrednosnih pošiljki.

Isto tako, novim zakonom se utvrđuju konkretni i precizni normativi u vezi sa ovlašćenjima lica koja vrše zaštitu. To su ista ovlašćenja koja imaju i pripadnici policije kada vrše poslove u svom delokrugu delatnosti: provera identiteta, upozorenje, zabrana ulaska i neovlašćeno snimanje i zadržavanje, pregled lica, predmeta, vozila i prtljaga, te, svakako, upotreba sredstava prinude (fizičke sile, gumene palice, sredstava za vezivanje ljudi, CS spreja, vatrenog oružja), a prvi put se reguliše i upotreba obučenog psa.

## 3. Uloga policije kao kontrolora rada agencija za zaštitu lica i imovine

Dva glavna regulatorna i kontrolna mehanizma, čiji je glavni zadatak regulacija i kontrola sistema privatne zaštite u Republici Makedoniji, su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komora za zaštitu lica i imovine. Ova dva tela imaju različit delokrug poslova. Naime, MUP ima kompetenciju za nadzor rada privatnih agencija za zaštitu i detektivskih agencija, dok je Komora odgovorna, u svom delokrugu poslova, za organizovanje ispita i izdavanje licenci onima koji su položili ispit i ispunili sve zahteve koji proizlaze iz zakona.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je jedinstven organ državne uprave koji je zadužen-ovlašćen da vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti lica i imovine. U tom cilju Komora za zaštitu, kao i pravna lica čija je delatnost zaštita lica i imovine, moraju omogućiti MUP-u da nesmetano vrši nadzor i obavezna su da mu daju na uvid celokupnu dokumentaciju o poslovanju.

Nadzor rada agencija za zaštitu lica i imovine vrše ovlašćena službena lica MUP-a[6], a on se sastoji od:

• utvrđivanja da li i kako se sprovodi zakon i ostali propisi koji su doneseni na njegovoj osnovi;

• provere evidencija o zaključenim dogovorima iz člana 6, st. 1 zakona;

• pregleda radnih prostorija, tehničkih sredstava, uređaja i vozila, koji se koriste u vršenju poslova zaštite;

• provere načina čuvanja i nošenja vatrenog oružja, kao i sposobnosti rukovanja njime;

• provere načina primene ovlašćenja radnika čiji je zadatak zaštita lica i imovine; i

• drugih mera i aktivnosti MUP-a koje su povezane sa vršenjem nadzora.[7]

Nadzor se vrši najmanje jednom godišnje u jednoj kalendarskoj godini, a prilikom svakog izvršenog nadzora pravnih subjekata koji vrše zaštitu lica i imovine ovlašćena lica MUP-a sastavljaju zapisnik o izvršenoj kontroli.

## 4. Saradnja agencija i ostalih subjekata bezbednosti, sa posebnim osvrtom na policiju

Sistem bezbednosti se zasniva na postulatima koji se odnose na organizaciju i saradnju svih njegovih komponenata – vojske, policije (uniformisani i civilni sektor), kao i sektora privatne bezbednosti.[8] Da bi opstao, sistemu bezbednosti je potreban kontinuitet u svim vidovima saradnje između svih njegovih činilaca.

Privatni sektor bezbednosti sarađuje sa policijom već u početku edukacije potencijalnih kadrova, da bi se kasnije ta saradnja proširila u novim domenima, vezanim za rukovanje vatrenim oružjem, primenu ovlašćenja, samoodbranu itd. Kasnije se ta saradnja ostvaruje u domenu zajedničkih aktivnosti u pogledu zaštite prenosa novca i drugih vrednosnih pošiljaka – u slučaju velikog rizika i opasnosti po bezbednost agencije traže asistenciju policije.[9] Pored toga, saradnja se ostvaruje i kada su radnici koji štite neki objekat ili lice suočeni sa većim obimom kriminala sa kojim ne mogu sami da se izbore itd.

---

[6] Zakon o zaštiti lica i imovine, *Sl. vesnik*, br. 80/99 i 66/07, član 65, st. 1.

[7] *Isto*, član 66, st. 1.

[8] Samo za ilustraciju: u R. Makedoniji ima ukupno tri do četiri hiljade nosilaca licenci za zaštitu, a dobar deo njih već radi u nekih od agencija.

[9] Zakon o policiji, *Sl. vesnik na RM*, br. 114/06, 6/09, 145/12, član 7, st. 1, tačka 3.

U svakom slučaju, agencije za zaštitu lica i imovine su u svakodnevnom kontaktu sa pripadnicima policije, bilo na preventivnom ili pak na represivnom planu.

## Zaključak

Zaštita ljudi i imovine je delatnost koja je integrisana u sve segmente jednog društva, a svoju kulminaciju doživljava u poslednjih dvadesetak godina. To je period demokratske tranzicije. Tranzicija je proces u kome do izražaja dolazi pojava privatnog preduzetništva, inicijative i privatnog vlasništva, što uslovljava pojavu privatnih kompanija koje imaju za cilj da zaštite te rezultate tranzicije.

Pri tom zadatku privatne kompanije koje obavljaju zaštitu lica i imovine ne mogu raditi stihijski, već njihov rad mora biti kanalisan normativnim aktima donesenim u državnom parlamentu. Zakonske odredbe pružaju regularnost i legitimitet svih preduzetih mera i ovlašćenja u procesu zaštite, uz nadzor i kontrolu subjekata koji su zakonom za to određeni (MUP i Komora).

U procesu zaštite lica i imovine agencije ostvaruju saradnju sa policijom u mnogim slučajevima kada je to neophodno za uspešno, efikasno i bezbedno izvršavanje zadataka u kojima postoji veći rizik i opasnost.

I, na kraju, uspešno integrisan nacionalni sistem bezbednosti, sa svim njegovim sudeonicima, daje jedan impuls više u cilju ostvarivanja i unapređivanja globalne bezbednosti.

**Literatura**

1. Gerasimoski, S. (2007). „Privatna, a ne privatizovana bezbednost". *Godišnik na Policiska akademija*, 2, 32–39.

2. Maršal, G. (2004). *Oksfordski rečnik po sociologija*. Skopje: MI-AN.

3. Priručnik za osposobljavanje i polaganje stručnog ispita za vršenje poslova zaštite lica i imovine (2008). Teoretski deo. Skopje: Komora Republike Makedonije za zaštitu lica i imovine.

4. Shreier, F., Caparini, M. (2005). „Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies". Occasional paper No. 6. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

5. Spaseski, J. (2005). *Makedonija – stolb na bezbednosta i mirot na Balkanot*. Skopje: Policiska akademija i Agencija „Akademik".

6. Spaseski, J., Aslimoski, P., Gerasimoski, S. (2008). *Privatna bezbednost*. Skopje–Ohrid–Bitola, Univerzitet „Sv. Kliment Ohridski" i Policiska akademija.

7. Zakon o detektivskoj dejnost. *Služben vesnik na R. M.*, br. 80/99.

8. Zakon o policiji. *Služben vesnik na R. M.*, br. 114/06, 6/09, 145/12.

9. Zakon o zaštiti lica i imovine . *Služben vesnik na R. M.*, br. 80/99 i 66/07.

## AGENCIES FOR SECURING PERSONS AND PROPERTY IN CORRELATION WITH OTHER SECTORS OF SECURITY

**Summary:** *Providing security for people and property is a relatively new activity that is normatively integrated in the Republic of Macedonia in the last decade of XX century. This is done trough the Law of securing people and property, where conditions for integration in the whole system of security are created toward servicing third persons, or own personal needs. This law gives agencies possibility to perform their work in accordance with their authorizations, that are in many parts close or indentical to police authority. In this context to be complemented is also the relationship that agencies for securing persons and property have with other sectors of security, including the Ministry of Internal Affairs which acts as a state agency in charge or authorized to monitor implementation of the Law on securing people and properity.*

**Key words:** *security system, norms, security, authorizations, cooperation, control.*

**Доц. др Војин Пилиповић**[1]
**Факултет за правне и пословне студије**
**„Др Лазар Вркатић“, Нови Сад**

# ЗАШТИТА ИДЕНТИТЕТА И ПРИВАТНОСТИ У МУЛТИКУЛТУРАЛНОМ ДРУШТВУ – *правни и етички аспекти*

**Резиме:** *У раду се приказују основни правни институти, тј. међународна и унутрашња правна регулатива која се односи на проблеме кривично-правне и етичке заштите личног идентитета грађана и њихове приватности. Неповредивост тајности писма и вербалних комуникација, као и заштита података о личности, слобода мисли, савести и уверења, морају бити предмет основних уставних и законских гаранција. Зајемченост основних права, када је у питању заштита података о личности, тајност писама и других средстава комуницирања, може бити ограничена само на одређено време и на основу одлуке суда, када је то неопходно за вођење кривичног поступка или заштиту безбедности Републике Србије, под условима и на начин који су предвиђени у закону. Јавност у раду органа државне управе је такође значајна, али се увек мора водити рачуна о заштити приватности, личних права и слобода грађана, без обзира на то што одређене податке и информације надлежни органи могу и јавно објављивати када за то постоји оправдан интерес, па и када је то против воље грађанина.*

**Кључне речи**: *друштво, идентитет, појединац, приватност, заштита.*

## Уводне напомене

Реч идентитет потиче од речи *idem*, што значи исти, и речи *identidem*, што значи изнова. У најширем смислу, ***идентитет*** је све оно што једног појединца (грађанина) или групу чини оним што они и јесу. Тако идентитет има своју унутрашњу – субјективну димензију и спољашњу – интерсубјективну димензију.[2] Сваки појединац поседује

[1] vpilipovic@useens.net.

[2] Стенфордска филозофска енциклопедија о идентитету, http://plato.stanford.edu/entries/identity (приступ: 21. децембар 2012).

способност саморазумевања (унутрашња субјективна димензија), а начин на који га други разумеју представља ту другу – значи, спољашњу димензију идентитета. То исто важи и за групе, друге друштвене колективитете, као што је држава, па и за нације. Међутим, утврђивање идентитета грађанина као физичког лица, у претходном или кривичном поступку који спроводе надлежни државни органи, пре свега полиција, значи утврдити сва његова обележја: правне, фактичке (стварне) и физичке (телесне) природе, по којима се одређено физичко лице разликује од свих осталих физичких лица.[3] То овом приликом није предмет разматрања, али када је у питању заштита идентитета, приватности и личног достојанства грађана стоји стална обавеза државних органа и других служби које обављају послове од непосредног интереса за живот и рад грађана да чувају људско достојанство и допринесу остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.[4] Заштита приватности грађана треба да обухвати практично јемство неотуђивих личних (људских) и мањинских слобода и права, која подразумевају највиши степен заштите у корист унапређења вредности сваког мултикултуралног друштва, сагласно важећим међународним и националним стандардима.

## 1. Демократски и правни оквир заштите идентитета и приватности

### 1.1. Основни демократски принципи

Савремено демократско друштво, које има уређен систем државе и поступања њених органа, мора да гарантује свим појединцима основне слободе, према чему се и мери степен демократичности у сваком савременом мултикултуралном друштву. Постоји значајан однос између демократије на нивоу државе и демократије у осталим институцијама друштва. Овде треба имати у виду да је држава најсвеобухватнија заједница, и она има право и овлашћење да правно регулише и обезбеди практично спровођење највиших стандарда заштите личних права, идентитета и приватности свих својих чланова, а тако и група и мањинских заједница. Дакле, циљ сваког уређеног демократског друштва треба да буде остваривање највишег степена јавне контроле власти, политичке и правне равноправности (сигурности) грађана и заједнице у целини, које се приближава

[3] Бошковић, М.; Скакавац З.: *Криминалистика (тактика и техника)*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2011, стр. 76.

[4] Устав Републике Србије, члан 19, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

идеалу безбедног грађанина у безбедној заједници.[5] Постала је пракса, готово свуда у свету, да се говори о некој држави као демократској онолико колико је њена влада способна и одговорна да обезбеди једнаку заштиту права и слобода свим својим грађанима, без обзира на различитости (*слика 1*). Међутим, стоји и чињеница да у пракси ниједна држава не испуњава сва начела јавне контроле власти и политичке равноправности у оној мери у којој би то морала да чини, о чему сведоче и бројни судски поступци против држава пред међународним судом.

*Слика 1. Демократска пирамида*

### 1.2. Правна регулатива заштите личне слободе и приватности

У другој половини двадесетог века, а нарочито у његовој последњој деценији, након пада Берлинског зида и распада Совјетског Савеза, врхунац победе Запада у хладном рату крунисан је наглим јачањем идеологије либерализма. Демократизација социјалистичких друштених уређења, промене власништва у области имовинских и својинских односа, као и тржишни капиталистички механизми, довели су до великих промена у земљама у транзицији. Што се тиче људских и мањинских права, њихов каталог се све више шири, а поједина права се детаљније уређују и процесно гарантују.[6] Након

[5] Пилиповић, В.: „Реакција државе (друштва) на угрожавање безбедности појединца“, Зборник радова *Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2012, стр. 157.

[6] Живковић, М.: „Тајност писама и других средстава општења и специјална истражна (доказна) радња тајног надзора осумњиченог, Тематски зборник радова *Спречавање и сузбијање савремених облика криминалитета*, V, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 9.

Другог светског рата правна регулатива личних слобода и права све више излази из националних законодавних оквира. Таква ситуација је сада у већини европских земаља, а и у Републици Србији.

Начелне уставне одредбе које гарантују личне слободе, поједина права личности и право приватности предвиђају и могућност њиховог ограничења ако је то неопходно за вођење кривичног поступка или одбрану и безбедност земље. Ретки су устави и у другим земљама који ова питања нормативно и стварно могу осигурати, имајући у виду демократски интерес за обезбеђење људских слобода и права у односу на општи интерес ради осигурања безбедности грађана и државе, као и спровођење репресије над криминалитетом. Законодавство и судска пракса имају тежак задатак да обезбеде различите друштвене потребе и интересе, који су некад у супротности са интересима појединаца или група.

### 1.2.1. Национално законодавство

#### 1.2.1.1. Уставне норме

Када се разматрају питања слобода и права грађана Републике Србије треба поћи од Устава као највишег правног акта. Устав Републике Србије у члану 18 дефинише да „*људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују*“. У ставу 2 истог члана та права се јемче и непосредно примењују: (1) општеприхваћеним правилима међународног права; (2) потврђеним међународним уговорима; и (3) законима. Овом одредбом су међународноправни оквири о људским правима инкорпорирани у унутрашњи правни систем Републике Србије, као права уставног ранга. Такође, тумачење одредби о људским и мањинским правима спроводи се у корист унапређења вредности демократског друштва, у складу са важећим међународним стандардима.

Питање ограничења људских права је регулисано чланом 20 Устава, где је у ставу 1 тог члана предвиђено: „Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу бити законом ограничена ако ограничење допушта Устав“. Такође, у ставу 2 истог члана стоји: „Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати“. Слободним тумачењем ове уставне одредбе може се стећи утисак да она има начелно декларативни и чак идеолошки карактер, што би значило да се ниједно зајемчено људско право и његов достигнути ниво не могу смањивати без обзира на одређене друштвене потребе или одређене безбедносне разлоге. Међутим, у ставу 3 истог члана регулише се обавеза државних органа да при ограничавању људских и мањинских

права воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, као и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права, односно са мање штетних последица.

Поред наведених гаранција људских и мањинских права, за разматрање у овом раду значајне су и одредбе Устава којима се гаранутују: *право на правну личност* (члан 37); *тајност писама и других средстава општења* (члан 41); *заштита података о личности* (члан 42); затим *слобода мисли, савести и вероисповести* (члан 43); као и *право на обавештеност* (члан 51).

#### 1.2.1.2. Законске норме

Законске одредбе које регулишу заштиту приватности и идентитета грађана у поступању државних и других органа и служби односе се на: заштиту података о личности; тајност писама и других комуникација којима грађани међусобно опште; слободу мишљења и изражавања; право на обавештеност, као и на прикупљање и обраду података о личности без одобрења тог лица.

С обзиром на то да се ради о бројним законским решењима и подзаконским актима, овом приликом ће бити изнети само они најважнији, а који се тичу демократског надзора над обрадом података о личностима без њиховог пристанка.

***Закон о заштити података о личности***, који је у примени од 2009. године, прецизира значај обраде и коришћења података о личности, како у складу са законом тако и у складу са другим прописима који предвиђају обраду и коришћење података за вођење кривичног поступка или за заштиту безбедности Републике Србије. Према овом закону, податак о личности је свака *информација* која се односи на физичко лице, без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и др.). Затим се говори о налогу, кориснику, датуму настанка, месту похрањивања информације, начину сазнања, коришћењу и другим значајним питањима. Обраду података у смислу овог закона врши стручно лице – орган власти, коме је руковалац информације на основу закона или уговора поверио одређене послове у вези са обрадом података о личности.

***Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја*** (*Службени гласник РС*, бр. 120/04 и 54/07) уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти ради остварења и заштите интереса јавности да буде информисана и остварења слободног демократског поретка

и отвореног друштва. Да би нека информација имала јавни значај довољно је да је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, да је садржана у одређеном документу и да се односи на оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

***Закон о заштитнику грађана*** (*Службени гласник РС*, бр. 79/05 и 54/07) установљава независни државни орган, који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежних за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије и рад других органа и субјеката којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана је надлежан и за заштиту и унапређење људских права, где спада и право на *заштиту података о личности*.

***Закон о јавном информисању*** (*Службени гласник РС*, бр. 43/03 и 61/05) уређује право на јавно информисање, при чему је посебно обухваћено право на слободу изражавања мисли, слободу прикупљања, истраживања, објављивања и ширења идеја, информација и мишљења, слободу штампања и дистрибуције новина и јавних гласила, производњу и емитовање радио и ТВ програма, слободу примања идеја и др.

***Закон о одговорности за кршење људских права*** (*Службени гласник РС*, бр. 58/03 и 61/03) прецизира облике и видове кршења људских права, основ за испитивање одговорности, начела и принципе вођења поступка за утврђивање одговорности, надлежност органа, као и мере које се изричу за кршење људских права. Остали законски прописи, поред Устава, који се односе на заштиту података о личности када се води кривични поступак су: *Законик о кривичном поступку*, *Кривични законик*, *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала*, *Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине*, *Закон о извршењу кривичних санкција*, *Закон о организацији и јединственој методологији прикупљања, евидентирања и обраде података и информација правосудних органа од интереса за целу земљу* и др.

***Кривични законик Републике Србије*** (*Службени гласник РС*, бр. 85/05) предвиђа више инкриминисаних радњи којима се може починити кривично дело против слободâ и правâ човека и грађанина, од којих су најзначајнија: неовлашћено откривање тајне; повреда тајности писма и других пошиљки; неовлашћено прислушкивање и снимање, неовлашћено фотографисање; неовлашћено прикупљање личних података; изношење личних и породичних прилика; увреда; клевета и др.

У свим одредбама поменутих закона садржане су обавезе, правила, надлежности, начин поступања, као и одговорност када је у питању коришћење и размена података о личности, њихова заштита идентитета и приватности.

Законске одредбе које регулишу обавезе припадника полиције и пореске полиције, када је у питању заштита података о личности, садржане су у ***Закону о полицији***, односно у ***Закону о пореском поступку и пореској администрацији***. Полиција прикупља, обрађује и користи личне податке, обезбеђује заштиту и води евиденције о личним и другим подацима за које је овлашћена законом. Полицијски службеник овлашћен за давање података из полицијских евиденција мора увек да штити идентитет лица које је дало обавештење. Пореска полиција, као посебна организациона јединица Пореске управе, такође штити податке о личности, а њихов идентитет може дати само овлашћеним органима када су у питању пореска кривична дела и њихови извршиоци.

Када је у питању обрада података о личности за потребе безбедности и одбране, ту су значајне одредбе *Закона о одбрани*, *Закона о службама безбедности*, *Закона о основама уређења служби безбедности*, као и *Закона о Безбедносно-информативној агенцији*. У прикупљању података и информација, обради, дистрибуцији, чувању и обавештавању надлежних органа и институција, овлашћена службена лица ових органа и служби морају стално водити рачуна о заштити података о личности, као и њиховој кривичноправној и безбедносној ваљаности, ради вођења одговарајућег поступка.

### 1.2.2. Међународна правна регулатива заштите личних слобода и приватности

Основна начела на којима се заснива модерно право и заштита људских права постоје вековима. Међународна заједница је изградила минимум стандарда којих треба да се придржавају све владе у односима са својим грађанима. Још је *Универзална декларација о људским правима*, коју су усвојиле Уједињене нације одмах након оснивања 1948. године, у члану 12 утврдила да „нико не може бити изложен произвољном мешању у приватни живот, породицу, стан, преписку, нити нападима на част и углед“. Такође, у члану 17. *Међународног пакта о грађанским и политичким правима* из 1966. године стоји: „Нико не може бити предмет самовољних или незаконитих мешања у његов приватни живот, у његову породицу, у његов стан или његову преписку, нити незаконитих повреда нанесених његовој части или његовом угледу“.

*Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода* (1950, коју је Државна заједница Србије и Црне Горе ратификовала у децембру 2003) предвиђа у члану 8 да „свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома

и преписке". У ставу 2 истог члана утврђено је да се законом ово право може ограничити у интересу националне безбедности, јавне безбедности, економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, *заштите здравља или морала* или ради *заштите права и слобода других*.

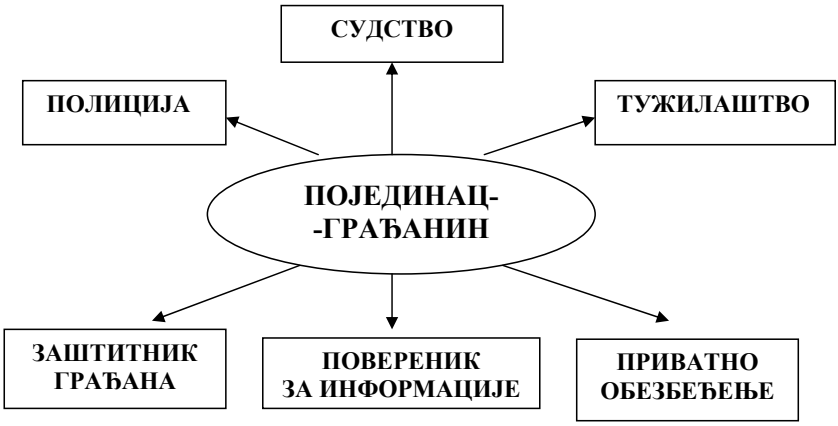
Из наведеног се може закључити да међународни извори готово на исти начин дефинишу читав корпус права на приватни живот и приватност, тако да се ова права схватају доста широко. Значи, поред права на лични живот, штити се и право на породични живот, као и право на заштићеност стана, преписке, части и угледа. Може се дати краћи упоредни приказ, према коме заштиту личних права и приватности Међународни пакт проширује на заштићеност части и угледа, а у Универзалној декларацији говори се о забрани произвољног мешања у приватни живот. Тумачећи одредбе Међународног пакта о самовољном и незаконитом мешању у приватни живот, види се да постоји простор да суверене државе својим националним законодавством самостално уреде случајеве и услове у којима је могућ законит продор у сферу личне слободе, у циљу заштите слободе и безбедности других лица, друштва или потреба кривичног поступка.[7]

Овде треба имати у виду да су сва ова документа усвојена у време када нису постојала савремена електронска техничка средства и комуникације, која се користе данас. Подручје заштите људских слобода и права данас је веома рањиво – лако је пратити, прислушкивати, снимати или на други начин злоупотребити личне податке и нарушити приватност грађанина, због чега ће савремена држава морати брже да реагује и изгради нове правне и техничке стандарде у заштити личних слобода и приватности грађанина.

## 2. Субјекти заштите идентитета и приватности грађанина

У остваривању заштите уставних слобода, људских и мањинских права и приватности грађана најважнију улогу имају државни органи (*судство*, *тужилаштво*, *полиција*, *повереник за информације и заштитник грађана*), али исто тако и други субјекти, као што су: *јавност*, *медији*, *удружења грађана*, *политичке странке*, *приватно обезбеђење* и др. (*слика 2*).

[7] Живковић, М.: *op. cit*., стр. 12.




*Слика 2. Субјекти у заштити идентитета и приватности грађанина*

***Судови*** у току припреме и вођења одговарајућег поступка, у свом раду, располажу и користе се бројним подацима о личности. Они примају захтеве полиције и других безбедносних служби и одобравају надзор и снимање разговора или комуникација другим техничким средствима, те оптичко снимање лица за које постоје основи сумње да врше тешка кривична дела. Такође, примењују се и посебне доказне радње или мере тајног надзора: *пружање симулованих услуга и склапање симулованих правних послова*; *ангажовање прикривеног иследника*; *контролисана испорука*; *увид у евиденције личних и других података осумњиченог*; као и *контрола банкарских и финансијских трансакција осумњиченог*. Објављивањем пресуда у средствима информисања судови доприносе општем начелу јавности у раду, а у обавештавању јавности морају водити рачуна и о личном интересу грађанина.

***Јавно тужилаштво***, као самосталан државни орган, у складу са законом, добија писмене акте (кривичне пријаве) или друга обавештења која помажу у откривању учинилаца кривичних дела. У вођењу евиденција тужилаштво такође штити државне и службене тајне, рукује одређеним предметима, чува архивски материјал, води уписнике, помоћне и друге евиденције, при чему мора стално водити рачуна о заштити података о личности.

***Полиција*** је овлашћена да води одређене казнене евиденције које садрже значајне податке о учиниоцима кривичних дела, казни, условним осудама, судским опоменама, ослобађању од казне и др., при чему мора водити рачуна да те податке добије само овлашћено лице. Такође, податке о личним исправама, пребивалишту и боравишту грађана, држављанству, возачким дозволама и регистрованим

возилима, о оружју и муницији и др. може давати само овлашћеним лицима, органима и предузећима која на то имају право на основу закона.

***Заштитник грађана*** (*омбудсман у АП Војводини*), као независни и самостални државни орган, може у обављању своје функције дати свој допринос у заштити и унапређењу права грађана, па тако и у контроли рада органа државне управе,[8] као и у контроли рада других органа, организација и установа. ***Повереник за информације од јавног значаја*** је самосталан и у вршењу своје надлежности независан државни орган, који у складу са законом обавља послове заштите података о личности.

У оквиру субјеката ***приватног обезбеђења*** постоји више различитих детективских агенција или агенција за физичко-техничко обезбеђење, које грађани ангажују ради заштите личне безбедности или безбедности имовине на комерцијалној основи. Приликом склапања уговора о ангажовању детектива, односно агенције, могу се користити само они подаци и информације које су предмет уговора или закљученог усменог договора, а до којих детектив дође у свом раду или су потребни другој уговорној страни (грађанину).

***Јавност*** и ***медији*** (писана и електронска гласила), у складу са Законом о јавном информисању (*Службени гласник РС*, бр. 43/03 и 61/05), морају водити рачуна о заштити података о личности, посебно кад су у питању малолетна лица. Јавно изношење личних и породичних прилика, фотографисање и објављивање снимака, интервјуа и сл. није дозвољено без добровољног пристанка грађанина. Међутим, у истом закону је предвиђено да су носиоци државних и политичких функција ограничени у праву на заштиту приватности које имају лица на која се информација односи – ако је информација важна за јавност, с обзиром на чињеницу да они обављају одређене функције, али то само у оној мери колико је сразмерно оправданом интересу јавности.

### 3. Политичко-економски и етички аспекти заштите

Мере које предузимају државни органи Републике Србије на заштити права грађана морају обухватати и остале области живота и рада њених грађана.[9]. У случају угрожавања личне безбедности,

[8] Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*", бр. 79/05 и 54/07, чланови 1, 2, 3, 17–23 и 33–35.

[9] Република Србија, поред бројних уставних надлежности, уређује и пружа заштиту својих грађана у следећим областима: радних односа; безбедности здравља и заштите на раду; социјалног осигурања; здравственог осигурања; инвалидске заштите; заштите и унапређења животне средине и друго (Устав Републике Србије, члан 97, тач. 8–17).

слобода и права грађана, државни органи морају предузимати све неопходне мере да се спрече теже последице или штете већих размера, укључујући и мере за спасавање и збрињавање људи и имовине, као и објективну надокнаду штете. Те мере се спроводе на начелима *сарадње*, *солидарности*, *јавности, одговорности* и *правовременом* и *усклађеном* (поступном) деловању свих субјеката у систему заштите и спасавања. У свом сектору надлежности држава ће афирмисати *социјални карактер*, чиме ће се обезбедити да најугроженији слојеви становништва буду заштићени. Република Србија обезбеђује основна уставна начела,[10] на којима почива спровођење појединачних мера безбедносне заштите грађана. Ради се о следећим начелима: *непосредној примени зајемчених права*; *уставном јемству*; *ограничењима* и *забрани дискриминације*. Исто тако, сваки грађанин има право на *једнаку судску заштиту* ако му је повређено било које људско или мањинско право загарантовано Уставом.

За јединствено поступање свих субјеката који учествују у реализацији мера заштите грађанина (појединца) и имају моћ одлучивања формиране су институције за контролу и надзор над радом државних органа. То подразумева једнак третман свих грађана, посебно ако су им угрожена нека права, као и могућност да се обрате међународним институцијама ради заштите својих права. Пошто се ради о бројним субјектима који су надлежни, и професионално обављају послове заштите личних слобода, људских и мањинских права, овом приликом ће бити наведене само основне етичке норме[11] у поступању судова, односно полиције, јер се ради о државним органима који су најчешће у контакту са грађанима и примењују бројна законска овлашћења. У случају кршења ових права грађани Србије *се обраћају* домаћим судским органима и Међународном (Европском) суду за људска права.[12]

***Етички кодекс судија*** утврђује етичке принципе и правила понашања судија, којих се морају придржавати у циљу очувања и унапређења угледа и достојанства судије и судства. Основни принципи су дефинисани у *независности*, *непристрасности*, *стручности и одговорности*, *достојанству*, *посвећености*, *слободи удруживања* и *оданости* принципима етичког кодекса. Када је у питању примена

[10] Устав, чланови 18–22.

[11] „Етички кодекс судија“, Високи савет судства, број 110-0011/2010-01, Београд, 14. децембар 2010. и „Кодекс полицијске етике“, *Службени гласник РС*, бр. 92/06 инт. (05, бр. 110-9126/2006 од 19. октобра 2006).

[12] Тренутно је у поступку око 10.000 предмета (тужби за повреду људских права) пред Европским судом, од чега се највише предмета односи на резервисте ЈНА, полицајце и друге војне обвезнике (око 7.000), при чему грађани Србије очекују да ће им држава морати исплатити одређене своте новца.

закона, односно споровођење у живот норми о заштити слобода грађана и приватности, најзначајније обавезе судија су: да воде поступак по својој савести; да одржавају и јачају поверење јавности и странака у непристрасност; да судијску функцију обављају објективно, без наклоности, предрасуда и предубеђења према странама у поступку; те да посвећују једнаку пажњу опречним интересима странака. Такође, судија је дужан да се уздржи од давања било каквих изјава или коментара у јавности, због којих би се могао створити утисак пристрасности или би се нарушила правичност суђења.

***Кодекс полицијске етике*** такође садржи бројне одредбе и правила за спровођење највиших националних и међународних стандарда полицијског поступања и подршке владавини права. Поред осталих, главни циљеви у поступању полиције и полицијских службеника су заштита и поштовање *људских права*, пружање помоћи и служење људима у складу са Уставом и законом. У комуникацији са грађанима полицијски службеници поштују *људску личност и достојанство* и чувају углед Министарства, штите *личне податке о грађанима* које Министарство прикупља, обрађује и користи ради обављања својих послова. *Право приватности* појединца (грађанина) полицијски службеник може да омета само ако је то неопходно ради постизања законитог циља.

## 4. Облици угрожавања приватности и идентитета и мере државних органа

Мере и радње које предузима полиција у откривању и спречавању кривичних дела, као што је *крађа идентитета*[13], веома су значајне јер злоупотребом података може доћи до крађе великих новчаних износа. Последице су некад дуготрајне. Појавом дигиталног идентитета овај вид криминала је све већи, и сада су угрожени не само појединци, већ и предузећа, корпорације, државе, па и читава друштва у целини. Такође, злоупотреба информационих технологија за крађу идентитета, поготову у ***on-line*** комуникацији, једна је од доминантних активности извршилаца кривичних дела из области високотехнолошког криминала.

Непознавање опасности које „вребају“ на *интернету* од стране крајњих корисника, као и велики број личних података који се обрађују у пословне и друге сврхе, на начин који није довољно

[13] Крађа идентитета је данас постала изузетно опасна појава која је уздрмала темеље новог информационог друштва 21. века, посебно када је електронско пословање у питању. Због тога је МУП формирао посебну организациону јединицу за борбу против високотехнолошког криминала.

безбедан, пружају велику прилику извршиоцима кривичних дела. Крађа идентитета се састоји из фазе неовлашћеног прикупљања личних података и фазе злоупотребе прикупљених личних података. У том правцу, требало би едукацију полиције посебно усмерити на: *неовлашћено прикупљање личних података*; *злоупотребу прикупљених личних података*; *фишинг и фарминг технике усмерене на крађу идентитета*; *коришћење техника социјалног инжењеринга*; те *употребу рачунарских вируса приликом крађе идентитета*.

Анонимност интернет мреже[14] пружа могућност несметаног преноса свих врста информација међу корисницима (аудио, видео, текст, размена података и сл.). Управо због глобалног карактера интернета, његове популарности и могућности да му се приступи слободно, остварују се комуникације путем великог броја, углавном бесплатних сервиса за комуникацију (*Facebook*, *Skype*, *Gmail*, *Google talk*, *MSN* и др.). Због тога је веома отежана могућност органа кривичног гоњења да ефикасно прате и врше надзор тих комуникација, те се организоване криминалне групе и у Србији све чешће одлучују за размену података и комуникацију путем интернета. Комуникације путем интернета омогућавају анонимност корисника, али и висок степен заштите комуникација. Наиме, сваког дана све већи број интернет сервиса прелази на тзв. *https* саобраћај (енкриптован саобраћај), док одређени сервиси (нпр. *Skype*) поседују специфичне алгоритме, што представља огроман проблем за све полицијске службе у свету, јер таква врста интернет саобраћаја не може да се прати стандардним методама пресретања и снимања саобраћаја.

Дакле, правна заштита *идентитета и личних права*, када је у питању овај вид злоупотреба, у свету, а и код нас, још увек није адекватна. У прикупљању доказа и вођењу поступка надлежни органи, пре свега полиција, тужилаштво и суд, морају стално водити рачуна о овим проблемима.

## Закључак

Мере и радње које предузима полиција у оквиру законских овлашћења, када је у питању откривање и спречавање кривичних дела, скоро увек као резултат имају нарушавање приватности у животу грађанина. Дакле, постоји стална обавеза полицијских руководилаца на унутрашњем плану да стриктно прате законити примену овог права

[14] *Информатор о раду МУП-а*, Београд, стр. 141–143 (ажуриран 22. децембра 2012; приступ: 10. јануар 2013). У последње време, полицијски службеници СБПОК-а су уочили појаву да се криминална активност организованих криминалних група и појединаца, а нарочито њихова међусобна криминална комуникација, полако „пресељава“ на интернет.

полиције, док се на спољашњем плану то ради преко судских одлука и надлежности у контроли полиције од стране других органа (*Народна скупштина*, *Влада*, *тужилаштво*, *заштитник грађана*, *повереник за информације*, *јавност* и др.; подвукао В. П.). Због тога је неопходно да сва таква поступања полиције буду забележена (документована), што ће омогућити суду да оствари правичан и непристрастан увид у њихову законску оправданост. У поступању полиције и судова, такође, посебну пажњу треба посветити заштити приватности и личних слобода рањивих група, као што су: *жене*, *малолетна лица*, *жртве кривичног дела*, *избегла и привремено расељена лица*, *старија и изнемогла лица*, *болесна и инвалидна лица* и др.

**Литература**

**А. Књиге, зборници радова, чланци**

1. Пилиповић, В. (2009). *Полицијска функција у процесу реформи политичког система Србије*, докторска дисертација, Београд: Факултет политичких наука.

2. Пилиповић, В. (2012). *Реакција државе (друштва) на угрожавање безбедности појединца*, Зборник радова *Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбједности*. Бања Лука: Факултет за безбједност и заштиту, 157–166.

3. Живковић, М. (2010). *Тајност писама и других средстава општења и специјална истражна (доказна) радња тајног надзора осумњиченог*. Тематски зборник радова *Спречавање и сузбијање савремених облика криминалитета*, V. Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 9–23.

**Б. Законски прописи**

*4. Службени гласник РС*, бр. 98/06. Устав Републике Србије.

*5. Службени гласник РС*, бр. 54/07. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

*6. Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05 и 115/05. Законик о кривичном поступку.

*7. Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 и 107/05. Кривични законик.

*8. Службени гласник РС*, бр. 43/03 и 61/09. Закон о јавном информисању.

*9. Службени гласник РС*, бр. 97/08. Закон о заштити података о личности.

*10. Службени гласник РС*, бр. 54/07. Закон о заштитнику грађана.

*11. Службени гласник РС*, бр. 101/05. Закон о полицији.

*12. Службени гласник РС*, бр. 44/91, 87/92 и 67/93. Закон о министарствима.

*13. Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 64/07, 67/07, 83/08 и 116/08. Закон о државним службеницима.

*14. Службени гласник РС*, бр. 22/07, Правилник о начину обављања полицијских послова.

*15. Службени гласник РС*, бр. 133/04. Правилник о условима и начину употребе средстава принуде.

*16. Службени гласник РС*, бр. 41/03. Упутство о полицијској етици и начину обављања полицијских послова 01, бр. 2537/03.

*17. Информатор о раду МУП-а* (ажуриран 22. децембра 2012), Београд.

**Internet**

http://plato.stanford.edu/entries/identity.

http://www.wikipedia.org.

http://www.mup.sr.gov.yu.

http://www. b92.net.

http://www.gspns.co.yu.

# PROTECTION OF IDENTITY AND PRIVACY IN MULTICULTURAL SOCIETY – LEGAL AND ETHICAL ASPECTS

**Summary:** *This paper presents the basic legal notions that international and domestic regulations, relating to the problems of criminal justice and the protection of personal identity, ethical citizens and their privacy. The confidentiality of letters and verbal communications, and the protection of personal data, freedom of thought, conscience and belief, must be the subject of basic constitutional and legal guarantees. Guaranteeing basic rights when it comes to the protection of personal data, privacy of correspondence and other means of communication may be limited only to a certain time and under court order, when it is necessary for the conduct of criminal proceedings or protect the security of the Republic of Serbia, under conditions and in the manner provided for in the law. Public in the way the Government is also significant, but it still has to take care to protect the privacy of personal rights and freedoms of citizens, regardless of what specific data and information, competent authorities and publicly, when there is a legitimate interest, as it is against the the will of the citizen.*

**Keywords:** *society, identity, individual, privacy, protection***.**

**Prof. dr Zdravko Skakavac**[1]
**Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić", Novi Sad**

# ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA U SAVREMENOM DRUŠTVU

**Rezime:** *Trgovina ljudima je savremeni globalni fenomen, pravno jedan od najsloženijih međunarodnih problema, koji snažno pogađa i razara države u političkoj i ekonomskoj tranziciji, ratnim ili drugim konfliktnim situacijama, a koje su najčešće zemlje porekla trgovine ljudima. Osnovni pojavni oblici trgovine ljudima su: trgovina ženama, trgovina decom, krijumčarenje i trgovina migrantima i trgovina ljudskim organima. Trgovina ljudima pogađa sve – žene, muškarce, devojčice, dečake, pa čak i bebe. Ipak, najčešće žrtve trgovine ljudima su žene i deca. U ovom radu ukazaće se na neke viktimološke probleme trgovine ljudima u savremenom društvu.*

**Ključne reči:** *trgovina ljudima, viktimologija, žrtve, krijumčarenje, eksploatacija, ropstvo, ljudska prava.*

## Uvodne napomene

Trgovina ljudima je međunarodni fenomen, pojava s veoma dugom istorijom, ranije poznata pod nazivom „trgovina belim robljem". Međunarodna zajednica otvoreno priznaje da je to danas jedan od najprofitabilnijih oblika organizovanog kriminaliteta.

Iako trgovina ljudima pogađa sve, ipak su najčešće žrtve žene i deca. Fizičke i psihičke posledice, uključujući bolesti i zastoj u razvoju, često budu trajnog karaktera, što žrtvama kasnije onemogućava potpunu reintegraciju u porodici i sredini. U takvoj situaciji najteže prolaze deca, koja doživljavaju potpuni kolaps u svom razvoju. Žrtve primorane na seksualno ropstvo podvrgavaju se različitim formama prinude, mučenja, drogiranju, pa i najtežem fizičkom maltretiranju, pri čemu nisu retke ni smrtne posledice.

Iako je reč o savremenoj pojavi, trgovina ljudima je istovremeno i istorijska kategorija sa veoma dugom istorijom, čiju osnovu čine ropstvo i eksploatacija, tj. postupanje prema čoveku kao prema robi. Iako dobija sve

[1] zskakavac@useens.net.

više novih formi, pojedini oblici ropstva i eksploatacije zadržali su se kroz istoriju do danas u skoro identičnom obliku. Međutim, ovaj fenomen, pored siromašnih, značajno pogađa i tranzitne, a takođe i ekonomski razvijene zemlje, koje su najčešće zemlje krajnje destinacije.

Do ekspanzije trgovine ljudima posebno dolazi poslednjih decenija prošlog veka, posle rušenja Berlinskog zida i sloma komunističkih režima u istočnoevropskim zemljama. Do tada je bila dominantna trgovina ženama i muškaracima, uglavnom iz Azije i Latinske Amerike prema zapadnoevropskim zemljama. Pored Zapadne Evrope, SAD, Kanade i Australije, kao zemlje destinacije javljaju se sada i regioni Centralne i Jugoistočne Evrope, gde je posebno izražena trgovina ženama, a naročito u oblastima gde su locirane međunarodne vojne snage.

Dostupni statistički pokazatelji govore o stravičnim razmerama ove pojave, prisutne, u manjem ili većem obimu, na svim kontinentima i regionima. Nijedna zemlja nije imuna na trgovinu ljudima, a prema najskromnijim podacima svake godine se približno 600 do 800 hiljada ljudi, žena i dece ilegalno prebaci u druge zemlje, u cilju trgovine koja se sve više širi. Pored toga, hiljade žrtava prodaju se unutar zemalja iz kojih potiču. Podstaknuti kriminalnim elementima, ekonomskim teškoćama, korumpiranim vladama, društvenim poremećajima, političkom nestabilnošću, prirodnim katastrofama i oružanim sukobima, trgovina ljudima u XXI veku zadovoljava globalnu potrebu za jeftinom, bespomoćnom i obespravljenom radnom snagom.

## Pojam i definisanje žrtve trgovine ljudima

Pod pojmom ***žrtve***[2] podrazumeva se osoba lišena života ili izložena patnji ili mučenju. U užem smislu – lice oštećeno krivičnim delom. Takvo lice je obično pasivan subjekt krivičnog dela, žrtva delikta nasilja, saobraćajne nezgode ili drugih akcidentnih situacija. U ***Deklaraciji osnovnih principa pravde za žrtve zločina i zloupotrebe sile***[3], pojam žrtve se definiše na sledeći način: *Žrtva označava lice koje je individualno ili kolektivno pretrpelo štetu, uključujući fizičko ili mentalno povređivanje, emocionalnu patnju,*

[2] Viktimologija (lat. *victima* – žrtva, *logos* – nauka) je grana kriminologije koja izučava žrtve i odnose žrtve i kriminalca. Viktimizacija (*victimizirung*, *victimisation*) označava proces nastajanja žrtvom, dok se sámo stanje kad je neko postao žrtva naziva viktimiziranost (*victimizirt*, *victimise*), pri čemu se primarna viktimizacija odnosi na postajanje žrtvom izvršenja krivičnog dela, a sekundarna viktimizacija predstavlja pooštravanje primarne viktimizacije kroz negativnu reakciju društvene sredine i kroz pogrešnu reakciju organa krivičnog gonjenja.

[3] *UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, koju je usvojila Generalna skupština UN Rezolucijom 40/34 od 29. novembra 1985. Ne podleže ratifikaciji jer nije međunarodni ugovor.

*materijalni gubitak ili grubo povređivanje njegovih osnovnih prava, usled činjenja ili nečinjenja koja predstavljaju kršenje krivičnih zakona država članica, uključujući i one zakone koji zabranjuju zloupotrebu vlasti*. Prema dopunjujućoj odredbi prethodne definicije, žrtvom se može smatrati svako ko ispunjava opšte uslove, bez obzira na to da li je učinilac dela identifikovan, da li je uhapšen, da li se protiv njega vodi sudski postupak i da li je proglašen krivim, te bez obzira na stepen njegovog srodstva sa žrtvom. Termin *žrtva* obuhvata, po potrebi, i članove uže porodice i lica koja žrtva direktno izdržava, kao i lica koja su pretrpela štetu pomažući žrtvama koje su se našle u nevolji. Odredbe ove deklaracije primenjuju se na sve žrtve, bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, nacionalnost, rođenje ili porodični status, etničko ili društveno poreklo. Prema tome, navedena definicija žrtve svakako uključuje i lica koja su po bilo kom osnovu bila predmet trgovine ljudima. Na ovo ne treba da utiče činjenica da takva lica najčešće imaju neregulisan status u drugoj zemlji.

Sa viktimološkog stanovišta kaže se da je žrtva trgovine belim robljem „ona što, kada je izgubiš, nikad ne možeš da je vratiš". Žrtva ovog kriminaliteta gubi sve civilizacijske tekovine i svojstva koja je čine čovekom – ličnošću. Dakle, nestaju sva prirodna i druga prava slobode, gubi sve materijalne i duhovne vrednosti, samopoštovanje, ruši se njen moralni integritet, tako da žrtva postaje ličnost koja je duševno bliže biljci, ona vegetira. Žrtva ovog dela nije samo objekt radnje, nego i objekt najgoreg nasilja koje se vrši nad njom. Žrtva je izložena sili i pretnji, ucenama, prevarama ili takvoj degradaciji ličnosti da, pod primenom ili pretnjom silom, radi, bavi se i trpi ono što ne želi, ono što je ponižava, ono što joj oduzima čast i ugled a često čak i volju za životom. Žrtva se uništava fizički, mentalno, intelektualno, kao i sva njena stvaralačka osećanja i htenja, zbog čega će celog života, čak i kada, i ako izađe iz toga, imati teške posledice i stradanja. Ovaj kriminalitet čoveka pretvara „vo stoka".[4]

U nekim zakonodavstvima određeni tipovi žrtava se svrstavaju u posebnu kategoriju „nemoćnih" žrtava krivičnih dela. Na primer, izraelsko krivično zakonodavstvo takve žrtve definiše na sledeći način:[5] „Svako ko je s obzirom na svoj uzrast, bolest, fizičku ili mentalnu onesposobljenost, intelektualnu nesposobnost, ili bilo koji drugi faktor, nesposoban da preuzme odgovornost za sopstvene dnevne potrebe, zdravlje ili bezbednost."[6]

[4] Arnaudovski, Lj.: *Trgovija so luge kao kriminološki problem*, *Sudiska revija*, br. 3, septembar 2003, Združenije na sudiite na Republika Makedonija, str. 24. Prema: Nikolić, D.: Trgovina ljudima kao teški oblik kriminala, XVI seminar prava – *Teški oblici kriminala*, Budva, 8–12. jun 2004, str. 290–291.

[5] *Penal Act*, 1977, Article 1: Injures to Minors and the Helpless.

[6] Grupa autora – Investigations and Prosecutions Divison, Investigations Department, Israel Police Headquarters: *Israel Police Care for the Victims of Crime*, Innovation – Exchange, Israel Ministry of Public Security, br. 8, Jerusalem, leto

Navedena definicija se prvenstveno odnosi na decu kao žrtve, ali ona u širem smislu obuhvata i druge kategorije posebno ranjivih žrtava, među koje se mogu svrstati i žrtve trgovine ljudskim bićima, koje su često i maloletne.

Posmatrano hronološki, na putu od zemlje porekla do zemlje odredišta žrtva prolazi kroz nekoliko različitih faza, i to:[7]

• ***pripremne radnje***, u koje spadaju sve one delatnosti koje se preduzimaju sa ciljem osposobljavanja bavljenja ovim poslom. U ove delatnosti spadaju, svakako, sve aktivnosti vrbovanja ili krivičnopravnog podstrekavanja ili pomaganja. Za ovu aktivnost kriminaliteta vezana je odlučnost i spremnost izvršioca na prevare, kako bi se zadobilo poverenje žrtve, a zatim pristanak da se radi bekstva iz siromaštva prihvati ponuda „spasioca" da se na drugom mestu, najčešće ili uglavnom u drugoj zemlji, ugodno i dobro živi;

• ***dovođenje žrtve u bespomoćan položaj***, što podrazumeva sve radnje prodavca preduzete i usmerene ka tome da se žrtva odvede iz porodične i svoje prirodne sredine i smesti na trajnu destinaciju gde joj više nema pomoći. Ovde počinje, a najčešće se i završava slamanje otpora žrtve i njena priprema za eksploataciju i dalju prodaju;

• ***prodaja ili posredovanje u prodaji*** podrazumeva sam čin prodaje ili pronalaženje posrednika za kupoprodaju;

• ***dovođenje žrtve u potpunu zavisnost*** znači primenu najgrublje sile i pretnje, kojima se žrtva potčinjava, slama joj se svaki otpor i ubija u njoj svaka nada u izbavljenje. Upotrebljavaju se sve vrste sile, upražnjava se silovanje, protivprirodni blud, skriveno ili nasilno davanje droge, i slično;

• ***primoravanje žrtve*** je faza u kojoj su žrtvi, nakon što joj je slomljen otpor, oduzeta sva dokumenta za identifikaciju i onemogućeno bekstvo i traženje pomoći, a ona se primorava na eksploataciju. Dakle, počinje njeno prostituisanje, prisilni rad, prosjačenje, krađe ili druga aktivnost zbog koje je žrtva kupljena. Ukoliko se radi o uzimanju nekog dela tela, žrtva se pod prinudom podvrgava operaciji i uzimanju jednog ili više organa.

Viktimizacija može biti primarna i sekundarna, mada mnogi autori pominju i tercijarnu viktimizaciju. I dok je sasvim jasno šta se podrazumeva pod ***primarnom viktimizacijom***, u kriminološkoj teoriji ne postoji jedinstveno mišljenje o definisanju pojma *sekundarna viktimizacija*.[8] Možda je najprihvatljivije mišljenje koje pod pojmom ***sekundarne viktimizacije*** podrazumeva pooštravanje primarne viktimizacije zbog negativnog reagovanja društvene sredine i organa gonjenja.[9]

2000, str. 16.

[7] Nikolić, D.: *Trgovina ljudima kao teški oblik kriminala*, XVI seminar prava – *Teški oblici kriminala*, Budva, 8–12. jun 2004, str. 293–294.

[8] Opširnije u: Bačanovik, O.: *Policijata i žrtvite*, „2-ri Avgust S", Skopje, 1997, str. 71–75.

[9] Nikolić, Z.: *Kriminologija sa socijalnom patologijom*, Narodna knjiga, Beograd, 2000, str. 317.

Problem sekundarne viktimizacije je posebno izražen u trgovini ljudima, jer se dešava da osoba koju je kriminalna grupa ili organizacija jednom viktimizirala ponovo dolazi u situaciju da bude žrtva, ali ovoga puta to čini društvena sredina iz koje lice potiče ili organi pravosuđa. S tim u vezi, možemo govoriti o direktnoj i indirektnoj sekundarnoj viktimizaciji. Pod ***direktnom sekundarnom viktimizacijom*** podrazumeva se nesenzitivni tretman žrtve od strane policije, ponovljeno nesenzitivno ispitivanje, nedovoljna zaštita od neprimerenog publiciteta i nedovoljna zaštita od zastrašivanja i osvete. ***Indirektna sekundarna viktimizacija*** obuhvata nedovoljan protok informacija između žrtve i krivičnog sistema, teškoće u vezi sa pravom žrtve na kompenzaciju od strane države i probleme u dobijanju naknade štete od učinioca.[10] Na kraju, pod pojmom ***tercijarne viktimizacije*** moglo bi se podrazumevati ponovno aktiviranje i povratak u proces trgovine bivše žrtve, koja je na neki način bila izbavljena iz takvog položaja. Poznato je da organizovane kriminalne grupe pokušavaju raznim metodima (zastrašivanjem, otmicama, ucenama i slično) da povrate žrtvu koja je od njih odbegla ili je na drugi način oslobođena.

Kada su u pitanju dela povezana sa trgovinom ljudima, žrtva može biti svako lice, muško ili žensko, odraslo ili maloletno, ali su posebno ranjive kategorije žene i deca. Iako nema nekog preciznog profila potencijalne žrtve trgovine ljudima, ipak postoje neka osnovna obeležja koja se često ponavljaju i izgledaju kao konstante:[11], [12]

• žrtve su najčešće žene i devojke, zatim deca, a najmanje muškarci i mladići;

• žrtve su uglavnom u dobi između 18 i 25 godina, mada je primetno povećanje broja mlađih devojaka;

• žrtve se najčešće regrutuju iz malih ruralnih naselja, manjih gradova i gradova u siromašnim krajevima;

• žrtve su najčešće nezaposlene i siromašne osobe;

• žrtve su uglavnom nižeg obrazovanja i diskriminisane su u privatnom i profesionalnom životu;

• žrtve često dolaze iz razorenih porodica i porodica u kojima je izraženo nasilje;

[10] Iz Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope broj R (85) 11. Prema: Nikolić, R. V.: Podrška žrtvama i sprečavanje sekundarne viktimizacije: Savremena zakonska rešenja i praksa, *Temida*, br. 1, Beograd, 2003, str. 4.

[11] Videti šire u: Skakavac, Z.: *Krivičnopravni okviri trgovine ljudima*, doktorska disertacija, 2007.

[12] Videti šire u: Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Trgovina ljudima – osnovni i posredni oblici regulacije u nacionalnom i uporednom zakonodavstvu,* Zbornik radova *Kazneno zakonodavstvo: Progresivna i regresivna rešenja*, Budva, 2005; Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Organizovani kriminalitet – karakteristike i pojavni oblici*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, 2009; Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Kriminologija*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2012.

• kada su u pitanju deca, žrtve su najčešće iz romske ili crnačke populacije; žrtve retko govore strane jezike;

• žrtve su najčešće motivisane željom da poboljšaju svoje egzistencijalne uslove.

**Žene – žrtve trgovine ljudima**

Žene su, kao što je rečeno, najčešće žrtve trgovine ljudima. Naime, mnoge mlade žene iz zemalja u kojima vlada ekonomska kriza, kao što su istočnoevropske, azijske ili latinoameričke, u potrazi za poslom u inostranstvu često završavaju u javnim kućama, gde bivaju podvrgnute potpunoj seksualnoj eksploataciji, poniženju i ljudskoj degradaciji. Javljajući se na oglase za zaposlenje, kao bebi-siterke, kućne pomoćnice, konobarice ili igračice u lokalima, lako postaju žrtve uhodanih krijumčarskih kanala za trgovinu ženama. Pojedine žene su svesne da će, između ostalog, biti angažovane u industriji seksa, ali nisu svesne nepodnošljivih uslova života i rada kojima će biti podvrgnute čim stupe na tlo druge zemlje. One koje prihvate da rade kao igračice, striptizete ili plesačice, brzo se primoravaju da se bave klasičnom prostitucijom. Druge su pak saglasne s tim da će raditi kao prostitutke dok ne zarade dovoljno novca da normalno žive u svojoj zemlji, ali nisu svesne da taj cilj najčešće neće ostvariti. I ne samo to, njihove muke će potrajati, jer će ih više puta preprodavati, čak i u više zemalja ili gradova, da bi ispunile očekivanja vlasnika klubova i novih klijenata. Takve žene su pod potpunom kontrolom prodavca ili kupca, lišene ličnih dokumenata, bez ikakve zarade ili sa mizernom zaradom, ali sa utvrđenim dnevnim prihodima koje moraju ostvariti za svog gazdu, bez obzira na vrstu posla (prosjačenje, prostitucija ili drugi prinudni rad). Pored toga, one nemaju nikakvu socijalnu ili zdravstvenu zaštitu, ali su u obavezi da otkupe troškove koje je njihov novi gazda imao prilikom kupovine i dovođenja te žrtve u novu sredinu. Žive u nepovoljnim stambenim uslovima, bez mogućnosti da komuniciraju sa porodicom ili bilo kim drugim, bez slobodnog dana, a danonoćnim radom pokušavaju da otkupe dug prema poslodavcu. Žena kojom se trguje postaje žrtva totalne eksploatacije, pri čemu ona ne može ništa da odlučuje, niti se o čemu pita. Ne može odustati od bavljenja prostitucijom ili od drugog posla na koji je prinuđena. Osnovna ljudska prava su joj pogažena i potpuno je depersonalizovana. Novac ne dobija ili ga dobija u simboličnim iznosima, stalno duguje svom eksploatatoru sve dok ponovo ne bude preprodana i njena patnja počinje iz početka. Pored toga, da bi se slomio otpor koji pružaju novim poslodavcima u vezi sa njihovim zahtevima često su podvrgnute silovanju više puta tokom dana, mučenju, fizičkom maltretiranju, drogiranju, gladovanju i slično. S obzirom na to da su ostale bez dokumenata, znači bez identiteta, postaju klasična roba kojom se trguje.

Iako borbu protiv seks-trafikinga ponekad otežava i nepoverenje žrtve prema predstavnicima vlasti ili strah od trgovaca, postoje podaci koji ukazuju na to da je reč o trgovini ženama. Prema istraživanju nevladine organizacije BEOSUPPORT,[13] postoje osnovni i posebni pokazatelji trgovine ženama.[14] Osnovni pokazatelji su: žena se nalazi u situaciji u kojoj je eksploatisana; nalazi se u stanju zavisnosti, u kome više nije slobodna da odlučuje o sebi, niti o tome kako će i da li će raditi kao prostitutka. Posebni pokazatelji su: žena nema pravo da raspolaže svojim pasošem; ona nema povratnu kartu; ne raspolaže, ili bar ne direktno, svojom zaradom; prisiljena je da zaradi određenu svotu novca dnevno/nedeljno; zabranjeno joj je da stupa u vezu sa trećim licima, da ostaje duže posle radnog vremena i da se sama kreće; zatim, žena je pod stalnim nadzorom preprodavca; ona provodi 24 sata u klubu u kome radi; ne sme da odbije mušteriju i mora da pristane na sve uslove, pa i na odnose bez zaštite; ne sme da prestane sa poslom, niti da se vrati kući ukoliko to želi; ona je u stalnom strahu, govori tiho i uplašeno, stalno je izložena uputstvima svog eksploatatora, rečju – mora da prikriva tragove nasilja.

Kada su u pitanju žene kao žrtve trgovine ljudima radi seksualne eksploatacije, interesantno je navesti nekoliko značajnijih zaključaka do kojih je 2003. godine došao BEOSUPPORT u jednom svom istraživanju i anketi sa ženama koje su angažovane u seksualnoj eksploataciji u našoj zemlji:

- većina anketiranih je u dobi između 18 i 26 godina;
- više od polovine ispitanica bile su strankinje (53%);
- većina ispitanica je u tu profesiju ušla iz ekonomskih razloga;
- skoro polovina tih žena radila je u lošim uslovima higijene i stanovanja;
- ponašanje većine ispitanica bilo je upadljivo, a najviše je apatičnih;
- više od polovine njih je povremeno ili redovno konzumiralo alkohol i/ili psihotropne supstance;
- apsolutna većina ima završenu srednju školu;
- većina ispitanica je svesno prihvatila viktimizaciju (prostituciju);
- mnoge su u ovom pogledu bile obmanute, a oko 20% je zlostavljano, tako što im je ograničavana sloboda kretanja i odlučivanja, pod direktnom prinudom;

[13] BEOSUPPORT (Beogradska podrška eksploatisanoj deci i omladini) je nevladina organizacija, osnovana 1997. godine, umrežena sa specijalizovanom svetskom nevladinom organizacijom ECPAT International, s ciljem ostvarivanja pristupa problemu seksualnog iskorišćavanja mladih, posebno žena, saglasno međunarodnim smernicama primerenim domaćim potrebama i mogućnostima.

[14] *Trgovina ljudima izbliza*, Beosupport, Beograd, 2003, str.7.

• samo 47% tih žena imalo je slobodu samostalnog kretanja i odlučivanja;

• strankinjama su oduzete lične isprave, pri čemu su u 24% slučajeva isprave oduzete nasilno, a u 18% slučajeva ubeđivanjem, sa obrazloženjem da je to u njihovom interesu;

• čak 44% tih žena osećalo se fizički bespomoćnim, i to su doživljavale kao najveću nevolju;

• fizički se osećalo ugroženim 27% ispitanica;

• svega 53% anketiranih bilo je zadovoljno zaradom, smatrajući da je rizik prevelik u odnosu na dobijeni novac;

• oko polovine njih bi napustilo taj posao, ne birajući drugi ukoliko bi im omogućio dovoljno sredstava za život;

• kada je u pitanju izbavljenje, više od polovine smatra da ne postoji nijedna pomoć koja im je dostupna;

• 24% bi se obratilo porodici ili prijateljima, a samo 15% policiji (od strankinja jedino Ukrajinke);

• ekonomska beda je primarni razlog viktimizacije, jer je čak 86% njih ocenilo svoj društveno-ekonomski položaj kao loš, uz nedostatak mogućnosti za zapošljavanje i slično.[15]

**Deca – žrtve trgovine ljudima**

Deca su sve češće žrtve trgovine ljudima. Naime, trgovina decom[16] predstavlja ozbiljan i veoma složen oblik kriminaliteta, koji je uvek postojao a danas poprima ozbiljne razmere. Dosadašnja istraživanja trgovine ljudima su pokazala da su deca, pored žena, najčešće žrtve trgovine ljudskim bićima. Podaci o broju i obimu ove izuzetno opasne pojave su veoma neprecizni i nepouzdani i teško ih je prikupiti i objediniti. Razlozi za ovakvo stanje su u činjenici da ovaj problem nije dovoljno istraživan, kao i da u većini zemalja o tome ne postoje evidencije ili se one vode površno. Doduše, u poslednjih nekoliko godina ovom pitanju se prilazi znatno studioznije i sve je više međunarodnih organizacija i tela koja navedeni problem razmatraju egzaktnije i ozbiljnije. Ipak, svi su saglasni sa činjenicom da je ova pojava veoma rasprostranjena u svetu i da je broj ovakvih žrtava izuzetno veliki. Sa aspekta trgovine decom, posebno je ugrožena Afrika, ali i Latinska Amerika, Azija, pa i Jugoistočna Evropa. Prema nekim mišljenjima, potrebno je načiniti razliku između trgovine mladom decom (deca do 12 godina)

[15] Istraživanje je obavljeno u osam objekata uglavnom motelskog tipa u ruralnoj sredini, sa ukupno 58 seksualnih radnica. Videti: *Trgovina ljudima izbliza*, Beosupport, Beograd, 2003, str. 34–40.

[16] U skladu sa važećim međunarodnim dokumentom koji je definisao trgovinu ljudima, pod decom se u tom smislu podrazumevaju osobe ispod 18 godina starosti, što sa aspekta našeg krivičnog prava podrazumeva i kategoriju maloletnika (od 14 do 18 godina života).

radi prosjačenja, vršenja krivičnih dela, prisilnog rada, uzimanja organa, usvajanja, pornografije[17] i trgovine devojkama radi prostitucije.[18] Prema tome, žrtve su, kao i kod trgovine ljudima uopšte, uglavnom iz siromašnih delova i regiona sveta, tj. najčešće iz crnačke i romske populacije.

Ono što posebno zabrinjava kada su u pitanju deca jeste da se radi o najnevinijem, ali i najosetljivijem delu populacije, gde je svaka dobrovoljnost u smislu bavljenja „rizičnim aktivnostima" potpuno isključena.[19] Deca postaju žrtve trgovine ljudskim bićima uglavnom radi seksualne eksploatacije, dečje pornografije, pedofilije, eksploatacije rada, prosjačenja, vršenja krivičnih dela, usvojenja, sklapanja braka, učestvovanja u oružanim sukobima.[20] Dete može biti žrtva trgovine radi zapošljavanja u domaćinstvu, rada u komercijalnoj industriji seksa, fizičkog rada, ugovorenog braka, prošnje, krađe, usvajanja ili trgovine ljudskim organima itd.[21] Razni vidovi prinude nad decom, npr. ilegalno usvajanje, predstavljaju vrlo čestu formu nasilja i ugrožavanja osnovnih prava dece, kao i mnogo ozbiljnije forme, među kojima su trgovina ljudskim organima i eksploatacija u seksualne svrhe.[22]

### Muškarci – žrtve trgovine ljudima

Muškarci[23] su, za razliku od žena i dece, manje izloženi trgovini ljudima. Najčešće je u pitanju trgovina muškim migrantima, koja se teško može razlikovati od krijumčarenja ljudi pre nego što migranti dođu u zemlju destinacije. Muškarcima se najčešće trguje radi: eksploatacije prinudnim radom, stavljanjem u ropski odnos; rada na „crno"; uklanjanja organa; prosjačenja; muške prostitucije i drugo. Žrtve najčešće dolaze iz siromašnih zemalja Bliskog, Srednjeg i Dalekog istoka, Severne Afrike, te Latinske i Centralne Amerike.

---

[17] Nevladine organizacije procenjuju da je više od 2.000 dece iz Albanije prodato u Italiji i Grčkoj, uglavnom radi prosjačenja ili vršenja krađa, ali i drugih aktivnosti.

[18] Nevladine organizacije koje rade sa žrtvama trgovine ljudima procenjuju da maloletne prostitutke čine 10–30% svih prostitutki.

[19] Mihić, B.: *Trgovina decom*, Viktimološko društvo Srbije, Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora*, održanog 18. oktobra 2003. u Bečeju, str. 73.

[20] *Op. cit.*, str. 76.

[21] Šibalić, M.: *Trgovina decom i drugim ljudskim bićima u Srbiji; prikaz trenutne situacije i reagovanja na trgovinu decom i ljudima*, Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora,* održanog 18. oktobra 2003. u Bečeju, str. 21.

[22] Pomodoro, L.: *Trgovina i seksualna eksploatacija žena i dece*, Presidents Commission on LEAJ, 1968.

[23] Osobe starije od 18 godina.

U Srbiji je teško doći do zvaničnih statističkih podataka koji govore o broju i strukturi žrtava krivičnih dela uopšte, pa i o krivičnom delu trgovine ljudima. Podaci iz raznih istraživanja na ovu temu ukazuju na to da je taj broj impozantan. Skoro da je svaki drugi građanin tokom života na neki način bar jednom bio žrtva nekog krivičnog dela. Tamna brojka žrtava krivičnih dela je takođe velika. Kada je u pitanju trgovina ljudima žrtve su prvenstveno žene i deca. Najčešće žrtve trgovine ljudima u Srbiji su strane državljanke, uglavnom iz istočnoevropskih zemalja – Moldavije, Rusije, Ukrajine i Rumunije. Međutim, i domaće državljanke su prisutne u mnogobrojnim lancima organizovane trgovine, uglavnom radi seksualne eksploatacije. Deca kao žrtve trgovine uglavnom potiču iz romske populacije, bilo da su iz naše zemlje, bilo da su iz Rumunije i Bugarske.

## Zaključak

Do ekspanzije trgovine ljudima posebno dolazi poslednjih decenija prošlog veka, posle rušenja Berlinskog zida i sloma komunističkih režima u istočnoevropskim zemljama. Do tada je bila dominantna trgovina žena i muškaraca, uglavnom iz Azije i Latinske Amerike prema zapadnoevropskim zemljama. Pored Zapadne Evrope, SAD, Kanade i Australije, kao zemlje destinacije javljaju se sada i regioni Centralne i Jugoistočne Evrope, gde je posebno izražena trgovina ženama, a naročito u oblastima gde su locirane međunarodne vojne snage.

Dostupni statistički pokazatelji govore o stravičnim razmerama ove pojave, prisutne, u manjem ili većem obimu, na svim kontinentima i regionima. Nijedna zemlja nije imuna na trgovinu ljudima, a prema najskromnijim podacima svake godine se približno 600 do 800 hiljada ljudi, žena i dece ilegalno prebaci u druge zemlje u cilju trgovine, koja se sve više širi. Pored toga, hiljade žrtava prodaju se unutar zemalja iz kojih potiču. Podstaknuti kriminalnim elementima, ekonomskim teškoćama, korumpiranim vladama, društvenim poremećajima, političkom nestabilnošću, prirodnim katastrofama i oružanim sukobima, trgovina robljem u XXI veku zadovoljava globalnu potrebu za jeftinom, bespomoćnom i obespravljenom radnom snagom.

Ujedinjene nacije smatraju da je trgovina ljudima, prema ostvarenom profitu, treća po veličini kriminalna delatnost u svetu, odmah iza trgovine oružjem i narkoticima, sa kojima je često blisko povezana. Pored njih, trgovina ljudima je takođe povezana i sa drugim oblicima organizovanog kriminaliteta, kao što su pranje novca, reketiranje i korupcija. Ostvareni enormni profiti u trgovini ljudima, koriste se, između ostalog, i za podsticanje, širenje i jačanje međunarodnih, pa i lokalnih kriminalnih

organizacija, podsticanje korupcije na državnom nivou i podrivanje vladavine prava. Savremena trgovina ljudima predstavlja ozbiljnu pretnju čovečanstvu, jer je očigledno da ovaj stravičan vid kršenja ljudskih prava ne prouzrokuje samo stradanje pojedinaca već ozbiljno ugrožava opštu bezbednost zbog neraskidive veze sa organizovanim kriminalitetom (ilegalna trgovina oružjem, narkoticima i sl.). Jedan od najgorih aspekata ove pojave je odnos prema ljudskom životu kao prema robi, odnosno određivanje novčane vrednosti jednog čoveka, žene ili deteta.

Trgovina ljudima u osnovi predstavlja drastičan oblik kršenja osnovnih ljudskih prava. Kršenje ljudskih prava je širokog spektra i obima i javlja se kao posledica primarne, sekundarne i tercijarne viktimizacije. Ovim krivičnim delom u osnovi se krši univerzalno pravo na život i dostojanstvo, pravo na slobodu kretanja, pravo na privatnost, pravo na seksualnu slobodu, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na slobodu od svih vidova ropstva i mnoga druga prava. Trgovina decom ugrožava osnovnu potrebu deteta da živi i raste u sigurnom okruženju, kao i pravo da bude zaštićeno od seksualne zloupotrebe i zlostavljanja. Seksualna eksploatacija dece na komercijalnoj osnovi svake godine pogađa milione dece na svim kontinentima, a sve je prisutniji fenomen „pedofilskog turizma", tj. putovanja u inostranstvo, najčešće u zemlje u razvoju, radi seksualne zloupotrebe dece.

**Literatura**

1. Arnaudovski, Lj.: *Trgovija so luge kao kriminološki problem*, *Sudiska revija*, br. 3, septembar 2003, Združenije na sudiite na Republika Makedonija.

2. Bačanovik, O.: *Policijata i žrtvite*, „2-ri Avgust S", Skopje, 1997.

3. Bošković, Milo: *Kriminološki leksikon*, Matica srpska, Univerzitet u Novom Sadu, 1999.

4. Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Trgovina ljudima – osnovni i posredni oblici regulacije u nacionalnom i uporednom zakonodavstvu*, Zbornik radova *Kazneno zakonodavstvo: Progresivna i regresivna rešenja*, Budva, 2005.

5. Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Organizovani kriminalitet – karakteristike i pojavni oblici*, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad, 2009.

6. Bošković, Milo; Skakavac, Z.: *Kriminologija*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2012.

7. Grupa autora – Investigations and Prosecutions Divison, Investigations Department, Israel Police Headquarters: *Israel Police Care for the Victims of Crime*, Innovation – Exchange, Israel Ministry of Public Security, br. 8, Jerusalem, leto 2000.

8. Mihić, B.: *Trgovina decom*, Viktimološko društvo Srbije, Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora*, održanog 18. oktobra 2003. u Bečeju.

9. Nikolić, D.: *Trgovina ljudima kao teški oblik kriminala*, XVI seminar prava *Teški oblici kriminala*, Budva, 8–12. jun 2004.

10. Nikolić-Ristanović, V.: *Uticaj žrtve na pojavu kriminaliteta*, Beograd, 1984.

11. Nikolić-Ristanović, V.: Podrška žrtvama i sprečavanje sekundarne viktimizacije: Savremena zakonska rešenja i praksa, *Temida*, br. 1, Beograd, 2003.

12. Nikolić, Z.: *Kriminologija sa socijalnom patologijom*, Narodna knjiga, Beograd, 2000.

13. Pomodoro, L.: *Trgovina i seksualna eksploatacija žena i dece*, Presidents Commission on LEAJ, 1968.

14. Robinson, M.: Preporuke principa i smernica o ljudskim pravima i trgovini ljudima, uključene kao dodatak Izveštaju za ekonomski i društveni savet (E/2002/68/Add. 1).

15. Skakavac, Z.: *Krivičnopravni okviri trgovine ljudima*, doktorska disertacija, 2007.

16. Šibalić, M.: *Trgovina decom i drugim ljudskim bićima u Srbiji; prikaz trenutne situacije i reagovanja na trgovinu decom i ljudima*, Zbornik izlaganja sa okruglog stola *Zaštita dece od trgovine ljudima – Perspektiva udruženih napora*, održanog 18. oktobra 2003. u Bečeju.

# VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING IN CONTEMPORARY SOCIETY

**Summary:** *Human trafficking is a contemporary global phenomenon, legally recognized as one of the most complex international problems which strongly affects countries undergoing political and economic transition, as well as those riven by war and other forms of conflict. Most often, these are the main countries of origin for human trafficking. The major forms of human trafficking include: trafficking in women and children, people smuggling and trafficking in human organs. Trafficking in human beings affects everyone, women, men, girls, boys, even babies. Nevertheless, the majority of trafficking victims are women and children. This paper aims to present some of the victimological issues of human trafficking in the contemporary society.*

**Key words**: *human trafficking, victimology, victims, smuggling, exploitation, slavery, human rights.*

**mr Mladen Trajkov**
**Penzionisani viši policijski savetnik – obučavač**
**MVR - Centar za obuku**[1]

# UTICAJ MULTIKULTURALNOSTI U MAKEDONSKOM BEZBEDNOSNOM SEKTORU - POLICIJI

**Rezime:** *Multikulturalnost u savremenom svetu ima poseban značaj jer se njome pojedina društva ponose, dok se veći broj suočava sa problemima kako da reše potrebe koje nalažu svakodnevna upućivanja pojedinih predloga i zahteva od strane pojedinih manjina ili etničkih zajednica. Kao primer, u ovom tekstu je u kratkim crtama analizirana Republika Makedonija u periodu od 2001. godine. Obuhvaćene su sve karakteristike multikulturalnosti i njihov uticaj na rad policije i samo društvo u Makedoniji i to u sedam delova: multikulturalnost*[2] *u Republici Makedoniji do 2001, multikulturalnost posle krize 2001, proces pozitivne diskriminacije, pozitivne i negativne strane multikulturalnosti, uticaj multikulturalnosti u bezbednosnoj sferi policije, obrazovanje multikulturne policije i multikulturalnost u privatnoj bezbednosti.*

**Ključne reči:** *multikulturalnost, bezbednost, policija, obrazovanje.*

## 1. Multikulturalnost u Republici Makedoniji do 2001. godine

Makedonija je kao i ostale države koje su nastale raspadom SFRJ imala stanovništvo koje je migracijom, mešovitim brakovima ili zbog posla bilo rasuto po celoj teritoriji tadašnje Jugoslavije. Isto stanovništvo je i posle raspada u najvećem broju ostalo da živi i radi na teritoriji Republike Makedonije. Fenomen uništavanja evropskih nacionalnih država je u interesu mnogih grupacija – bilo da su im ciljevi ideološki ili praktični, kao prvi korak na putu ka stravičnom projektu (svetske vlade).[3] Kao najveći predstavnici ove inicijative i njenog ostvarenja su predstavnici

[1] mladen.trajkov@gmail.com
[2] U knjizi *Multikulturno građanstvo Vila Kimlike*, Skopje, 2005, daje se definicija multikulturalizma koju je dao (Burnet 1975: 36), **Multikulturalizam je politička podrška polietičnosti u okviru nacionalnih institucija engleske i francuske kulture**, str.36.
[3] Rodni Etkinson, *Začarani evropski krug - korporativne elite i novi fašizam*, IP Svetovi, Novi Sad, 1951, str.23.

grupe Bilderberg[4]. Ovaj zajednički fenomen multikulturalnog[5] društva jeste karakteristika skoro celog sveta, jer su migraciona pomeranja od sredine XX veka doprinosila tome. Jedna od zemalja koja prednjači u afirmaciji multikulturalizma je Kanada, koja služi kao ideal za uređenje odnosa međuetničkih grupacija unutar države, s tim što se podržavaju: koegzistencija, tolerancija i jednakost[6]. Sam proces industrijalizacije, razvoja i nedostataka radne snage samo je stimulisao migracione procese u razvijenijim zemljama sveta. Taj proces je imao i svoj negativni odraz u državama Balkana jer je isprovocirao unutrašnje migracije selo-grad i time odredio pravce razvoja pojedinih regiona prema kojima je migriralo stanovništvo. Ovim procesom u Makedoniji se dogodilo iseljavanje stanovništva u Tursku, Nemačku, Francusku, SAD, Australiju i mnoge druge razvijenije zemlje sveta. Međutim, celokupno stanovništvo koje je ostalo da živi u Makedoniji imalo je sva prava koja su bila predviđena i Ustavom i zakonima koji su tada važili. Ako se zna da su sve institucije, pre svega državne, bile otvorene za rad samo sposobnih i obrazovanih ljudi, onda je jasno ko se sve školovao i dobijao šansu da radi u njima. Na kraju XX veka otpočeo je proces razbuktavanja nacionalizma i stvaranja omraženosti svetskih razmera, što je samo po sebi imalo odraz i u našem društvu. Neophodno je pomenuti rečenicu koju je izgovorio Vladimir Milcin: ***Prve žrtve omraze su one koje potpadnu u omrazi, oni koji počnu da mrze[7].*** Preko ove i sledeće rečenice može se naslutiti i zašto se raspao sistem SFRJ (nacionalisti izražavaju revolt protiv raspodele političke moći i protiv prirode političkih granica, ali retko ili nikad nisu imali priliku da budu ogorčeni zbog nedostatka moći i granica).[8] Razvoj nacionalizma za posledicu je imao raspad SFRJ, kao i formiranje novih država, što je i te kako ojačalo nacionalističke vođe da još jače zapnu u ostvarivanju svojih neostvarenih snova i bolne ambicije. Primer ovakvih neostvarenih snova je i sam proces u kome, pre svega, vođe traže: *1. **Pravo na autonomiju, 2. Polietnička prava i 3. Specijalna praetnička prava[9].*** Tako je i Makedonija bila

[4] Ko želi da sazna više o ovoj grupi može da pročita tekst u knjizi, *Začarani evropski krug - korporativne elite i novi fašizam*, IP Svetovi, Novi Sad, 1951na stranice 102-132

[5] Karakteristično za termin multikulturalizam je sledeće: prvi put ga je upotrebio 1971. u govoru Pjer Trido, tadašni predsednik kanadske vlade: "Termin bikulturalizam ne otslikava dovoljno dobro naše društvo, termin multikulturalizam u tom pogledu je precizniji", Fondacija Institut otvoreno opštestvo, 2005, Multikulturalizmot vo Makedonija model vo nastanuvanje, str.28 (Mišo Dokmanović)

[6] Mišo Dokmanović (2005), Multikulturalizmot vo Makedonija: model vo nastanuvanje, Multikulturalizam nasprema bikulturalizam-edna makedonska prikazna, 28-40, Skopje, Fondacija Institut otvoreno opštestvo-Makedonija

[7] Fondacija institute otvoreno opštestvo Makedonija, Kulturna (de)kontaminacija, Skopje, 2004, pozdravni govor direktora Vladimira Milcina, str. 15.

[8] Ernst Gelner, Naciite i nacionalizmot, Kultura, Skopje, 2001, str.10.

[9] Vil Kimlika, *Multikulturno građanstvo-liberalna teorija za malcinskite prava*, Skopje, 2004,

obuhvaćena ovim procesom koji je vodio do raznih kriznih stanja, naročito sa stanovništvom koje ima albansku etničku pripadnost. Dešavale su se razne situacije, poput nepoštovanja državnih institucija, policije, državnih simbola, zastave, himne i drugih stvari koje su vodile do napada na policajce i objekte policije. Svoju kulminaciju ovaj zahuktali nacionalizam dostigao je 2001. godine kada se dogodio i oružani konflikt, kao vrhunac svega što se prethodno događalo u oblasti ostvarenja ljudskih prava koja nisu mogla drugačije da se realizuju. Mora se napomenuti da je u periodu do 2001. godine u svim državnim institucijama postojao određeni broj pripadnika manjih etničkih zajednica ili nacionalnih manjina. Neophodno je istaći i da su nacionalne manjine imale sva religiozna prava koja im ni na koji način nisu bila uskraćena.

## 2. Multikulturalnost posle krize 2001. godine

Period posle konflikta 2001. godine bio je za Makedoniju najkritičniji jer je sama država time postajala ne multikulturalna, nego sve više bipolarna., ali o tome u nastavku teksta. Potpisivanjem Ohridskog (ramkovnog) mirovnog dogovora[10] 13.08.2001. godine zvanično je prestao oružani konflikt koji je prouzrokovao promene Ustava u koji je uneto nekoliko novih principa: ***multijezičnost, pravična i etnička zastupljenost u svim državnim institucijama, verska sloboda za osnivanje verskih škola, korišćenje etničkih simbola, osnovno obrazovanje na maternjem jeziku, zaštita umetničkog i kulturnog nasleđa, primena badinterovog principa u odlučivanju, izbor narodnog pravobranioca, formiranje Komiteta za odnose sa verskim zajednicama, učešće trojice članova u Savetu bezbednosti po predlogu predsednika države, izbor i imenovanje trojice sudija u Republičkom sudskom savetu, izbor i učešće ustavnog sudije prema množinskom principu, donošenje i funkcionisanje zakona o lokalnoj samoupravi i učešće u lokalnim samoupravama preko procesa neposrednih izbora.*** Svi ti postulati imaju direkno učešće u budućem razvoju Republike Makedonije, a svakako i regiona jer ovim aktom mirovnog ugovora stvara se novo uređenje Balkana koji je i te kako multikulturalan i multikonfesionalan.

---

ster.49-60.

[10] Ermira Mehmeti, Implementacija Ohridskog ramkovnog ugovora, Fondacija Fridrih Ebert, Podelba na vlasta i sproveduvanje na Ohridskiot ramkoven dogovor, Skopje, 2008, str.95-123. Ramkovni ugovor je usaglašeni okvir koji obezbeđuje perspektivu demokratije u Makedoniji, koji promoviše miran i harmoničan razvoj građanskog društva, istovremeno poštujući etnički identitet i interese svih (makedonskih) građana. Ovo je predviđeno u Preambuli Ramkovnog ugovora, Ustav Republike Makedonije 2002.

### 3. Proces pozitivne diskriminacije

Promene koje su nastale prevashodno ustavnim promenama imaju svoj direktan odraz u stvaranju procesa pozitivne diskriminacije. Pozitivna diskriminacija znači prijem u sve državne institucije novih radnika koji su predstavnici etničkih grupa koje su manje zastupljene, čime se pravi (negativna diskriminacija) nad stanovništvom koje pripada makedonskoj etničkoj zajednici. Ovaj primer ima najteži oblik u bezbednosnom sektoru - armiji i policiji. U armiji je reč o profesionalizaciji i reformama po navodnim NATO standardima, a u policiji o procesu reformi koje traju skoro 10 godina i sve u cilju postizanja potrebnih kvota zastupljenosti svih etničkih zajednica. Procenat pravične i etničke zastupljenosti proizlazi iz poslednjeg popisa iz 2002. godine, pri čemu su dobijeni sledeći rezultati:

**Tabela 1. Etnička pripadnost i procentualne zastupljenosti građana u Republici Makedoniji.**

| Etnička pripadnost | Procenat ukupne zastupljenosti |
|---|---|
| Makedonci | 64,18 % |
| Albanci | 25,17% |
| Turci | 3,85% |
| Romi | 2,66% |
| Srbi | 1,78% |
| Vlasi | 0,48% |
| Bošnjaci | 0,84% |

Tabela je urađena na osnovu podataka Državnog zavoda za statistiku Republike Makedonije dobijenih prilikom popisa građana i domaćinstava 2002. godine.

Ovaj proces svakako ima svojih negativnih i pozitivnih strana o kojima će biti reči u sledećem segmentu.

### 4. Pozitivne i negativne strane multikulturalizma

Svaki proces, ma koliko bio dobar za nekoga, za drugog je loš ili, kako kaže stara poslovica - *Da bi se nekom razdanilo, drugom treba da se smrkne*. Očigledno je da ova mudrost važi i danas, jer samim tim što se primaju kadrovi samo određene etničke pripadnosti, stvara se revolt kod drugih etničkih grupa ili manjina, a time se još više podgreva tlo za razvoj nacionalizma i nezadovoljstva, kao i međusobne netrpeljivosti. Ovaj fenomen rezultira stvaranjem odsustva komunikacije na relaciji građanin - građanin i konstantno prisutne konfliktne situacije na nacionalnoj osnovi.[11]

[11] Fondacija institute otvoreno opštestvo Makedonija, Kulturna (de)kontaminacija, Skopje,

Svakako, rešavanjem problema jedne zajednice gomilaju se problemi drugih zajednica, forsiraju se pripadnici jedne zajednice sve sa ciljem postizanja određenih kvota. Iako je albanska zajednica u Makedoniji puno brojnija od ostalih zajednica, njenim forsiranjem stvara se bipolarnost države i novi razdor po etničkoj liniji.

## 5. Uticaj multikulturalnosti u bezbednosnoj sferi policije

Da bismo razumeli o čemu se govori u ovom delu, neophodno je prethodno definisati osnovne pojmove koji će se koristiti, a to su bezbednost i policija.

Pojam bezbednosti prate mnoge definicije, manje-više slične, ali se one ipak razlikuju u određenim delovima.

Bezbednost – pravno uređenim i obezbeđenim društvenim odnosima uspostavljeno, održavano i unapređivano stanje u državi koje omogućava njenu zaštićenost, kao i njenih građana od svih (spoljašnih i unutrašnjih) protivpravnih akata (aktivnosti) kojima se ugrožava ustavni poredak, suverenitet, nezavisnost i teritorijalna celovitost države, rad državnih organa, obavljanje privrednih i društvenih delatnosti i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina.[12]

Bezbednost je otklanjanje svih aktivnosti i propusta koji ugrožavaju građane, javni poredak, objekte ili određeni prostor.[13] (Ovo je skraćena definicija koja je u leksikonu detaljno razrađena i njen format je oko jedne stranice teksta. Prema mom shvatanju, ova definicija pojma bezbednosti je potpuna i sasvim prihvatljiva.)

Prema definiciji koju je dao OON 1985. godine, bezbednost je stanje u kojem države smatraju da nema opasnosti od vojnog napada, političkih prinuda ili ekonomskih prisila i da mogu da se neometano razvijaju.[14]

Policija je državni organ (kod nas organ državne uprave) koji izvršava policijske poslove u državi.[15]

Policiju čine službenici zaduženi za održavanje građanskog reda i javne bezbednosti, primenu zakona i istraživanje kriminaliteta. Savremena policija otpočela je rad sa ser Robertom Pilom u Velikoj Britaniji 1829. godine.[16]

---

2004, str.48.

[12] Miletić, S. *Pojmovnik policiskog prava-značenje 650 pojmova iz oblasti unutrašnjih poslova,* Služnbeni glasnik, Beograd, 2001, str.6.

[13] Đorđević, O. *Leksikon bezbednosti*, Partizanska knjiga, Beograd, 1986, str.25.

[14] Bakreski, O. *Kontrola bezbednosnog sektora*, UKIM Skopje, Filozofski fakultet, Skopje, 2008, str. 21.

[15] Miletić, S. *Pojmovnik policijskog prava - značenje 650 pojmova iz oblasti unutrašnjih poslova,* Služnbeni glasnik, Beograd, 2001 str.60

[16] Britanika, Enciklopedijski rečnik, knjiga 7. str.208.

Prema Mićunoviću, pojam *policija* dolazi od grčke reči u značenju državne ustanove sa zaposlenim personalom koji imaju zadatak da obezbede javni poredak, ličnu i imovinsku bezbednost, dok je drugo značenje pojma - zgrada u kojoj se nalazi ta ustanova.[17]

Prema Đorđevićevoj definiciji, *policija* potiče od grčke reči *politeia* što znači upravljanje državom. Policija predstavlja deo državnog upravnog aparata i angažovana je na održavanju javnog poretka.[18] (Ovo je skraćena definicija, koja je u leksikonu detaljno razrađena, i njen format je oko jedne stranice pisanog teksta.)

Premi Milosavljevićevoj definiciji, termin policija danas se primarno koristi za posebno organizovanu službu ili više službi koje su zadužene za održavanje javnog reda i poretka, za prevenciju i represiju kriminaliteta i sprovođenje zakona, kako i za pripadnike te službe.[19]

Po završetku rata 2001. godine, makedonska policija je više puta beležila svoje negativne trenutke - prilikom ukidanja Srednje policijske škole, implementiranja novog stranog i ubrzanog sistema obrazovanja multietničke policije u trajanju od tri meseca do 2003. kada je počela sa radom **Policijska akademija**[20] u kojoj su se sprovodila tri koncepta obrazovanja:

- visoko obrazovanje,
- osnovno policijsko obrazovanje,
- kontinuirano obrazovanje.

Za nas je interesantno osnovno policijsko obrazovanje u trajanju od 12 meseci. Naime, na svaka tri meseca provedena u školi predviđen je po jedan mesec praktične obuke koja se sprovodi na terenu, u policijskoj službi i u oblasti iz koje dolaze kandidati.

Ako pogledamo kroz brojke kako se odvijao ovaj proces, onda možemo uočiti i pravu sliku onoga o čemu je ovde reč.

[17] Mićunović, Lj. *Savremeni leksikon stranih zborova i izraza*, Naša knjiga, Skopje 1990, str.471.

[18] Đorđević, O. *Leksikon bezbednosti*, Partizanska knjiga, Beograd, 1986, str 282.

[19] Milosavljević, B. *Nauka o policiji*, Beograd, Prosveta, 1985, str.7.

[20] Zakon za policiska akademija, Sl. vesnik br.40 od 23 juni 2003.

**Tabela 2. Učesnici multietničkog kursa za osnovnu policijsku obuku 2001. u organizaciji ICITAP i OSCE[21]**

| | |
|---|---|
| **Albanci** | **437** |
| **Bošnjaci** | **6** |
| **Hrvati** | **1** |
| **makedonski muslimani** | **4** |
| **Romi** | **30** |
| **Srbi** | **10** |
| **Turci** | **40** |
| **Vlasi** | **5** |
| **Ukupno** | **533** |

**Tabela 3. Multietničnost među policajcima koji su obučeni u saradnji sa OSCE i MVR, a čiju obuku su sprovodili domaći i strani instruktori obezbeđeni od strane OSCE[22]**

| | |
|---|---|
| **Albanci** | **877** |
| **Makedonci** | **202** |
| **Turci** | **76** |
| **Romi** | **42** |
| **Srbi** | **27** |
| **Vlasi** | **11** |
| **Bošnjaci** | **24** |
| **Ukupno** | **1259** |

Ovi brojevi ne govore ko je sve sprovodio obuku makedonske policije. To su radili instruktori iz različitih bezbednosnih sistema: Amerikanci, Englezi, Holanđani, Nemci, Turci, Rusi, Ukrajinci, Francuzi i drugi. Ta šarolikost, međutim, nije donela standardni sistem ili koncept obuke jer svaka zemlja ima svoj koncept što, samim time, stvara zabunu kod onih koji su na osnovnoj policijskoj obuci. Upravo zbog toga, makedonska Policijska akademija je ostvarila kontakt sa holandskom Policijskom akademijom i preko Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR) otpočela proces stvaranja novog obrazovnog programa.

Uvođenje ovog novog koncepta donelo je kraće trajanje obuke, ispunjavanje kriterijuma o pravičnoj zastupljenosti manjinskih zajednica i druge kriterijume koji su prisutni, ali nevidljivi za javnost (***politička i partijska pripadnost***), koji u svakom slučaju ***ruše sve kriterijume koji su***

[21] Počituvanje na čovekovite prava Makedonija, Poranešna Jugoslovenska Republika, macedonia.usembassy.gov/uploads/images/36mje1Rq1n5qRbUzBWlbXA/HRR2002onMacedoniaMk.pdf, od 09.02.2006 ICITAP, str.30 i 31.

[22] Tabela je pripremljena na osnovu podataka koje je u pozdravnom govoru na promotivnom materijalu o COKOB izneo direktor Centra za obrazovanje kadrova u oblasti bezbednosti, general Risto Galevski.

***potrebni za uspešno obrazovanje policije.*** To znači da se zbog toga, što ne postoje ili se ne poštuju potrebni kriterijumi za prijem i obuku makedonske multietničke policije, ne može postići potreban kvalitet kadrova koji su započeli obuku. Ovo je direktan uticaj na bezbednost u sferi policije, koja zbog toga što ima ove negativne atribute mora da preduzme mnogo aktivnosti radi postizanja traženih i neophodnih kvaliteta, a sve u cilju borbe sa problemima koji postoje u XXI veku. Samim tim, potrebno je da od početka zaposlenja ovi kadrovi imaju kontinuirane obuke kako bi nadomestili sve što nisu uspeli da nauče u školi (pre svega zbog ekonomskih i prethodno pomenutih razloga).

## 6. Obrazovanje multikulturne policije

Obuka policije realizovana preko dva projekta Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR) između makedonske policije i Policijske akademije u Holandiji, promenila je koncept obrazovanja policije u Makedoniji gde obuka traje 12 meseci. Primena novog programa za obuku imala je dvostruki značaj jer je on, pre svega, zajednički trud operativne policije i ljudi koji su dotad radili na Policijskoj akademiji kao nastavni kadar.

Sistem obrazovanja makedonske policije koncipiran je na modularnim celinama koje čine obuku i kojima se postiže kompetentnost pripadnika bezbednosti. Samim tim što je skoro 60% praktične obuke i 40% teorijske ili institucionalne obuke koja se sprovodi u novooformljenom **Centru za obuku policije**[23], postiže se veći kvalitet. Koliko god da je bio problematičan sastav za obuku i koliko god da su polaznici bili različite etničke, političke, obrazovne, kulturne i druge pripadnosti, nastavni kadar je uz mnogo uloženog truda uspeo da dostigne potreban nivo i da svim kandidatima omogući da uspešno završe osnovnu policijsku obuku. Pošto su bile velike razlike u prethodno stečenom osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju među kandidatima, nastavnici su imali obavezu da vanrednim angažovanjem, koliko je to moguće, ujednače ili bar poprave stanje kod onih koji su zaostajali. Pošto je osnovna obuka vremenski prekratka (traje 12 meseci), a potrebno je dosta toga da se nauči, model koji favorizuje praktičnu obuku paralelno se teorijskom, pruža možda i najveće mogućnosti. Međutim, programski rad za razvoj policije u Republici Makedoniji nudi mogućnosti putem svakodnevnih, kontinuiranih obuka na radnim mestima, kao i kratkotrajne kurseve na kojima znanja prenose iskusniji i stručniji kadrovi. Sve to ima za cilj da se nadomesti ono što nije bilo moguće postići u toku trajanja dvanaestomesečne obuke.

[23] Dopuna Zakona za unutrašnje poslove, objavljena u Službenom vesniku Republike Makedonije br.84 iz 11.07.2008. Ubacuje se novi član 20v, čime se u sastavu MUP-a Makedonije formira nova organizaciona jedinica - Centar za obuku.

## 7. Multikulturalnost u privatnoj bezbednosti

Mnogi građani imaju više poverenja u lica koja pripadaju istoj etničkoj zajednici. Samim tim, u Makedoniji postoji koncept privatne-etničke bezbednosti koji se poštuje jer je nemoguće, na primer, da Makedonac može da radi ili uspe tamo gde većinu stanovništva čine Albanci i obrnuto. Ipak, u pojedinim agencijama, u kojima su Makedonci većina, bude i poneki Albanac koji, pored korektnog ponašanja, dobro ili odlično govori makedonski jezik. Takve bezbednosne agencije imaju svoje nivoe bezbednosne kulture, efektivnosti i efikasnosti. Kada je reč o obučenosti članova, najveći problem predstavlja to što se najčešće kompletna obuka završava onog trenutka kada se ispolažu predviđeni ispiti za dobijanje licence. Naravno, postoje i agencije koji vode računa da njihovi radnici budu kompetentni i stručni, kao i da se specijalizuju za više oblasti, kao što su: transport novca, transport eksplozivnih i zapaljivih tečnosti i slično.

## Zaključak

Na kraju ovog teksta može se zaključiti da je multikulturalnost prisutan i deo je tradicije na prostoru Republike Makedonije. To znači da su multikulturalnost, multikonfesionalnost, multietičnost u Makedoniji živeli, žive i živeće, kao i da različite kulture imaju svoj prostor i mogućnosti koje su im obezbeđene u Makedoniji. Konflikt iz 2001. godine samo je ubrzao neke procese koji su doveli do onoga što nikako ne sme da se desi u normalnim uslovima. Naime, proces koji je usledio i koji je vodio prema ubrzanom prijemu radnika manjih etničkih zajednica u sve državne strukture, smanjio je kriterijume za prijem do najnižih mogućih granica. To je uzrokovalo ubrzanu obuku kadrova, koja je bila vremenski prekratka i prebukirana sadržajima, pa nije bilo moguće postići potrebni kvalitet. To je imalo i finansijske efekte. Troškovi su manji za ovakav tip obuke, ali ona iziskuje dopunske i kontinuirane procese obuke tokom profesionalne karijere. Posebno su značajni procesi u oblasti bezbednosti, jer tu mogu nastati najveći problemi, pre svega, zloupotrebe ovlašćenja kojima se mogu ugroziti ljudska prava. Potrebna je, stoga, veća pažnja kod obuke ovih kadrova, da se ona vremenski produži jer će tako biti postignuti odlični rezultati – dobiće se kompetentni i stručni kadrovi, a smanjiće se naknadna ulaganja. Ovaj efekat u privatnoj bezbednosti sasvim je drugačiji. Privatna bezbednost ne trpi improvizacije, svaka stranka traži kvalitet. Ovo poslednje je bitno zbog toga što treba da postane model i u državnim službama, u kojima će, zbog mogućnosti ostajanja bez posla, svaki bezbednosni radnik morati mnogo da radi na sopstvenoj nadgradnji, a time će se postići i viši nivo bezbednosti uopšte.

**Literatura**

**1.** Bakreski Oliver, *Kontrola na bezbednosniot sector*, Filozofski fakultet – Skopje, Skopje, 2008.

**2.** Britanika enciklopediski rečnik, kniga-7, Toper, Skopje, 2005.

**3.** Gelner Ernst, *Naciite i nacionalizmot*, Kultura, Skopje, 2001.

**4.** Đorđević Obren, *Leksikon bezbednosti*, Partizanska knjiga, Beograd, 1986.

**5.** Etkinson Rodni, *Začarani evropski krug* – korporatne elite i novi fašizam, Svetovi, Novi Sad, 1997.

**6.** Kimlika Vil, *Multikulturno građanstvo* - liberalna teorija za malcinskite prava, Institut za demokratija, solidarnost i civilno opštestvo, Skopje, 2001.

**7.** Mićunović Ljubo, *Sovremen leksikon na stranski zborovi i izrazi*, Naša Kniga, Skopje, 1990.

**8.** Organizacija za bezbednost i sorabotka vo Evropa - Visok komesarijat za nacionalni malcinstva, *Preporaki za policiskoto rabotenje vo multietnički opštestva,* Fevruari, 2006.

**9.** Slobodan Miletić, *Pojmovnik policijskog prava - značenje 650 pojmova iz oblasti unutrašnjih poslova*, Službeni glasnik, Beograd, 2001.

**10.** Fondacija institute otvoreno opštestvo - Makedonija, *Multikulturalizmot vo Makedonija model vo nastanuvanje,* Skopje, 2005.

**11.** Fondacija institute otvoreno opštestvo Makedonija, *Kulturna (de)kontaminacija,* Skopje, 2004.

**12.** Fondacija Fridrih Ebert, *Podelba na vlasta i sproveduvanje na Ohridskiot ramkoven dogovor,* Skopje, 2008.

**Propisi**

**1.** Zakon za Policisku akademiju, Službeni vesnik Republike Makedonije, br. 40 iz 23. juna 2003.

**2.** Zakon za dopunu Zakona za unutrašnje poslove, objavljen u Službenom vesniku Republike Makedonije, br.84 iz 11.07.2008.

**3.** Počituvanje na čovekovite prava Makedonija, Poranešna Jugoslovenska Republika, macedonia.usembassy.gov/uploads/images/36mje1Rq1n5qRbUzBWlbXA/HRR2002onMacedoniaMk.pdf, od 09.02.2006 ICITAP

## INFLUENCE OF MULTICULTURALISM IN MACEDONIAN SECURITYSYSTEM – THE POLICE

***Summary***: *In the contemporary society, multiculturalism has a special significance, and some societies are proud of it. However, great many of them have big problems of how to solve the needs posed every day by certain minorities and ethnic communities of the contemporary society. This article contains, in short, an example of the Republic of Macedonia in the period after 2001. The text includes all the features of multiculturalism, influence thereof on the work of the Police and society itself in Macedonia, in seven segments: Multiculturalism in the Republic of Macedonia before 2001, Multiculturalism after the 2001 crisis, Process of positive discrimination, Positive and negative aspects of multiculturalism, Influence of multiculturalism in the security sphere of the Police, Creation of the multicultural Police, Multiculturalism in the private security, and finally the Conclusion and Bibliography.*

***Key words:*** *multiculturalism, security, police, education.*

CIP – Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад
316.722:340(082)

**МЕЂУНАРОДНИ научни скуп "Мултикултуралност и савремено друштво" (4; 2013; Нови Сад)**

Pravo, bezbednost: zbornik radova / IV Međunarodni naučni skup Multikulturalnost i savremeno društvo. – [Novi Sad, 2013] Novi Sad : Visoka škola "Pravne i poslovne akademske studije Dr. Lazar Vrkatić", 2013 (Novi Sad : Tampograf). - 693 str. ; 24 cm

Radovi na srp. i engl. jeziku. - Tiraž 100.-Bibliografija

ISBN 978-86-7910-066-5
a) Мултикултуралност – Правни аспекти – Зборници
COBISS.SR-ID 277818631