

PREDGOVOR

Republika Srbija je od 2000. godine napravila značajan zaokret u spoljnoj politici opredeljenjem za oživljavanjem multilateralizma. Posle decenijskog odsustva iz međunarodnih organizacija, Republika Srbija se ponovo uključuje u njihov rad kao aktivan i ravnopravan član.

Konvencionalno je znanje da su međunarodne organizacije sredstvo u rukama jakih, ali isto tako i svojevrsna slamka spasa za male i slabe države. U uslovima rastuće međuzavisnosti, deterritorijalnosti, globalnih pretnji, aktivno učešće u radu međunarodnih organizacija je imperativ svih savremenih država. Rezultati njihovih aktivnosti podjednako su značajni sa stanovišta šire javnosti, ali i stručnih i naučnih krugova.

U Beogradu je 12. i 13. oktobra 2010. godine na temu *Uloga i mesto Srbije u međunarodnim organizacijama*, a u organizaciji minhenske Fondacije Hans Zajdl (*Hanns Seidel Stiftung*) i Instituta za međunarodnu politiku i privredu, bila održana održana međunarodna konferencija. Ovaj zbornik je rezultat njenog rada. Pred čitaocima su radovi u kojima su obrađeni savremeni trendovi i transformacije savremenih međunarodnih organizacija, odnos Srbije prema međunarodnim organizacijama regionalnog i univerzalnog tipa, ali i iskustva drugih zemalja. Stavovi izneti u radovima odražavaju stanovišta autora, ali ne i priređivača zbornika.

Posebnu zahvalnost za objavljivanje ovog zbornika dugujemo Ministarstvu nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije koje je podržalo objavljivanje ovog zbornika u okviru projekta „Srbija i savremeni svet: perspektive i putevi učvršćivanja spoljnopolitičkog, bezbednosnog i spoljnoekonomskog položaja Srbije u savremenim procesima u međunarodnoj zajednici”, br. 149002D, za period 2006–2010. godine.

Priređivači

SAVREMENE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE: TRANSFORMACIJA I TRENDOVI

*Aleksandar FATIĆ*¹

KONSTITUCIONALNA KONCEPCIJA SUVERENITETA

ABSTRACT

Since Ole Weaver introduced the term „securitisation“ in the international relations discourse, much has changed in the structure of that discourse along the lines of security. The extent to which security has come to determine the contours of the modern states and their transactions in the broad sense has surpassed most expectations of just a decade ago. Most of the security issues that dominate the policy agenda today are concerned with soft security threats, specifically terrorism, organised crime, and systemic corruption, but the extent to which they are captured from the point of view of state-sovereignty is still very limited.

This paper will address soft security, as well as the social controls developed to address it, in the context of the fluid and sometimes unfathomable limits of the sovereign state, which wanes away and appears again depending on the more general structures of power and interest. The paper will argue that the sovereign state was initially the main perpetrator of terror (at the time when the word “terror” was introduced into academic discourse), but has since evolved into very different roles many of which shift as the contexts of security change. In short, the paper will discuss the extent to which the very concept of the sovereign state today is determined by the dominant security threats and the globally accepted methods to address them.

¹ Prof. dr Aleksandar Fatić, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija i savremeni svet: perspektive i putevi učvršćivanja spoljnopolitičkog, bezbednosnog i spoljnoekonomskog položaja Srbije u savremenim procesima u međunarodnoj zajednici“, Ministarstva nauke Republike Srbije, br. 149002D, za period 2006–2010. godine.

Most current efforts to fight terrorism since 11 September 2001 have focussed on the repressive response which, captured in the President George Bush's policy phrase "the war on terror" has perceived repression against terrorism as reaching all the way to the use of conventional warfare against suspected terror-harboursing countries. While, as Richard Falk poignantly argues in his *The Great Terror War*, this reaction was to a great extent understandable and to some extent also politically unavoidable, many other analysts have noticed that the results of the exclusively repressive approach so far have been poor.

Interestingly, the debates that rage in the academic and policy communities currently revolve around the question of whether the repressive approach should be rolled back to its original form, in which it includes a predominant role for the security agencies and traditional police, and does not include the military means. A compromise solution seems to be sought in what is a noticeably expanding methodology of "intelligence-led policing", which, being proactive unlike the traditional, reactive police methods, has seen many of the traditional police forces transforming themselves into intelligence-gathering agencies to prevent terrorist attacks.

Key words: constitutional sovereignty, citizens, grassroots, the state, legitimacy.

Uvod

Nasuprot shvatanjima suvereniteta koja su isključivo usredsređena na državu kao subjekt suvereniteta, i na kodifikovano međunarodno pravo kao njegov normativni garant, prilikom predstojeće diskusije mi ćemo se kretati manje trasiranim i više fluidnim, ali zato, uvereni smo, kreativnijim putem funkcionalističkog razumevanja suvereniteta. To razumevanje nije zasnovano na formalnoj normi, nego na funkcionalnim kapacitetima kako države, tako i drugih zajednica koje su u novije vreme zadobile međunarodni subjektivitet i legitimitet. Funkcionalističko razumevanje suvereniteta je, prema našem uverenju, visoko upodobljeno kontekstu bezbednosnih pretnji kako državi, tako i društvenom poretku uopšte, nezavisno od postojanja ili nepostojanja stabilne i efikasne države.

Osnovna razlika između koncepcije suvereniteta od koje će ova diskusija poći, a koju ćemo nazvati „konstitucionalnim suverenitetom“ i tradicionalne koncepcije, koju nazivamo „normativnim suverenitetom“, leži upravo u subjektivitetu njegovih nosilaca. Nosioci konstitucionalnog suvereniteta (koji je etimološki zasnovan na pojmu konstituenata, građana, a ne na pojmu konstitucionalnog akta, to jest ustava, kao što bi se na prvi pogled moglo

pomisli) sami su konstituenti političkog sistema, to jest građani. Nosioca normativnog suvereniteta, koji podrazumeva atribute države kao što su garantovana teritorija i stanovništvo koje tu teritoriju naseljava, institucionalna vlast i pravo nemešanja drugih država u razumnim granicama, prirodno, predstavlja država. U slučaju konstitucionalnog suvereniteta, suvereni su građani, a država je manje ili više konsenzualni konstrukt, to jest misaoni i institucionalni proizvod njihovog slobodnog izražavanja zajedničkih interesa, koje je moguće samo ako su oni u svom primarnom kapacitetu suverena ljudska bića. U slučaju normativnog suvereniteta, suverena je primarno država kao garant mogućnosti ispoljavanja sloboda pojedinaca, za koje se veruje da svoja prava mogu ostvarivati samo zahvaljujući državi. Iz ove razlike u subjektivitetu suvereniteta proističe i razlika u prioritetima: konstitucionalna koncepcija suvereniteta podrazumeva da je građanin primaran u odnosu na državu. On može dovesti državu u pitanje, može je se odreći, ili može protiv nje ratovati, upravo zahvaljujući svom ličnom suverenitetu kao političkog subjekta koji tek proizvodi državu. Normativna koncepcija jasan prioritet daje državi: tek država omogućava prava pojedincu i on, kao građanin, u svetlu ove koncepcije, bez države ne može ni postojati. Naše je mišljenje da je normativistička koncepcija suvereniteta neodrživa, i to ćemo nastojati i da pokažemo u predstojećoj argumentaciji, kao i da konstitucionalistička koncepcija suvereniteta ne samo da je održiva, nego je i korisna za konceptualizaciju odgovora na bezbednosni kontekst pitanja o suverenitetu, koji je jedan od njegovih ključnih konteksta.

1. Normativistička koncepcija suvereniteta

Kada je 2008. godine Kosovo proglasilo nezavisnost od Srbije, taj čin je predstavljao jedan od najdrastičnijih udaraca tradicionalnoj koncepciji suvereniteta države, koja se zasniva na Povelji Ujedinjenih nacija i shvatanju da je državna teritorija, zajedno sa atributima vlasti i institucijama upravljanja na celini te teritorije, neotuđivo pravo države. To pravo država stiče, istina, na različite načine, od kojih su neki i ratovi; ono se kodifikuje na velikim međunarodnim konferencijama i kroz međunarodne normativne akte postaje integralni deo međunarodnog prava, a svaka država do tako stečenog prava na suverenitet drži najviše od svih svojih prava. Radi se, naravno, o uslovu svih uslova za opstanak i prosperitet jedne populacije, a to je životni prostor sa resursima koje teritorija podrazumeva. Stoga je normativističko, tradicionalno ili pozitivističko shvatanje suvereniteta koje proističe iz ove vrste tradicije izuzetno blisko srcu svake države i ona je

spremna da to pravo brani svim sredstvima koja joj realno stoje na raspolaganju. Kada je reč o velikim i vojno snažnim državama, pitanje njihovog suvereniteta se u suštini i ne postavlja, uprkos regionalnim problemima koje te države mogu imati na pojedinim delovima svoje teritorije. Sve dok država ima represivnu kontrolu nad teritorijom ona će održavati svoje pravo na suverenitet bez obzira na funkcionalne, etičke ili institucionalne probleme koje može imati u upravljanju tom teritorijom. Primera radi, Indija se suočava sa brojnim problemima u Kašmiru, uključujući i terorističke akcije za koje indijske vlasti redovno optužuju „infiltrirane teroriste iz Pakistana“, međutim, i pored činjenice da je Kašmir teritorija koju Pakistan osporava, i u kome postoji pokret otpora indijskoj vlasti, Indija ne dopušta da se pitanje suvereniteta Delhija nad Kašmirom uopšte postavi, iz prostog razloga što se u Kašmiru nalazi indijska vojska koja kontroliše situaciju. Prema rečima jednog bivšeg indijskog ambasadora u Srbiji, ova situacija bila bi slična srpskoj situaciji na Kosovu „samo da ste na vreme okupirali Kosovo“.² Ukratko, pravo na apsolutni, pozitivistički shvaćen suverenitet usko je povezano sa prisustvom ljudi u čizmama i vojne mehanizacije koji su u stanju da takvu tvrdnju o pravu sprovedu instrumentima prinude na terenu.

Naravno, pitanje o suverenitetu u stvarnom, konceptualnom smislu, ne može se suštinski rešavati vojskom, pa stoga ovo pitanje dobija pravo značenje tek kada se razmotri u kontekstu država koje nemaju mogućnost da ga nameću silom, dakle malih ili slabih država, koje su pri tome i multietničke i multikulturalne. U takvim državama, različite projekcije budućnosti pojedinih populacija, kao i trendovi koji su usmereni ka decentralizaciji, dovode u pitanje tradicionalni pozitivistički suverenitet; istovremeno, male države (sa nekim izuzecima, kakav je, recimo, danas Izrael) ne poseduju odgovarajuća sredstva prinude, niti raspolazu dovoljnim međunarodnim uticajem, da suverenitet održe silom ili da spreče otvaranje pitanja o svojoj teritoriji ili statusu pojedinih etničkih i drugih grupa, na način političke internacionalizacije. U takvim slučajevima postoje uslovi da se razmatra sama konceptualna suština suvereniteta, kao i unutrašnja dinamika ostvarivanja prava na suverenost. Oba ta pitanja upućuju na suštinsku problematizaciju samog subjektiviteta suvereniteta, to jest na pitanje o tome da li je autentični subjekt suvereniteta država, ili pak građanin. Stoga će tema ovog razmatranja biti primarno da li država uopšte

² Privatni razgovor autora sa indijskim ambasadorom 2007. godine.

može biti autentično suverena ako prethodno nije osiguran suverenitet građanina.

2. Konstitucionalno shvatanje suvereniteta

Normativni, pozitivistički shvaćen suverenitet u najprostijoj formi garantovan je Poveljom Ujedinjenih nacija, i u svom dokumentovanom vidu podrazumeva, u suštini, svojstva i kapacitet država da kao vlasni predstavnici svog društva učestvuju u međunarodnim poslovima i rešavaju unutrašnje sporove na svojoj teritoriji. Međutim, kada se pogleda praktična strana te garancije suvereniteta koju nedre Ujedinjene nacije, vidi se da ni Povelja UN, a ni konkretne aktivnosti ove svetske organizacije – uključujući i vojne misije uspostavljanja i održavanja mira – nisu uspevale da zaštite suverenitet države, a pogotovo ne prava i slobode, i time suverenitet građana, u državama čija je suverenost, zajedno sa kapacitetom da vrše vlast, dolazila u pitanje. Ta činjenica posebno je jasna iz opšte ocene uspeha međunarodnih misija namenjenih upravo tome da se na terenu sprovede ono stanje koje je predviđeno međunarodnim aktima o suverenitetu, a opisuje ga uverljivo Majkl Braun (Michael Brown) u svom uvodu u uticajni udžbenik o etničkom konfliktu:

„Svi oni koji su, ranih devedesetih godina prošlog veka, imali visoke nade u sposobnost međunarodne zajednice da spreči konflikte, da njima upravlja i da ih razrešava, bili su smučeni neuspehom međunarodne zajednice u pokušajima da spreči, zaustavi ili razreši većinu nasilnih unutrašnjih konflikata koji su se odvijali početkom i sredinom devedesetih godina. To se odnosi, između ostalih, na konflikt u Avganistanu, u Angoli, Azerbejdžanu, Bosni, Burmi, Gruziji, Liberiji, Ruandi, Somaliji, Šri Lanki, Sudanu i Tadžikistanu. Nekima od ovih konflikata – poput onih u bivšem Sovjetskom Savezu, Burmi ili Ruandi – međunarodna zajednica kao celina se nikada i nije ozbiljno pozabavila. Ovaj neuspeh je bio pogotovo dramatičan u Ruandi, gde je za samo četiri meseca, od aprila do jula 1994. godine ubijeno oko 800 000 pripadnika plemena Tutsi. Dok se odvijao jedan od najgorih genocida u svetu u toku proteklih pedeset godina, udaljene svetske sile gotovo da ništa nisu učinile. U Bosni i Somaliji preduzete su multilateralne akcije, ali one nisu uspele da brzo okončaju ove konflikte. Više od tri godine koliko je trajala prava klanica u Bosni napravilo je šaradu od međunarodnih napora da se borbe zaustave kroz angažovanje EU, NATO-a i UN. U Somaliji, snage UN su povučene u martu 1995. godine, nakon čega je usledila borba za vlast među lokalnim

‘gospodarima rata’. Sve to je bitno umanjilo kredibilitet velikih svetskih sila, multilateralnih organizacija kroz koje te sile deluju, i međunarodne zajednice uopšte.”³

Kada je reč o neuspehu multilateralnih organizacija da, faktički, garantuju suverenitet država u kojima se odvijaju unutrašnji konflikti, onda se ne radi samo o loše izabranim praktičnim strategijama pristupa nekom problemu, koji bi se inače uspešno rešio uz primenu neke druge metodologije. Svi navedeni konflikti su veoma različiti i odvijaju se iz različitih razloga, među različitim etničkim grupama, i u sasvim različitim delovima sveta, sa različitim političkim sistemima i istorijom. U nekim situacijama, trupe pod zastavom UN su imale mandat da intervišu u „nametanju mira”; u drugim, poput one u Bosni početkom devedesetih godina, nisu imale to ovlašćenje i do krvoprolića civila, velikim delom, došlo je upravo iz tog razloga. Najbolji primer je osvajanje Srebrenice, kada holandski bataljon mirovnih trupa u tom gradiću ništa nije preduzeo, povukavši se pred srpskim trupama, a zahtevi za vazdušne udare upućeni komandi međunarodnih trupa ostali su neuslišeni. Dakle, iako je prilikom intervencija očigledno dolazilo do izbora pogrešne strategije i do štetnih odluka kako na terenu, tako i na vrhu komandnog lanca za koje niko nije smatran odgovornim, ipak su intervencije svih vrsta, u svim delovima sveta, gotovo u celosti bile neuspešne. Stoga se može zaključiti da problemi u vezi sa etničkom dimenzijom kriza suvereniteta, a u načelu i sa krizama konstitucionalnog suvereniteta uopšte, ne proističu samo iz praktične nesposobnosti globalnih organizacija da nametnu načela iz Povelje Ujedinjenih nacija, nego iz činjenice da suverenitet ima unutrašnji demokratski karakter i da, shodno tome, kada on počne da se urušava sa nivoa konstituenata, uglavnom ga nije moguće očuvati na nivou države. To je teza kojom ćemo se ovde opširnije baviti, pre svega sa tačke gledišta odnosa ljudskih prava i suvereniteta.

3. Građanska prava i suverenitet države

Teza da pozitivističko shvatanje suvereniteta nije dovoljna garancija faktičkog suvereniteta države, niti pak prava neke države na neku dimenziju suvereniteta na koju ona pretenduje (neku teritoriju ili populaciju) naizgled je uperena protiv nasleđenih prava postojećih država; s druge strane, ona ima posledice i za nove državne tvorevine koje nastaju kao izazov

³ Michael E. Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996, Introduction, pp. 10-11.

tradicionalnim državama, upravo kao rezultat etničkih sukoba i pokreta za samoopredeljenje. Dobar primer problematičnog pokušaja da se uspostavi novi državni suverenitet je Kosovo, koje je 2008. godine proglasilo nezavisnost od Srbije, uz podršku gotovo svih svetskih sila (osim Rusije i Kine kao stalnih članica Saveta bezbednosti UN). I pored podrške Sjedinjenih Američkih Država, i velike većine članica Evropske unije, osim svega pet zemalja (Španije, Slovačke, Grčke, Rumunije i Kipra), Kosovo se suočava sa ozbiljnim problemima u sticanju legitimiteta i suštinskog, pa i formativnog, pozitivistički shvaćenog, suvereniteta. Prištinski analitičar Ilir Deda (Ilir Deda) to objašnjava na sledeći način:

„Nedostatak konsenzusa u međunarodnoj zajednici o kosovskoj nezavisnosti je doveo do umnožavanja međunarodnih misija na Kosovu. Pored misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) i Kosovskih vojnih snaga (KFOR) koje predvodi NATO, prisutni su i Međunarodna civilna kancelarija (ICO), Specijalni predstavnik Evropske unije (EUSR), Misija Evropske unije za uspostavljanje vladavine prava (EULEX), Kancelarija za vezu Evropske unije (ECLO), misija Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Specijalni predstavnik EU za Sever Kosova, kao i Specijalni koordinator EU za religijsko nasleđe. Pored ovih formi multilateralnog prisustva, na Kosovu je aktivna i „Kvinta“, to jest ambasade SAD, Velike Britanije, Francuske, Nemačke i Italije, koje igraju izuzetno važnu ulogu u političkom razvoju Kosova. ICO je jedina misija koja nije neutralna u odnosu na status Kosova, i koja direktno nadzire primenu Obuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova (CSP)-a čiji je autor Marti Ahtisari (Marti Ahtisaari). Sve ostale misije su status-neutralne, to jest one ne izražavaju ni podršku, ni protivljenje nezavisnosti Kosova. Ukupna koordinacija celokupnog međunarodnog prisustva još uvek je dugotrajan i neefikasan proces.”⁴

Jasno je da multilateralne misije koje su sve, na jedan ili na drugi način, usmerene na stabilizaciju stanja na Kosovu posle proglašenja nezavisnosti, ne uspevaju da Kosovu obezbede neophodni unutrašnji legitimitet da bi ono zaista postalo nezavisno. Takođe, Deda skromno kaže da su sve misije osim ICO status-neutralne, što formalno stoji, ali suštinski ne stoji bar za najvažniju misiju, EULEX, koja je upućena na Kosovo nakon proglašenja nezavisnosti i koja primenjuje Ustav i zakone Kosova kao nezavisne države, pa prema tome nikako ne može biti status-neutralna. Deda vrlo jasno

⁴ Ilir Deda, “The View from Kosovo: Challenges to Peace-building and State-building”, *Connections*, vol. 9, no. 3, Summer 2010, p. 87.

ukazuje na razloge za neuspeh Kosova da postigne istinsku organsku legitimaciju i time uspostavi stvarnu suverenost:

„Unutrašnji razvoj događaja na Kosovu posle deklaracije o nezavisnosti karakterisale su tri kratke faze: medeni mesec tokom 2008. godine, razočarenje 2009. godine, i borba za unutrašnju demokratiju, razvoj i odgovorne institucije 2010. godine. Kosovsko društvo je potpuno obuzeto pitanjem o tome kakva država Kosovo treba da bude. Problem sa kosovskom političkom elitom je u tome što je ona pogrešno razumela potrebni način upravljanja Kosovom u dva ključna aspekta. Prvo, ona se drži uverenja da, sve dok vlada čini ono što od nje traži međunarodna zajednica, različiti unutrašnji aspekti upravljanja Kosovom neće biti preispitani i niko o njima neće postavljati pitanja. Drugo, kosovska elita smatra da međunarodna zajednica neće sankcionisati nepropisno upravljanje javnim finansijama sve dok vlada ispunjava njene ključne političke zahteve.”⁵

Unutrašnje upravljanje se prevashodno odnosi na prava građana, a time i na njihov suverenitet kao nosilaca legitimacije države, pa je iz navedenih redova jasno da problemi u legitimaciji Kosova, a time i teškoće u planiranom sticanju punog suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta, uprkos podršci najuticajnijih članica međunarodne zajednice, proističu ne toliko iz pozitivističkih koncepcija suvereniteta i normativnih rešenja sadržanih u Povelji UN (jer same UN su prisutne na Kosovu i saraduju sa vlastima novoproglašene nezavisne države), nego iz nedostatka kapaciteta Kosova da omogući puni konstitucionalni suverenitet kroz kako formalno, tako i faktičko, garantovanje prava svojim građanima. Kako Ilir Deda navodi, 28. aprila 2010. godine, uprkos očekivanjima kosovske elite, međunarodne snage su upale u kancelarije kosovskog ministarstva za transport, ali i u privatne kuće resornog ministra i započele istragu zbog sumnji na organizovani kriminal i korupciju. Svaka država, uključujući i ustanovljene i međunarodno priznate države, dovodi u pitanje svoj državni suverenitet ako nije u stanju da garantuje faktički konstitucionalni suverenitet građanima kroz njihova prava, a kada je reč o malim i multietničkim državama, iskustvo je pokazalo da takav deficit konstitucionalnog suvereniteta vremenom dovodi i do formalnog postavljanja pitanja o validnosti pozitivnog, državnog, međunarodno prepoznatog suvereniteta. Uskraćivanje prava proističe ne samo iz neprepoznavanja legitimnih interesa etničkih i drugih grupa, već i iz delovanja države i njenih institucija unutar mreža organizovanog kriminala,

⁵ Ibid., p. 88.

čime se prava sistemski uskraćuju kako kroz podrivanje sposobnosti države da ih servisira, tako i kroz direktne nasrtaje na mogućnost pojedinaca da se zaštite kada su njihovi interesi ugroženi.

4. Pojam humane bezbednosti

„U svom najširem smislu, humana bezbednost uključuje daleko više od prostog odsustva nasilnog konflikta. Ona podrazumeva ljudska prava, dobro upravljanje, pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, kao i garantovanje mogućnosti da svaki pojedinac raspolaže prilikama i izborima da ispuni svoj potencijal. Svaki korak koji načinimo u ovom smeru takođe je korak ka smanjenju siromaštva, postizanju ekonomskog razvoja i sprečavanju konflikata. Sloboda od oskudice, sloboda od straha i pravo budućih generacija da naslede zdravo prirodno okruženje predstavljaju uzajamno povezane činioce humane, a samim tim i nacionalne bezbednosti.“⁶

Navedena formulacija Kofi Anana (Kofi Annan) ukazuje na spektar prava koji podrazumeva humana bezbednost. Reč je kako o tradicionalnim negativnim pravima (poput slobode od ugnjetavanja i diskriminacije), tako i o pozitivnim pravima (pravo na odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, pravnu pomoć, demokratsko učešće u institucionalnom životu, itd.), ali i o slobodama od onih vrsta opasnosti ili lišavanja koja se u demokratskom društvu mogu smatrati socijalnim, a ne samo prirodnim konstruktom. Siromaštvo, primera radi, nije prirodna činjenica, niti proističe isključivo iz nećijih zasluga ili sposobnosti, već je rezultat socijalne stratifikacije i distribucije moći, koja podrazumeva da nemaju svi jednake šanse da postignu materijalni uspeh, te da su neki socijalno viktimizovani i faktički osuđeni na siromaštvo uprkos svim svojim naporima ili kvalitetima. Slično tome, pravo na zdravlje je neravnomerno raspoređeno i u najrazvijenijim društvima, pa, kako ističe jedan od danas najuticajnijih socijalnih filozofa, Brajan Beri (Brian Barry), u velikim gradovima poput Njujorka, postoje kvartovi, ne tako daleko od najuglednijih delova grada, u kojima je smrtnost crnih beba veća nego u najmanje razvijenim afričkim zemljama. Takođe, „čak i u najbogatijoj zemlji na svetu, samo malo severno od akademske enklave u Njujorku čiji je centar

⁶ Kofi Annan, "Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia". Dvodnevna sesija u Ulanbatoru (Ulaanbaatar), 8-10. maja, 2000. Press Release SG/SM/7382. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>> 08/27/01, pristup 4. novembar 2010.

Kolumbija univerzitet, leži Harlem, gde prema procenama crni muškarac koji je rođen i odrastao u nekim oblastima ima manje izgleda da doživi starost od 65 godina nego dete rođeno i odraslo u ruralnim oblastima Bangladeša.”⁷

Pitanje odnosa prema ljudskom životu, prema građanskom statusu, prema političkoj prirodi pojedinca, predstavlja istovremeno filozofsko pitanje za teoriju društva i praktično pitanje koje direktno određuje kvalitet političkog sistema i konkretnog političkog poretka, ali i njegov legitimitet, a time i suštinu suvereniteta države koja vrši vlast nad takvim društvom. Država ima legitimitet u onoj meri u kojoj ispunjava svoju legitimacijsku misiju, a ta misija nije zasnovana na apstraktnim funkcijama zaštite opštih nacionalnih interesa sagledanih u perspektivi eona, nego na konkretnim dužnostima država da omogući vitalna prava svom stanovništvu, poput prava na reprodukciju (koje podrazumeva niz ekonomskih, socijalnih i bezbednosnih prava), kao i izvesna napredna prava koja počivaju na elementarnom ljudskom pravu: pravu na lično dostojanstvo.⁸ U svakom slučaju, prava koja potiču iz političkog i institucionalnog poretka, i koja su, u najkonkretnijoj formi, predviđena zakonom, nisu nužno sva prava koja garantuju legitimitet tog političkog poretka, niti pak sva ona prava koja bi trebalo da budu uključena u institucionalni sistem. Džeremi Voldron (Jeremy Waldron) posebno naglašava, u ovom smislu, da „zakon (...) pretenduje na pravednost, ali on predstavlja pretenziju na pravednost *od strane zajednice*, koja se, kao što je Aristotel naglasio, sastoji kako od onih koji misle slično, tako i od onih koji misle različito.”⁹ Stoga legitimitet zakona, ali i institucija, pa i države u celini, nije zasnovan samo na pretpostavljenom konsenzusu svih građana na kome počiva teorija društvenog ugovora, jer takav konsenzus je, prvo, samo hipoteza, a nikako ne empirijska činjenica i drugo, on se može odnositi samo na najopštije interese poput očuvanja života i elementarne bezbednosti, a nikako na diferencijalna prava poput socioekonomskih prava.¹⁰ Legitimitet

⁷ Brian Barry, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005, p. 3.

⁸ Za status socioekonomskih prava videti: Jeremy Waldron, “Socioeconomic Rights and Theories of Justice”, http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv2/groups/public/@nyu_law_web_site_academics_colloquia_law_economics_and_politics/documents/documents/ecm_pro_06690, pristup 4. novembra 2010. Za pitanje o pravu na ljudsko dostojanstvo kao fundamentalnom ljudskom pravu videti, između ostalog, Jeremy Waldron, *Law and Disagreement*, Clarendon Press, Oxford, 1999, kao i radove Iris Young koji su delom polemički sa Voldronom.

⁹ Waldron, *Law and Disagreement*, Ibid., p. 6.

¹⁰ Za opširniju argumentaciju o ovom aspektu društvenog ugovora videti: Aleksandar Fatić, “What has Happened to Firstborn Social Theory: The Social Contract?”, *South-East Europe Review*, vol. 10, no. 3, pp. 121–131.

države i institucionalnog poretka takođe počiva na sposobnosti države da razazna specifične grupne interese i aspiracije, da ih artikuliše kroz norme koje nedre njene institucije, i da ih, u praksi, poštuje i unapređuje. Država kojoj to polazi za rukom ima čvrst organski suverenitet i sposobna je da održi svoju legitimacijsku kompaktnost; država koja ignoriše ili ne uspeva da čuva i unapređuje autentična i legitimna grupna prava postepeno gubi i legitimitet, i pravo na suverenitet. U etičkom smislu, reč je o pojedinačnom slučaju opšteg principa koji je formulisao Nikolaj Loski, da „(s)vako biće, svaki proces, sve što god postoji u svetu, ima vrednost, pozitivnu – ako se približava punoći bića, ili negativnu – ako se udaljava od punoće bića”.¹¹ U ovom slučaju, „punoća bića” predstavlja ispunjenje autentičnih legitimacijskih zahteva države koji podrazumevaju njenu dovoljnu reprezentativnost za sve relevantne grupe, to jest njenu zadovoljavajuću unutrašnju demokratičnost; u suprotnom slučaju, država, ukoliko ne stremi tome da bude što inkluzivnija za sve relevantne interese (ne nužno za sve interese koji su u njoj prisutni), gubi legitimitet i pravo na suverenitet. Svi navedeni elementi interesa i prava sastavni su delovi kompozitnog pojma humane bezbednosti, koja je stoga, u legitimacijskom smislu, blisko povezana sa konstitucionalnim suverenitetom.

5. Posledice humane bezbednosti za prirodu suvereniteta

„Istina, ovo ili ono socijalno uređenje uglavnom se ne stvara naporima pojedinih ljudi nego društva kao celine. Ali svako društvo kao celina, prema metafizici personalizma, jeste ličnost i, pri tome, ličnost na višem stepenu razvoja nego što su to pojedinačni ljudi koji ulaze u njegov sastav. Nesavršenstva socijalnog uređenja nisu posledica sebičnosti samo pojedinačnih ljudi nego i one ‘socijalne ličnosti’ koja se nalazi na čelu društva i organizuje njegov život.”¹²

Ako se društvo posmatra kao organska celina, ili, kako Loski kaže, kao neka vrsta kompozitne „ličnosti”, onda takva ličnost može biti manje ili više vredna, manje ili više pravedna, manje ili više brižna u odnosu na one koji od nje zavise. Način na koji se društvo kao organska celina, a time i država kao njegova institucionalna forma i okvir, ponašaju prema pojedincu određuje ukupnu humanu bezbednost kao složenu kategoriju koja opisuje dobrobit građana. U smislu konstitucionalnog suvereniteta, ličnost države je utoliko

¹¹ Nikolaj Loski, *Bog i svetsko zlo*, prevod Miloš Dobrić, Zepter Book World, Beograd, 2001, str. 25.

¹² *Ibid.*, str. 58.

bolje integrisana i moralno vredna ukoliko je više usmerena na dobrobit pojedinca; shodno tome, ona je takođe utoliko manje legitimna i ima manje prava na suverenitet i prava koja se pripisuju državi kao subjektu, ukoliko manje vodi računa o dobrobiti pojedinaca. Još je Aristotel insistirao na fundamentalnom načelu koje je preuzeto u teoriji demokratije, a to je razlikovanje između „prve” i „druge supstancije”, gde je prva supstancija ono pojedinačno, a druga supstancija ono opšte koje faktički supervenira na pojedinačnom, to jest koje ne postoji bez pojedinačnog. Prvo, u smislu redosleda, dolazi pojedinačno, a tek potom opšte; prvo dolazi pojedinac, građanin, pa tek onda, kao njegova funkcija, opšte, to jest društvo i država. Stoga država nema opravdanje ako ugrožava pojedinca; u aristotelovskoj tradiciji, koja obeležava celokupnu istoriju zapadne političke demokratije, nema primata države u odnosu na građanina; nema apstraktnih ontoloških pretpostavki o državi kao nekakvom konceptualnom izvoru prava i sloboda pojedinca, tako da bez države pojedinac ta prava ne bi imao: takve pretpostavke zasnivaju se samo na idejama da je država garant prava koja bi pojedinac bez funkcionalne države teško ili nikako ostvarivao, a nikako da ona nedri ta prava sama po sebi. Država je u zapadnoj političkoj tradiciji isključivo instrument organizacije društvenog života čiji je osnovni subjekt zajednica pojedinaca, a ne primarni subjekt nekakvih prava. Ona nije vlasna da definiše prava pojedinaca ništa više nego što ima sopstveno moralno biće bez odgovarajućeg legitimiteta koji joj daju prava i dobrobit pojedinaca koji u njoj žive.

Prioritet pojedinca u odnosu na društvo Loski opisuje na sledeći način, stavljajući primarno naglasak na slobodu volje i odlučivanja, ali ne ispuštajući ni sušinsku, ontološku samostalnost čoveka u odnosu na društvo:

„Dostojevski dobro zna da čovek ima slobodnu i samostalnu, od sredine nezavisnu, suštinsku samosvojnost. Gordost, vlastoljublje, častoljublje, sujeta, uvredljivo samoljublje, pohotljivost, ljubomora, koji dovode do dramatičnih sukoba i koji su u stanju da dovedu do zločina, postojaće u svakom društvenom uređenju – isto kao i nesebična ljubav prema Bogu i ljudima, ljubav prema apsolutnim vrednostima, prema istini, lepoti, svetosti, žrtvovanje, smirenje, ljubav prema porodici, prema domovini, prema Crkvi, život posvećen stvaranju apsolutnih vrednosti. U svim osnovnim strastima, namerama i odgovarajućem ustrojstvu čoveče duše ostvaruje se borba za vrednosti, ili one relativne – egoistički upotrebljive i potrošive, ili, pak – za postizanje apsolutnog dobra, neuništivog, nedeljivog, zajedničkog za sve.”¹³

¹³ Loc. cit.

Smisao države je u ostvarivanju tih zajedničkih dobara, koje Loski naziva apsolutnim, a koje je Aristotel smatrao pojmovnim redom druge supstancije; i u jednom, i u drugom slučaju, međutim, pojedinac i pojedinačna dobra koja važe za pojedinca predstavljaju osnovu na osnovu koje se tek može govoriti o opštim dobrima, te stoga pojmovi kao što je „nacionalni” ili „državni interes” predstavljaju običnu demagogiju ukoliko nisu agregativne verzije različitih pojmova koji odslikavaju brigu za pojedinca i prava pojedinca. Opšti interes u konceptualnom smislu jednostavno supervenira na pojedinačnom interesu i pravima; on, grubo govoreći, faktički parazitira na perspektivi pojedinca, i stoga je svaka diskusija opšteg i državnog koja nije u skladu sa autentičnim segmentima onoga što danas označava pojam humane bezbednosti – suštinski bespredmetna. Država koja se bori za svoje granice, pozitivistički shvaćen suverenitet, za svoja istorijska prava i navodne istorijske ideale, a u kojoj nema vladavine prava, u kojoj administracija viktimizuje građane, u kojoj vlada sistemska korupcija, u kojoj vlada nasilje i ne funkcioniše zaštita od nasilja, u kojoj porodica nije zaštićena i porodični odnosi humano regulisani zakonom – takva država nema suštinski suverenitet u konstitucionalnom smislu. Većina država koje se danas popularnim žargonom političke nauke nazivaju „slabim” ili „propalim državama” upravo su takve, nefunkcionalne, nepravedne, iznutra manje ili više tiranske države za slobodu i ličnu sudbinu većine pojedinaca, ali se kao po pravilu odlikuju visokom retorikom, stalnim pozivanjima na slavnu istoriju, i apelima za zaštitu njihovih pozitivistički shvaćenih prava, od kojih, naravno, suverenitet smatraju kao potpuno garantovano i večno pravo, nezavisno od modaliteta unutrašnjeg upravljanja i stanja humane bezbednosti na svojoj teritoriji.

Ipak, suštinska samosvojnost pojedinca u ontološkom, a samim tim i u svakom primenjenom, pa i političkom smislu, podrazumeva da pojedinac, statusom svog konstitucionalnog učešća u društvenom životu, legitimise ili delegitimise politički sistem, institucije i državu kao celinu. Upravo ta vrsta demokratskog kapaciteta u širokom smislu, koja podrazumeva široki set prava koja proističu iz političkog statusa građanina, a koje, kako Filip Petit (Philip Pettit) navodi, opisuje stara engleska reč „franchise” predstavlja, na ontološkom nivou, „punoću bića” o kojoj piše Loski, to jest ispunjenje unutrašnjeg smisla samog pojma demokratije u izvornom smislu koji označava starogrčka reč „entelehija” (*entelecheia*) u latinskoj transkripciji, a koja se često prevodi kao „unutrašnji cilj”.¹⁴ Upravo je ovaj unutrašnji cilj

¹⁴ Taj prevod se, recimo, pripisuje Kantu i odlično odražava izvorno značenje reči *entelecheia*. Videti: Philip Pettit, „Negative liberty: liberal and republican”, *European Journal of Philosophy*,

demokratskog poretka istovremeno izvorište pojma humane bezbednosti, kao i koren organskog, konstitucionalnog suvereniteta države.

Vrlina Petitove teorije građanskih prava, koja čini bazu njegove političke teorije republikanizma, leži u činjenici da on sagledava kompozitna ljudska i građanska prava, legitimne projekcije interesa građanina, njegove slobode i želje, kao jedan politički i psihološki entitet, koji podrazumeva politička konstitucionalnost. Petit ovu vrstu konstitucionalnosti definiše kroz administrativni pojam državljanstva, i to je tačka u kojoj se mi sa njegovim shvatanjem oštro razlikujemo; međutim, to razlikovanje, koje je opširnije izloženo drugde, nije primarna tema diskusije na ovom mestu, pa ćemo je ovom prilikom preskočiti. Za nas je ovde bitno to da unutrašnji smisao političkog poretka podrazumeva pre svega pojedinca građanina i njegov status i prava, i to sva legitimna prava skupljena u jednom složenom političkom kapacitetu koji mi nazivamo konstitucionalnošću, a Petit državljanstvom. Konstitucionalnost, dakle, podrazumeva automatska prava na zaštitu i podršku države, i upravo od kapaciteta i spremnosti države da servisira ta prava zavisi njen legitimitet i njen unutrašnji, mi bismo rekli organski, konstitucionalni suverenitet. Država koja uspešno štiti i unapređuje građanska prava i interese u skladu sa načelom konstitucionalne legitimacije koja počinje od pojedinca, u organskom smislu je suverena. U suprotnom slučaju, ona je organski podrivenog suvereniteta i dalje spoljašnje, normativno podrivanje njenog međunarodnopravno regulisanog suvereniteta samo je pitanje vremena.

Teza izneta u prethodnom paragrafu široko je prihvaćena u političkoj filozofiji, do te mere da neki autori smatraju da su građanska prava tako suštinski osnov legitimiteta i suvereniteta države da se prava svih drugih koji su prisutni u državi, a nisu njeni državljani, to jest politički konstituenti, mogu sagledati kao rezultat neke vrste *ugovornih odnosa sa građanima*.¹⁵ Štaviše, Dejvid Miler (David Miller) ide korak dalje, smatrajući da je otvoreno pitanje o tome da li su i državljanstvo i neka vrsta nacionalnog patriotizma dovoljni za ispoljavanje suštinske konstitucionalnosti, ili je, pored njih, potrebno čak da postoji izvesna monokulturalnost, ili kulturna

vol. 1, no. 1, pp. 15-38, kao i našu kritiku u Aleksandar Fatić, *Punishment and Restorative Crime Handling: A Social Theory of Trust*, Ashgate, Aldershot, UK, 1995, pp. 121-129, odeljak "The problems of republicanism". Treba, ipak, imati u vidu i činjenicu da je engleski termin "citizenship", koji Petit koristi, unekoliko širi od srpskog termina „državljanstvo“ i nešto je bliži terminu koji mi koristimo – „konstitucionalnost“.

¹⁵ Videti: David Miller, "Immigrants, Nations, and Citizenship", *Journal of Political Philosophy*, vol. 16, no. 4, December 2008, pp. 371-390.

srodnost, dakle suprotnost savremenoj politički korektnoj mantri o „multikulturalnosti“:

„Veliko pitanje o kome se vodi usijana rasprava među političkim teoretičarima je da li je samo državljanstvo dovoljno jak cement da drži zajedno demokratsko društvo blagostanja, čije uspešno funkcionisanje zavisi od relativno visokog nivoa međusobnog poverenja i saradnje građana, ili je neophodno da građani dele i izvestan zajednički kulturni identitet kakav, recimo, proističe iz zajedničke nacionalne pripadnosti.(...) Reč je, na kraju, o empirijskom pitanju, na koje nije moguće odgovoriti u načelu prosto zbog iskustvene činjenice da sve postojeće demokratske države u stvari imaju takvu nacionalnu bazu, uprkos činjenici da su one takođe, u različitim stepenima, i multikulturalna društva. Drugim rečima, ne postoje nikakvi primeri uspešnih demokratija sa značajnim elementima države blagostanja (ili socijalne države – primedba autora) u kojima građane povezuje samo lojalnost državi, to jest ono što se često naziva ‘konstitucionalnim patriotizmom’. U odsustvu odlučujućih dokaza koji bi potvrdili ili opovrgli nacionalističku tezu, moramo se zadovoljiti manje direktnim, ali ipak sugestivnim pokazateljima. Pre svega, postoje dokazi da kulturna heterogenost u stvari dovodi do nižeg nivoa poverenja među kulturno različitim grupama (...), kao i da ovaj nedostatak poverenja može poprimiti formu nespremnosti da se podrži javna politika za koju se veruje da pogoduje drugim grupama. Studije javne politike su pokazale negativnu korelaciju između etničke raznovrsnosti i nivoa javne potrošnje na javne nabavke koje su potencijalno redistributivne između etničkih linija, kao što su obrazovanje ili socijalna zaštita, između različitih američkih gradova i saveznih država.“¹⁶

Bez obzira na to da li je Miler u pravu kada tvrdi da sama građanska konstitucionalnost nije dovoljna za homogenost države i faktičko održanje njenog unutrašnjeg suvereniteta, ili je potrebna i kulturna i nacionalna homogenost, ostaje činjenica da je konstitucionalni patriotizam koji mi sagledavamo kao bazu konstitucionalnog suvereniteta nesvodiv činilac održanja države, i ta slabija teza nije sporna ni za Milera, ni za teoretičare koji smatraju da kulturna homogenost nije uslov za homogen organski suverenitet države.¹⁷ Bilo da pitanje o kompozitnim građanskim pravima

¹⁶ Ibid., p. 378.

¹⁷ Videti, na primer, Arash Abizadeh, “Does liberal democracy presuppose a cultural nation? Four Arguments”, *American Political Science Review*, vol. 96, no. 3, 2002, pp. 495–509.

kao legitimacionoj bazi države sagledavamo kao „punoću bića” u ontološkom smislu ili kao *franchise* u političkom smislu, pokazuje se da je ono osnova konstitucionalnog suvereniteta kao organske materije svakog pozitivistički definisanog suvereniteta, pri čemu ovaj drugi ne može dugotrajno opstati bez odgovarajuće homogenosti onog prvog.

Zaključak

Govoreći na svoj način o onome što savremeni žargon političke nauke poznaje kao „dobar” ili „kvalitetan” život koji je zadatak političke demokratije i sam sadržaj pojma humane bezbednosti, Loski kaže: „Doista, ideal koji se nesvesno čuva u dubini duše svakog individuuma jeste potpuno ostvarenje svoje individualnosti u harmoničnom saodnosu sa celim svetom na osnovu ljubavi prema svim vrednostima pravilno koreliranim prema njihovom rangu.”¹⁸ Iako je ovaj zadatak pravilnog uspostavljanja sistema vrednosti primarno individualan, država nije oslobođena svoje pedagoške uloge u rukovođenju životima pojedinaca prilikom utvrđivanja i održavanja vrednosnog sistema, a pogotovo je obavezna da osigurava humanu bezbednost u najširem smislu, služeći interesu „dobrog” života građana kako u ekonomskom, pravnom i političkom, tako i u moralnom smislu. Tek ostvarivanje svih ovih funkcija predstavlja pun legitimitet države, istovremeno čuvajući i unapređujući maksimalne etičke, ekonomske i produktivne kapacitete i interese pojedinca, počev od njegovog fundamentalnog ljudskog dostojanstva kao njegovog osnovnog ljudskog prava, sve do njegovih kulturnih interesa i potrebe za podrškom održivom i civilizacijski dobro utemeljenom individualnom sistemu vrednosti.

Upravo opisana uloga države, sadržana u savremenom pojmu „humana bezbednost”, koji je u akademsku upotrebu lansiran od strane Programa za razvoj Ujedinjenih nacija u jednom od njegovih razvojnih izveštaja, predstavlja osnovu konstitucionalnog suvereniteta države. Reč je o koncepciji suvereniteta koja nije nužno u skladu sa pozitivističkim i pravno-normativističkim shvatanjima suvereniteta zahvaćenim kroz međunarodno pravo, čiji je jedini subjekt država; suština suvereniteta, prema našem uverenju, leži u unutrašnjem, organskom suverenitetu koji se u političkoj teoriji labavo naziva „konstitucionalnim patriotizmom”, a koji mi ovde direktnije nazivamo konstitucionalnim suverenitetom. Ta vrsta suvereniteta ima za subjekt pojedinca, i izvodi legitimitet samog subjektiviteta, pa i prava

¹⁸ Loski, *ibid.*, str. 54.