

УСТАВ И НЕУТРАЛНОСТ  
КАО СПОЉНОПОЛИТИЧКА  
ОРИЈЕНТАЦИЈА ДРЖАВЕ

Ирена Пејић\*

Универзитет у Нишу, Правни факултет

У раду се анализирају могућности нормативног уређивања неутралности као спољнополитичке оријентације државе највишим општим правним актом у националном праву. Најпре се истражује функционална способност уставотворне власти да самостално уреди питање војне неутралности државе као *par excellence* питање државног суверенитета. У том циљу, разматра се однос нормативног и политичког појма устава у корелацији са правним и политичким појмом неутралности. Други део рада садржи преглед уставних решења у упоредним системима војно неутралних држава, којим се жели истаћи специфичност националних правних система у приступу неутралности као правном и политичком феномену. Коначно, у закључним разматрањима сумира се правна ситуација Републике Србије и акт којим је самопроглашена неутралност у Резолуцији Народне скупштине (2007) као програмском документу који је усвојен првенствено ради одређења спољнополитичке оријентације државе у односу на питање Косова и Метохије. Закључак ове анализе јесте да уставотворна власт не може *in toto* уредити питање неутралности као спољнополитичку оријентацију државе без међународноправног признања, али се може отворити могућност да се, као стратешко опредељење државе (развијено у нормативним и програмским документима државе), унесе у уставне одредбе као програмско начело.

Кључне речи: *неутралност, спољна политика државе, устав, уставотворна власт*

## Увод

Појам неутралности може бити објашњен са више аспеката, као што су војни, политички, правни, друштвени, историјски и други. Појашњавање неутралности као правног феномена кроз призму устава захтева посебан приступ. Мада у основи везан за питање суверености државе, одлука о војној неутралности није израз потпуне функционалне способности уставотворне власти, јер нема моћ да ово

\* Др Ирена Пејић је редовни професор Правног факултета; irena@prafak.ni.ac.rs.

питање *in toto* самостално уреди. Војна неутралност државе обухвата онај аспект остваривања суверености који има двоструку природу: са једне стране, почива на изворној вољи установљавајуће власти која је израз унутрашње суверености, а, са друге стране, могућ је само уколико постоји узајамност у међународним односима и уважавање међународног права. Зато је тешко утврдити уставноправне границе и особеност војне неутралности у националним оквирима, а при томе занемарити позицију државе у међународним односима или апстраховати постојеће односе снага и позицију „сила“ у међународној заједници.

## Уставотворна власт и неутралност

Питање војне неутралности посматрано у контексту устава може бити разматрано на два начина: прво, кроз нормативни оквир устава који, додуше, није нужан услов за проглашење и остваривање неутралности као стратешког опредељења државе и, друго, кроз контекст уставног и вредносног идентитета, који представљају основ за остваривање сваког, па и овог програмског опредељења у реализацији спољнополитичке оријентације суверене државе. Овај други аспект пружа реалне елементе за проналажење одговора на питање неутралности као стратешке оријентације суверене државе, а што би требало да допринесе бољем разумевању програмског концепта неутралности за који се Србија определила. Овај поглед огледа се у разматрању вредносног обрасца у систему који би требало да буде одраз израђене стратешке културе, а посредно представља израз опште политичке и уставне културе.

Да ли уставотворна власт има улогу у одређивању неутралности или, прецизније, да ли је „неутрални устав“ или устав неутралне државе могуће донети у оквирима традиционалне уставотворне власти? Проглашење неутралности кроз изричиту уставну одредбу могуће је само као програмско начело, јер то није „чисто“ питање националне конституције већ се ставља „у погон“ тек када добије адекватно интернационално признање.<sup>1</sup> У домаћој правној литератури (С. Аврамов и М. Крећа) наводи се да стална неутралност представља „правни положај државе која, на основу међународних уговора, преузима обавезу да ће остати неутрална у случају сваког будућег рата,“ односно да се стална неутралност „заснива на међународном уговору између неутралних држава и других заинтересованих држава“.<sup>2</sup>

Уставно уређење овог питања морало би да има двоструки извор: суверену вољу државе да буде неутрална и пристанак других, такође суверених држава о овом механизму у функцији независности државе. Дакле, уколико се уставноправо неутралности

<sup>1</sup> Од неутралности треба разликовати „неутрализам“ као једнострано проглашење неутралности који држава изрази у конкретном случају „што представља њен спољнополитички курс „у односу на одређену ситуацију или догађај“ и то би онда представљало неутрализам. Док је неутралност „правна категорија, други (неутрализам, прим. аут.) искључиво је политичка.“ (С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд: Сл. гласник, 2007, стр. 142) Такође, о „неутрализму“ се говорило као о појави која је током двадесетог века у процесу деколонизације захватила земље које након стицања независности нису желеле да уђу у војно-политичке савезе. (P. Lyon, „Neutrality and the Emergence of the Concept of Neutrality“, *The Review of Politics*, 22(2), (1960): p. 266).

<sup>2</sup> С. Аврамов, М. Крећа, *op. cit.*, стр. 140.

тралност схвата као инструмент за очување независности (пример Швајцарске), та да би правна моћ овог уставног начела била ограничена међународним правом. Међународни уговор, иако није „старији“ од устава, сублимира део суверене воље уставотворца за проглашење неутралности као правног начела у функцији независности државе. То не значи да уставотворна власт по питању спољнополитичке оријентације губи своје примарно својство, већ је реч о томе да инструменти спољне политике који треба да обезбеде темељна начела (независност и сувереност државе) морају бити усклађени са општеприхваћеним правилима и изворима међународног права.

Са друге стране, у тражењу одговора на постављено питање, мора се узети у обзир да устав није само нормативни, тј. општи правни акт најјаче правне снаге већ да има својства политичког и програмског документа. Ове карактеристике устава отварају уставотворцу шире поље да одреди своју националну политику у дужем периоду, па и да се изјасни о питању војне неутралности. Комплексност значења изворног акта државе отвара простор да устав успостави основне вредности које треба да омогуће идентификовање грађана са темељним уставним начелима, а тиме и да изгради однос према војсци и неутралности као спољнополитичкој оријентацији државе. Оно што је важно за потенцијално проглашење неутралности у уставу јесте што и појам неутралности, као и сам устав, има своје правно и своје политичко значење. У нормативном или правном смислу неутралност обухвата формална права и одговорности неутралне државе које су, осим уставом и правним изворима у националном поретку, уређене и међународним правом у оквиру хашких конвенција, првенствено за време трајања рата. Политичко значење неутралности, са друге стране, укључује различите поступке држава и њихову политичку праксу у мирнодопском стању, тако да је појам неутралности као мирнодопски концепт, нарочито у двадесетом веку, отишао далеко испред његовог правног значења.<sup>3</sup>

Питање неутралности данас се, углавном, доводи у везу са стратегијом великих сила, па се отуда посебно издваја позиција тзв. малих држава и њихова оријентација ка неутралности. То је одраз реалног сагледавања односа у међународном поретку и односа силе и моћи, а што у уставној и правној држави, која почива на идеји једнакости и људских слобода, као и на суверености грађана, може бити доведено у питање. Уставотворна власт, као изворна, представља примарни израз суверености, па отуда величина територије, економска и друга снага не одређују границе установљавајућој власти. Зато се кроз призму устава не може говорити о позицији малих држава, јер та „мерна јединица“ или критеријум не постоји у погледу слободног вршења суверене власти. Са друге стране, неутралност као спољнополитичко опредељење у међународним односима реално представља израз односа снага и моћи, па се ова напомена о тзв. малим државама не може сасвим занемарити.<sup>4</sup>

Посматрана као политички појам, неутралност може бити разматрана у контексту „духа устава“ (Ш. Монтескје) или онога што је А. Токвил назвао „навике прирасле срцу

<sup>3</sup> N. Andrén, "On the Meaning and Uses of Neutrality", *Cooperation and Conflict*, No. 26, 1991, pp. 67–83.

<sup>4</sup> Има мишљења да тзв. мале државе немају моћ да питање неутралности ставе на „дневни ред“, али оне могу да учествују у њеној реализацији или промени, па се у тим границама може сагледати потенцијал неутралности. (S. W. Duke, "Small states and European security", In *Small states and Alliances*, E. Reiter et al. (eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2001, p. 35)

грађана”. У оквиру тако доживљених вредности могло би се говорити о развоју концепта неутралности који, осим програмског, може да добије нормативни израз у неком од извора уставног права. Треба узети у обзир и токове савремене уставности који воде према „интернационализацији” устава, са једне стране, и „конституционализацији” међународног поретка, са друге стране. Ова два тока крећу се упоредо и могу утицати на традиционална обележја устава и уставности. Отуда се може рећи да су нека обележја националних устава, као што су идентитет, норме и вредности постале једнако важне и у међународним односима. Са друге стране, питање неутралности никада није било искључиво питање унутрашње политике и националне конституције, већ је било одређено односима и релацијама на међународном плану. У том контексту данас се говори о „вишестепеном конституционализму”,<sup>5</sup> који упућује да све нивое одлучивања треба посматрати као једну целину и да конституционализам треба да се усредсреди на то како да осигура остваривање уставних функција без обзира на то ко ће то чинити, односно да ли је то надлежност националних или међународних органа.<sup>6</sup> Нова гледишта указују на функционалне слабости класичне уставотворне власти која нема капацитет да суверено и у целости уреди правни поредак. Нови нивои одлучивања на међудржавном или међународном плану располажу капацитетом да ограничавају или постављају стандарде традиционалним уставним органима у остваривању њихових аутономних уставних надлежности. Међународно право, које успоставља нове механизме заштите и уређује области које директно утичу на поједина уставна питања (као што је спољнополитичка оријентација), има механизме за контролу националних власти у погледу остваривања њихових међународних обавеза.

У формалном смислу, стална или перманентна неутралност примењује се у свим условима, ратним и мирнодопским, и уређена је, по правилу, међународним актом, а ређе и самим уставом.<sup>7</sup> Неутралност је *state-centric* феномен, који одговара државно оријентисаном концепту који почива на искључивости унутрашње суверености која даје изворно право држави да штити своју сувереност. Међутим, данас је његова дефиниција превазишла оквире концепта неутралности и она се објашњава кроз призму међународног права, јер се либерални интернационализам бави првенствено потребама и захтевима великих сила у међународним односима, занемарујући национални интерес и сувереност, нарочито тзв. малих држава. Дакле, кроз ову призму посматрано неутралност малих земаља могла би да дође у обзир само уколико се то уклапа у стратегију великих сила.<sup>8</sup> Државе би морале да прилагоде уставноправно уређење неутралности „сагласно својој специфичној интерпретацији”; на тај начин могле би да „произведу норму или правило о неутралности.”<sup>9</sup>

<sup>5</sup> M. Hertig, T. Cottier, “The Prospects of 21st Century Constitutionalism”, In *Konturen der Neuen Weltordnung: Beiträge Zu Einer Theorie der Normativen Prinzipien Internationaler Politik*. Urs Marti & Georg Kohler (eds.), De Gruyter. 2003, p. 299.

<sup>6</sup> Присутно је и гледиште о тзв. компензаторној уставности која настаје као израз глобалне стратегије да се „компензује деконституционализација” на националном нивоу. (A. Peters, “Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures (January 1, 2006). *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, 2006. p. 580).

<sup>7</sup> C. Agius, K. Devine, „Neutrality: A really dead concept? A reprise”, *Cooperation and Conflict* 46(3), 2011, p. 267

<sup>8</sup> Наведено према C. Agius, K. Devine, op. cit., p. 272.

<sup>9</sup> H. Nakovirta (1988), Наведено према C. Agius, K. Devine, op. cit., p. 268.

У материјалном смислу, опредељење за концепт неутралности потиче од онога што је шведски аутор J. Gunnar протумачио као „жртву” коју тзв. мале државе нису дужне да „положе”. Не може се очекивати да државе ризикују своје постојање ради неке неизвесне перцепције о њиховој улози у глобалној борби између великих сила. Отуда, неутралност није сама себи циљ већ рационалан начин који се сматра важним инструментом у континуираном остваривању циљева безбедности, а који је дефинисала влада ради очувања независности земље.<sup>10</sup> Неутралност као форма уставног идентитета не би требало да буде одбачена, односно о њој би се могло говорити са аспекта њене реалне функције у поређењу са идентитетом безбедности који је базиран на чланству у војним савезима.<sup>11</sup> На питање „уставног идентитета” могу се надовезати и друга тзв. идентитетска питања, као што су културни и вредносни идентитет. У том смислу, П. Хаберле о уставу каже: „Устав није само правни поредак за правнике, да га они тумаче према старим и новим правилима умећа – он делује битно и као водич за неправнике: за грађанине.” По његовим речима, устав није само нормативни акт већ представља „израз стања културног развоја, средство културног самоприказивања некога народа, огледало његове културне баштине и темељ нових нада.” Зато се мора уважити постојање тзв. живог устава који је дело „свих тумача устава отвореног друштва”, а који је, по свом изразу, много више „оквир за културну (ре)продукцију и рецепцију те спремник баштињених ’културних’ информација, искустава, доживљаја, па и мудрости”.<sup>12</sup>

У изградњи стратешког опредељења државе и у развијању стратешке културе може се тражити и пронаћи моћ устава.<sup>13</sup> Традиција и трајне вредности дефинишу манир или начин на који људи постоје и дејствују, а то је посебно важно, јер се на тај начин омогућава прављење разлике између онога што је право и онога што није. Идентитет је, може се рећи, једна култура јер дефинише постојање (егзистенцију), сврху и понекад судбину. Има мишљења да је стратешка култура „систем симбола (нпр. конструкција полемике, језика, аналогije, метафоре) који делује тако да успостави свеобухватне и дуготрајне стратешке преференце” путем формулисања концепта улоге војне силе у међудржавним политичким питањима, односно да се ови појмови изразе тако да изгледају као реални и ефикасни.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> J. Gunnar, *Sweden between the Power Blocs: A New Strategic Position*. Наведено према: A.C. Ugwukah, „Neutrality as a Foreign Policy Principle: A Historical Evaluation of the Swedish Posture”, *Historical Research Letter*, Vol.17, 2015, p. 37.

<sup>11</sup> C. Agius, K. Devine, op. cit., pp. 265-284.

<sup>12</sup> P. Häberle, „Ustav kao kultura”, *Politička misao*, vol. 37, br. 3, 2000, str. 17.

<sup>13</sup> Стратешка култура није синоним за војну културу, јер је војна култура врста културе организације и више је конзистентна. (R. Коpec, „The Determinants of the Israeli Strategic Culture”, *Przegląd Narodowościowy – Review of Nationalities*, No. 6, 2016, p. 137.)

<sup>14</sup> Стратешка култура је концепт свеукупне „како и зашто” стратегије. Она је изазов за све који је изучавају да проналазе изворе који идентификују оно што Elisabeth Kier зове „комплет базичних претпоставки, вредности, норми, веровања и формалног знања који обликује колективно схватање или разумевање”. (Упор. M. V. Rasmussen, „What’s the Use of It?»: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force”, *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40(1), 2005, pp. 70-71.; A. I. Johnston, „Thinking about Strategic Culture”, *International Security*, Vol 19, No 4, 1995, p 46.)

## Упоредни поглед на уставе неутралних држава

Док се о неутралности расправљало у другој половини двадесетог века током периода хладног рата, данас је ово питање готово утихнуло у теоријским анализама како европске, тако и светске безбедности. По завршетку хладноратовске ере наутралност се истражује углавном на потенцијалима европских земаља, као што су Аустрија, Швајцарска, Шведска, Финска и Ирска, које су већ етаблирале своју војну и спољнополитичку оријентацију, а ређе на примеру нових неутралних држава од којих су неке самопрокламовале своју неутралност, као што је то учинила Србија.<sup>15</sup>

С обзиром на нове односе у међународном поретку, термин „неутралност“ постепено се замењује другим изразима. Данас се углавном користи нова синтагма „војно несврстане“ државе, насупротив раније коришћеном термину „неутралност“.<sup>16</sup> Од деведесетих година за Шведску и Финску се користи термин „*militarily non-aligned*“, Ирска се означава као „*military neutrality*“, док је Аустрија „*non-allie*“ држава у стратешком смислу. Међутим, овде није реч само о терминолошком, већ и о суштински различитом виђењу војне позиције ових држава у оквиру заједничке европске политике. Термин „војно несврстане“ потиче из периода хладног рата и он је више политички него што је правни, јер је његов циљ био избегавање уплитања у сукобе великих сила (што је био политички став Шведске и Финске). Концепт војне несврстаности, међутим, не искључује могућност да се уђе у рат ради заштите националних интереса, али само када нису укључене велике силе.

Посматрано кроз уставну регулативу, неутралност може бити дефинисана као начело које обезбеђује сталност и потребу развијања овог вредносног одређења, као што је то случај са Швајцарском. Са друге стране, Шведска и Финска нису уставима уредиле ово питање, јер је њихова стратешка оријентација била условљена међународним односима у хладноратовској ери и њиховом позицијом у међународним односима.

У Швајцарској је војна неутралност уређена Уставом као највишим општим правним актом државе. Као иницијални чин швајцарске неутралности узима се закључивање споразума између Швајцарске и Француске у Фрибуру (12.11.1516), од када Швајцарска наступа као савез или се сматра хомогеним федералним савезом, а од тада није предузела ниједну директну активност у акцијама које су биле ратног карактера.<sup>17</sup> Стална неутралност је, дакле, израз традиције у политичкој историји Швајцарске, а свој формални израз добила је у Париском споразуму, проглашеном након Бечког конгреса 1815. године. Такође, након Првог светског рата у два споразума, Версајски уговор 1919. и Лондонска декларација 1920. године, потврђена је стална неутралност Швајцарске. Проглашење неутралности у Уставу представљено је као инструмент заштите независности државе. Инструментални карактер неутралности види се у томе што она није прокламована као општи циљ у чл. 2. Устава (1999) већ се, као инструмент остваривања основних циљева државне политике, разрађује у делу који уређује надлежности уставних органа. Уставно проглашење војне неутрално-

<sup>15</sup> После 2000. године неутралност су прокламовале Србија, Руанда, Молдавија и Гана, при чему њихова одлука нема међународноправно признање и утемељење у међународном споразуму. Од новијих неутралних држава само Туркменистан има потпуну неутралност коју су признале Уједињене нације.

<sup>16</sup> С. Agius, K. Devine, op. cit., p. 266

<sup>17</sup> G. Sherman, "The Neutrality of Switzerland", *The American Journal of International Law*, No. 12(2), 1918, pp. 241-242.

сти на примеру Швајцарске има инструментални карактер који се остварује кроз надлежности федералне скупштине и извршног органа федерације. Ради заштите независности државе Савезна скупштина и Савезни савет могу предузимати мере за очување спољне безбедности и независности, као и неутралности Швајцарске.<sup>18</sup>

У својој спољној политици Швајцарска се определила да промовише „правичан и мирнодопски” међународни поредак, па је у чл. 54. Устава потенцирано да је спољна политика усмерена на поштовање људских права, демократију и мирну коегзистенцију народа. Почев од 2001. (и 2004) године, у новом швајцарском законодавству (Закон о федералној војсци) допуштено је учешће представника војске Швајцарске у мировним мисијама, које су компатибилне са начелом неутралности, само ако су те операције у складу са начелима спољне и безбедносне политике и ако су засноване на мандату Уједињених нација и Организације за европску безбедност и сарадњу (OSCE). Осим тога, учешће швајцарске војске у мировним операцијама има следећа обележја: мисије су факултативне и није допуштено војно укључивање у борбене ситуације или дејства ради смиривања страна у конфликту путем силе.<sup>19</sup> Приступање Швајцарске Уједињеним нацијама, 3. марта 2002. године, представљало је велики искорак у концепту сталне неутралности. Међутим, став је Савезног савета да то није било у противности са начелом неутралности, јер је швајцарска неутралност компатибилна са Повељом УН и неће бити повређена њеним чланством у УН. На тај начин, стална неутралност уведена је у оквиру активне спољне политике Швајцарске која не допушта да је неутралност уведе у „изолационизам”, јер она треба да промовише сарадњу и солидарност ради очувања безбедности на територији државе, испуњавајући истовремено обавезе које ова држава има у свету.<sup>20</sup>

За разлику од Швајцарске, принцип неутралности у Шведској није проглашен уставом, па стога има мишљења да је, са нормативног аспекта, шведска неутралност „флексибилна” у односу на „ригидно” начело неутралности у Швајцарској.<sup>21</sup> Осим тога, шведска неутралност се разликује од швајцарске и по томе што она имплицира неутралну политику само у случају рата (осим у случају самоодбране), док је швајцарска неутралност стална „и у рату и у миру”. Устав Шведске, познат као Инструмент владања, који је донет 1809. године, није могао уредити неутралност, јер се она развија од 1812. године након губитка територије и преузимања Финске од стране Русије. Једини законски документ који је донет у деветнаестом веку био је законодавни акт из 1894. године (као додатак члану 74. Инструмента владања), у којем је било предвиђено да неутралност може бити примењена у сваком будућем сукобу, осим у случају самоодбране. Сматра се да је овај акт био израз самопрокламоване неутралности, односно да је то била унилатерална декларација Шведске о њеној војној неутралности која није била призната од других држава.<sup>22</sup> Као основа модерне спољне политике Шведске, неутралност је добила јединствену парламентарну подршку декларацијом о неутралности након завршетка Првог светског рата.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2002, art. 173. and 185.

<sup>19</sup> T. Fleiner, A. Misić, N. Töpperwien, *Swiss Constitutional Law*, Kluwer Law International, 2005, p. 28.

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> J. F. L. Ross, *Neutrality and International Sanctions: Sweden, Switzerland, and Collective*. Praeger Publishers, NY. 1989. pp. 42-43.

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> J. Eliasson, „Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration”, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8, N° 6, 2004.

Неутралност у Шведској није до данас проглашена уставом, упркос томе што је она и у новом веку задржала своје спољнополитичко опредељење. У уставној организацији парламентарне монархије утицај појединих лидера није се одражавао на ово питање (са изузетком Т. Ерландера, тзв. земља-отац премијер и У. Палмеа), те се о политици неутралности углавном изјашњавао парламент. У нормативном оквиру постепено је развијено правило о начину одлучивања о питањима из спољне и одбрамбене политике које, иако формално уређено као већинско одлучивање, увек захтева висок ниво сагласности свих страна, односно посланичких група у парламенту. Влада је дужна да акте који су донети у Европском парламенту достави националном парламенту, док парламентарни одбор за Европску унију служи као веза са шведском националном скупштином. Дакле, парламентарни одбори служе као спона између владе и парламента и омогућавају парламенту да буде укључен на сваком нивоу у процесу креирања политике, а посебно оне која се односи на њен статус неутралности.<sup>24</sup>

Ако се говори о моделима неутралности, шведском моделу не може се спорити да је успешан, јер произилази првенствено из вредносног, а не само из нормативног обрасца. Скандинавски образац почива на традицији, вредностима, идентитету, што доприноси тзв. европској безбедности. Од недавно овом питању приступа се нормативистички, па се поставља дилема: зашто неутралност није окончана хладним ратом ако је била искључиво израз сукоба међу великим силама? Прецизније, да ли је глобализам наметнуо другачију реалност у области безбедности и очувања мира? У одговору на ова питања многи су се позвали на идентитетске основе политике и праксе неутралности, па је отуда потребно узети у обзир вредности и уверења у националним оквирима. Уколико јавно мишљење пружа подршку неутралности, онда она може да се развија и прихвати као стратешко опредељење и вредносно питање уставног идентитета.<sup>25</sup> Неутралност је постала идеолошка срж шведског идентитета који је преузео и развија став о супериорности или изузетности, посебно *vis-à-vis* континенталне Европе.<sup>26</sup>

Финска је своју неутралну политику развијала као последицу стицања независности од совјетске империје и задржала је током периода хладноратовских односа у Европи. Модел неутралности у Финској неки аутори дефинишу као делимично правну (*de iure*) и делимично фактичку (*de facto*), а при томе врло флексибилну и прагматичну.<sup>27</sup> „Стил” који је развијен у финској неутралности карактерише се реал-политиком и прагматизмом, без моралних и идеолошких конотација. Након проглашења независности од Русије, 1917. године, Финска је покушала да ојача уставна овлашћења шефа државе у спољној политици. Мада тада није прогласила неутралност у свом Уставу (1919), Финска је на самом почетку након увођења неутралности прагматично унела новине у функцијама највиших уставних органа. Тако је председник Републике добио ексклузивна овлашћења у спољној политици и готово да није имао никаквих обавеза консултовања са парламентом, јер је располагао дискреционим овлашћењима у сфери спољне политике. Након доношења новог Устава 2000. године, Финска је у овој области изменила овлашћења носилаца из-

<sup>24</sup> Ibidem

<sup>25</sup> Наведено према: С. Agius, К. Devine, op. cit., p. 273.

<sup>26</sup> Швеђани су се за своју врлину изборили у школским уџбеницима, партијској литератури, као и у медијима, па је она постала део идентитета јер „бити Швеђанин значи бити неутралан” (Opinion, 2002). J. Eliasson, op. cit., p. 5.

<sup>27</sup> Ibidem



вршне власти и унела равнотежу у односима између премијера и шефа државе. Према секцији 93. новог Устава влада је преузела спољну политику Европске уније, под надзором парламента, док је шефу државе препуштено да се бави општом спољном политиком.<sup>28</sup> Питање неутралности уведено је у оквир спољне политике Европске уније, што је значило да влада у овој области доминира, док се шефу државе препуштају спољнополитички послови према осталим државама.

Међутим, чланство Финске у Европској унији и процес евроинтеграција у великој мери су се одразили на модел финске неутралности. Након доношења националног Устава 2000. године десило се неколико кризних момената који су изазвали нормативне промене у уставном праву Финске. Велика „уставна криза“ десила се 2006. године, када је национални парламент био политички подељен између оних који су подржавали шефа државе и оних који су били на страни премијера и владе. Уследило је доношење новог законског решења, па је област спољне политике и руковођење војском уређено на следећи начин: председник Републике доноси одлуку о учешћу у операцијама на основу владиног предлога, а влада би требало да саслуша председника пре него што сачини овај предлог. И, обрнуто, председник би требало да доноси одлуку о стављању борбених група ЕУ у статус високе спремности и о слању трупа у мисије.<sup>29</sup> Дакле, „европеизација“ спољне политике је далекосежно утицала на спољнополитичко опредељење Финске, па и даље од тога –, она утиче на промене у схватању идентитета и националног интереса. Притисак Европске уније утицао је на редефинисање финске неутралности и управљање кризама (*non-alignment and peacekeeping/crisis management*). Идентитет тзв. мале државе замењен је идентитетом тзв. мале државе чланице ЕУ, што је утицало на разумевање спољне и безбедносне политике.<sup>30</sup>

Неутралност у Аустрији проглашена је Уставним законом о неутралности, 26. октобра 1955. године, што је обезбедило непосредни правни извор у домену уставног права. Аустријска неутралност настала је на темељу специфичних односа два војно-политичка блока и, на предлог аустријских званичника, била је одобрена од стране Москве, а на то су пристале и остале државе. Аустријски политичари видели су неутралност као могућност одбране од сваког покушаја политичке или економске унификације или уједињења са Немачком, односно као могућност да поврате сувереност на целокупној државној територији. Све до касних осамдесетих година Москва је посматрала аустријску неутралност као гаранцију против обнове западнемачког „империјализма“ и као „случај“ на којем се тестирали потенцијална намера напада на источни блок земаља. Прецизније, ако би у мирнодопским условима неутралност Аустрије била суспендована, то би се сматрало почетком сукоба као 1938. године.<sup>31</sup>

Мада је прогласила сталну неутралност, Аустрија је, за разлику од Швајцарске, добила место у Уједињеним нацијама, а своју сталну неутралност разрадила је по швајцар-

<sup>28</sup> Art. 93. *The Constitution of Finland* 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included), Ministry of Justice, Finland.

<sup>29</sup> Наведено према: Т. Palosaari, Neither neutral nor non-aligned - The Europeanization of Finland's foreign and security policy, *Finnish Foreign Policy Papers* 03, December 2013. p. 25.

[http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96855/neutral\\_nor2013.pdf;sequence=1](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96855/neutral_nor2013.pdf;sequence=1)

<sup>30</sup> Т. Palosaari, op. cit., p. 28.

<sup>31</sup> G. Bischof, A. Pelinka, R. Wodak, (Eds.), *Neutrality in Austria* (Contemporary Austria Studies, Volume 9). Transaction Publishers, New Brunswick/New Jersey 2001, p. 70.

ском моделу у посебном Уставном закону који садржи два члана.<sup>32</sup> У првој одредби Уставног закона истиче се: „За потребе трајног очувања спољне независности и за потребе неповредивости њене територије, Аустрија проглашава својом вољом своју трајну неутралност.” Интересантно је да се у продужетку ове уставне декларације истиче да ће неутралност „одржати и бранити свим средствима” која јој стоје на располагању, што указује да је реч о облику неутралности према „другима”, а да се ова земља није одрекла могућности да свој поредак брани свим расположивим средствима. Централно место овог Уставног закона (чл. 1. ст. 2) јесте оно око чега су се сложиле силе, односно у то време два супротстављена војно-политичка блока, а то је да „за очување овог циља у будућности Аустрија се неће придруживати било ком војном савезу и неће допустити успостављање било које војне базе на својој територији”. Године 1994, у току придруживања Европској унији, Аустрија је изменила свој Устав путем референдума на којем су се грађани изјашњавали о новом уставном закону о придруживању ЕУ. Наиме, у члану 23ф. ст. 1. Устава пише да Аустрија „узима учешће у заједничкој спољној и безбедносној политици Европске уније”, што подразумева и учешће у задацима као што су „мере којима се суспендују односи, рестрикција или потпуно прекидање односа, са једном или више трећих земаља,” а да се притом примењују резолуције Европског савета о заједничкој одбрани.<sup>33</sup>

Не треба занемарити чињеницу да су се након пада Берлинског зида односи у спољној политици и међународној заједници променили и да су вршени притисци на мале земље да одустану од неутралности. Међутим, то није имало ефекта свуда, па је тако Ирска остала на својим позицијама које се могу објаснити ставом грађана о потреби неутралности која представља везивно ткиво националне политике и суверености коју штите својим уставом.<sup>34</sup> У новим политичким расправама у Ирској напомиње се да се о неутралности мора говорити као о уставном начелу, али се и сматра да Ирска нема експлицитну уставну одредбу о том питању, те да се о томе може само полемисати и потенцијално мењати спољнополитичка оријентација државе.<sup>35</sup> Устав Ирске из 1937. године, који је са изменама и допунама још увек на снази,<sup>36</sup> не садржи експлицитно одредбу о неутралности. Међутим, има мишљења да једна уставна одредба (чл. 28.) представља *implicite* правни основ неутралности као дугогодишње спољнополитичке оријентације Ирске: „Рат неће бити проглашен и држава неће учествовати у било ком рату без сагласности Доњег дома”, те да је ово уставни израз самоопредељења, а не обавезивање на неутралност *per se*.<sup>37</sup> Догађаји после

<sup>32</sup> Constitutional Law on the Neutrality of Austria (26 October 1955).

<sup>33</sup> F. Frišenšlager, Austrijska „stalna neutralnost“ nakon 1995. godine – model za Srbiju?, u *Neutralnost u XXI veku - pouke za Srbiju*, Igor Novakovic ur., Beograd, 2013. str. 61.

<sup>34</sup> Према речима Neal G. Jesse „у ирској политичкој култури неутралност ... се појављује као манифестација или израз суверености и независности” и подржана је увек, без обзира на сукобе који се одвијају на политичкој позорници. (N. G. Jesse, „Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective”, *International Political Science Review* (2006), Vol 27, No. 1, p. 27)

<sup>35</sup> Политичка странка и национални покрет ирског републиканизма „Шин Фејн” поднео је предлог за измену Устава и одржавање уставног референдума на којем би се грађани изјаснили о неутралности, која би на овај начин добила и нормативни израз. ([http://www.sinnfein.ie/files/2018/AOS\\_Neutrality\\_Doc\\_Final.pdf](http://www.sinnfein.ie/files/2018/AOS_Neutrality_Doc_Final.pdf)) Такође, видети Rory Finnegan, „Irish Neutrality?”, *Signal magazine*, 2008, pp. 25, Internet [Retrieved January 12th, 2014], [http://raco.ie/attachments/068\\_1\\_2\\_irishneutrality.pdf](http://raco.ie/attachments/068_1_2_irishneutrality.pdf)

<sup>36</sup> Constitution of Ireland, 1937 (amendments effected up to the time of printing of this edition december 2018).

<sup>37</sup> R. Fanning, Irish Neutrality: An Historical Review, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 1, No. 3 1982, pp. 28-29.

Другог светског рата, нарочито приступање Европској унији и подршка америчким акцијама, довели су у питање ирску неутралност. Сматра се да је однос Ирске са Унијом пун антагонизма према ирској „самоперцепцији” о сопственој неутралности.

У последњем таласу конституционализације крајем прошлог века, када су доношени грађански уставни источноевропских земаља (укључујући бивше совјетске и југословенске републике), нове уставне демократије углавном су преузимале обрасце из западноевропске уставности. У погледу проглашења основних уставних начела и вредности као образац служио је модел Европске уније и њених чланица, што је задовољило нормативни оквир уставотворне власти. Програмске одредбе које се односе, поред осталог, на спољнополитичку оријентацију државе, претежно су биле усмерене на европске вредности и будућност европске интеграције. Проглашавање војне неутралности је ретка појава, која готово да није ни дошла до изражаја, осим у појединим бившим совјетским републикама. Тако је Уставом Туркменистана 2008. године проглашен принцип сталне неутралности, што је један од ретких примера.<sup>38</sup> У преамбули тог Устава проглашена је перманентна неутралност као један од легитимних циљева у заштити уставних вредности. Такође, одредба чл. 1. Устава уређује међународноправни положај државе и садржи основе спољне и унутрашње политике која се остварује у складу са одређењем сталне неутралности, потврђене Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 1995. године. С обзиром на то да уставотворна власт не може функционално сама да уреди ово питање, она се позвала на међународно право и на резолуцију под називом „Стална неутралност Туркменистана” од 12. децембра 1995. године, у којој је истакнуто да се подржава декларисани статус перманентне неутралности ове државе, као и да се позивају чланице Уједињених нација да поштују и подрже овај статус, уз истовремено поштовање њене независности, суверенитета и територијалног интегритета.

Прави пример једностраног проглашења неутралности представља Молдавија. Она је својим Уставом из 1994. године уредила ово питање највишим општим правним актом државе, али њена неутралност није призната у међународном праву.

## Закључна разматрања о неутралности Србије

Неутралност као спољнополитичко одређење Србије проглашена је политичким актом који је усвојила Народна скупштина 2007. године, а на темељу смерница за спровођење државне политике у односу на Косово и Метохију „имајући у виду реалну опасност по суверенитет и територијални интегритет РС која проистиче из претњи једностраним проглашењем независности Косова”. Резолуцијом Народне скупштине (2007) „војна неутралност” је проглашена „у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука по том питању”.<sup>39</sup> Из формулације садржане у Резолуцији

<sup>38</sup> Turkmenistan's Constitution of 2008. [https://www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan_2008.pdf?lang=en)

<sup>39</sup> Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије (26.12.2007) у тачки 6. проглашава: „Због укупне улоге НАТО-а, од противправног бомбардовања Србије без одлуке СБ до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО 'коначан орган' власти у 'независном Косову', Народна скупштина доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука по том питању.”

може се закључити следеће: 1) неутралност је изражена као политички став представничког органа у једном акту политичког карактера, те она нема правно обавезујућу снагу; 2) Народна скупштина се политичким актом експлиците одредила према „постојећим војним савезима”,<sup>40</sup> што значи да се политички став о неутралности аутоматски мења уколико дође до промене или настанка нових војних савеза; 3) неутралност може да буде предмет националног референдума на којем би грађани непосредним одлучивањем донели правно обавезујућу одлуку о спољнополитичком опредељењу државе.

Након усвајања Резолуције, која је требало да представља основ за преговоре о статусу јужне покрајине, уставни органи нису афирмисали идеју војне неутралности у својим програмским и политичким документима, као што је то, на пример, Стратегија националне безбедности или Стратегија одбране. С обзиром на то да је реч о програмским актима, није било сметњи да политичке власти преиспитају ову оријентацију, па чак и да од ње одустану, или да учине корак даље у смислу нормативног уређивања истог питања. Непозивање и некористићење декларисаног политичког става у спољнополитичким односима указује на то да ће недостатак „искуства” у будућности онемогућити истицање аргументације у међународним односима и потенцијалним захтевима за признавање неутралности. Има мишљења да је однос власти и званичне политике према једном стратешком опредељењу државе у великој мери поништио очекиване ефекте спољнополитичке оријентације, те да држава није искористила потенцијал да бар развије добру праксу која би упућивала на њену спољнополитичку оријентацију.<sup>41</sup> Отуда би се могло закључити да би о овом питању требало да се изјасне грађани на један од два начина: први, расписивање референдума о усвајању стратешког спољнополитичког опредељења државе који би био обавезујући за све будуће власти или, други, исто питање изнети на уставни референдум као акт допуне Устава којом би се, поред „припадности европским принципима и вредностима”, унела и војна неутралност као спољнополитичка оријентација у функцији заштите независности.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Војна неутралност Србије је, по мишљењу И. Новаковића, „недоследна и селективна”, јер се односи само на НАТО и евентуално ОДКБ, као „војни савез већине постсовјетских држава”. (И. Новаковић, *Стално неутралне државе у Европи у постхладноратовском периоду 1989-2011*, (док. дис.) Београд: Факултет политичких наука, 2016. стр. 280)

<sup>41</sup> Према речима В. Благојевића, спорно је то што „Србија није покренула иницијативу за правним и политичким деловањем сопственог концепта ‘војне безбедности’, нити је расписан референдум...”. Ако се узме у обзир да је за сталну неутралност потребно не само међународноправно признавање, већ и „континуитет реализације политике”, онда аутор сматра да „Србија није неутрална држава, иако води политику неутралности.” (V. Blagojević, „Potencijal politike neutralnosti Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima”, U *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, Zbornik radova sa naučne konferencije (Ur. Srđan T. Korac), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 250)

<sup>42</sup> Ова тема није била у основи спорна међу носиоцима власти од њеног проглашења, али је било полемике око тога да ли она заслужује уставну регулативу, односно да ли војну неутралност треба прогласити Уставом Републике. Тако, Вук Јеремић, председник Народне странке, и Санда Рашковић Ивић, потпредседница Народне странке, оцењују да би концепт војне неутралности требало да буде Уставом дефинисан. (Упор. „Нови стандард”, 9.02.2017. и дневни лист „Данас”, 5.06.2018). Бивши судија Врховног суда Србије Зоран Ивошевић сматра да би било боље да се принцип војне неутралности унесе у Устав него у закон јер, по његовом мишљењу, „код сваке промене политичких власти које имају већину у Скупштини могло би се лако десити да се закон промени.” („Спутњик”, 15. 1.2017) Професор Миломир Степић сматра да „неутралност не би требало да буде опредељење ‘чврсто заковано’ неким одредбама промењеног Устава”, јер би то „везало руке” у случају да се појави савез који би понудио помоћ „у реинтеграцији Покрајине у уставно-правни поредак Србије”. („Нови стандард”, 2.10.2018)

Дакле, уколико би се након свих претходних корака, који обухватају не само декларативну већ и активну политику државних органа у погледу спољнополитичке оријентације, предузео последњи корак у правном нормирању неутралности у оквиру Устава, онда би се у постојећим условима то питање могло уредити искључиво као програмско начело. У том случају, правно обавезујућу снагу овој уставној прокламацији дала би одредба о надлежностима уставних органа, првенствено законодавне и извршне власти, који би имали прецизна овлашћења и одговорности за остваривање надлежности у заштити независности и самосталности, па тиме и у погледу неутралности. Уколико би се требало одредити за један од формалних израза неутралности Србије, било би примереније финско и шведско искуство које је неутралност *de facto* задржало у својој спољнополитичкој оријентацији, за разлику од швајцарског и аустријског модела који је *de iure* потврдио неутралност. Неизграђена уставна култура и одсуство уставних вредности указују на то да је у националним оквирима приоритет да се јача одређено опредељење првенствено програмски, и то на нивоу система вредности и стратешког опредељења државе. Коначно, уважавајући уставну и политичку реалност, могло би се рећи да избор неутралности као спољнополитичка оријентација мале земље представља више резултат притиска безбедносних проблема него нормативне жеље да се направи политичка дистанца у међународним односима.

## Литература

- [1] Аврамов, С., Крећа, М. *Међународно јавно право*, Београд: Сл. гласник, 2007.
- [2] Agius, C., Karen, D. „Neutrality: A really dead concept? A reprise”, *Cooperation and Conflict* 46(3), 2011, pp. 265-284. (<http://ezproxy.nb.rs:2063/doi/pdf/10.1177/0010836711416955>)
- [3] Andrén, N. On the Meaning and Uses of Neutrality. *Cooperation and Conflict*, XXVI, 1991, 67-83. *Cooperation and Conflict*, 26(2), 67-83. doi.org/10.1177/001083679102600202
- [4] Bischof, G., Pelinka, A., Wodak, R. (Eds.), *Neutrality in Austria* (Contemporary Austria Studies, Volume 9). Transaction Publishers, New Brunswick/New Jersey 2001, pp. 69-91.
- [5] Blagojević, V. „Potencijal politike neutralnosti Republike Srbije u savremenim међународним односима”, U *Uticaј vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, Ur. S. T. Korać, Beograd, 2016. str. 240-258.
- [6] Gray, C. S. „Comparative Strategic Culture”, *Parameters, Journal of the US Army War College*. Vol. XIV, No. 4. 1984. pp. 26-33.
- [7] Gunnar, J. *Sweden between the Power Blocs: A New Strategic Position*. Stockholm: Swedish Institute, 1986.
- [8] Duke, S.W. “Small states and European security”, In *Small states and Alliances*, E. Reiter et al. (eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2001, pp. 33-42.
- [9] Eliasson, J. „Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration”, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8, N° 6, 2004. pp. 1-21. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-006a.htm>)
- [10] Jesse, N.G. „Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective”, *International Political Science Review*, Vol 27, No. 1, 2006, pp. 7-28
- [11] Johnston, A.I. “Thinking about Strategic Culture”, *International Security*, Vol 19, No 4, 1995, pp 32-64.
- [12] Kopec, R. “The Determinants of the Israeli Strategic Culture”, *Przegląd Narodowościowy – Review of Nationalities*, No. 6, 2016, pp. 135-146.

- [13] Lyon, P. „Neutrality and the Emergence of the Concept of Neutralism”, *The Review of Politics*, 22(2), 1960. pp. 255-268. doi:10.1017/S0034670500008238
- [14] Новаковић, И., *Стално неутралне државе у Европи у постхладноратовском периоду 1989-2011*, (док. дис.) Београд: Факултет политичких наука, 2016.
- [15] Palosaari, T. “Neither neutral nor non-aligned - The Europeanization of Finland’s foreign and security policy”, *Finnish Foreign Policy Papers* 03, December 2013.  
[http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96855/neither\\_neutral\\_nor2013.pdf;sequence=1](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96855/neither_neutral_nor2013.pdf;sequence=1)
- [16] Peters, A. “Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures” (January 1, 2006). *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, 2006. pp. 579–610.
- [17] Rasmussen, M.V., “What’s the Use of It?: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force”, *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40(1), 2005, pp. 67-89. doi.org/10.1177/0010836705049735
- [18] Ross, J.F.L. *Neutrality and International Sanctions: Sweden, Switzerland, and Collective*. Preager Publishers, NY. 1989.
- [19] Sherman, G. “The Neutrality of Switzerland”, *The American Journal of International Law*, No. 12(2), 1918, pp. 241-250. doi:10.2307/2188141
- [20] Ugwukah, C. A., “Neutrality as a Foreign Policy Principle: A Historical Evaluation of the Swedish Posture”, *Historical Research Letter*, Vol.17, 2015, pp. 27-43.
- [21] Fanning, R. “Irish Neutrality: An Historical Review”, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 1, No. 3, 1982, pp.27-38.
- [22] Fleiner, T., Misić, A., Töpferwien, N., *Swiss Constitutional Law*, Kluwer Law International, 2005.
- [23] Frišenslager, F. “Аустријска „стална неутралност“ након 1995. године – модел за Србију?”, У *Неутралност у XXI веку - поуке за Србију*, Игор Новакović ур. Београд, 2013. стр. 67-64.
- [24] Häberle, P. Устав као култура. *Политичка мисао*, vol. 37, br. 3, 2000. стр. 3-21.
- [25] Hertig, M., T. Cottier, “The Prospects of 21st Century Constitutionalism”, In *Konturen der Neuen Weltordnung: Beiträge Zu Einer Theorie der Normativen Prinzipien Internationaler Politik*. Urs Marti & Georg Kohler (eds.), De Gruyter. 2003. pp. 120-162.

### Правни извори

- [1] Constitutional Law on the Neutrality of Austria (26 October 1955).  
[https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/670aa09c-4d4b-451a-84f2-23f2f9c8cb06/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/670aa09c-4d4b-451a-84f2-23f2f9c8cb06/publishable_en.pdf)
- [2] Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, 26.12.2007.  
<http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/component/content/article/65-zastita-suvereniteta?lang=lat>
- [3] *Switzerland’s Constitution of 1999 (with Amendments through 2002)*
- [4] *The Constitution of Finland* 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included), Ministry of Justice, Finland.
- [5] *The Constitution of Ireland*, 1937 (amendments effected up to the time of printing of this edition december 2018).
- [6] *The Constitution of Turkmenistan* 2008.  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Turkmenistan_2008.pdf?lang=en)