



NOVI VEK broj 2 - novembar 2012.

U ZMIJSKOM GNEZDU

Autor: Jelena Milić
str. 2

* * *

ZA DINAMIČNIJU REFORMU SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Analiza rezultata ankete
CEAS o stanju u sektoru
bezbednosti u Srbiji
i daljim neophodnim
reformskim koracima u
kojoj su učestvovali narodni
poslanici, državni službenici
i civilno društvo...
str. 35

* * *

GLAVNI IZAZOVI REFORME
SEKTORA BEZBEDNOSTI U
SRBIJI:
Uloga Zajedničke
bezbednosne i odbrambene
politike EU i NATO u reformi
sektora bezbednosti

Autor: Irina Rizmal
str. 45

Obaveze prema Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici u daljem procesu evropske integracije Srbije

Autor: Prof. dr Tanja Mišćević
FPN, Beograd

Str. 5

Izazovi privatnog sektora bezbednosti u novom veku

Autor: Jan Litavski
CEAS istraživač

Str. 11

Periferija periferije: Zapadni Balkan i kriza evra

Autor: Dimitar Bečev
šef kancelarije ECFR u Sofiji

Str. 24





U zmijskom gnezdu

„Mi smo tu upali u ‘zmijsko gnezdo’, među ljude koji koriste visoke funkcije u mnogim službama da gospodare životima, među ljude koji su se drznuli da prisluškuju najpre mene, pa onda i Aleksandra Vučića. To će morati da se istraži do kraja, tako u Srbiji ne može da se živi.“

Autor: Jelena Milić
CEAS direktorka

Tomislav Nikolić, predsednik Srbije

Prvih sto dana rade nove srpske vlade, čiju okosnicu čine Srpska napredna stranka (SNS), Socijalistička Partija Srbije (SPS) i Ujedinjeni regioni Srbije (URS), ne zaslužuju prelaznu ocenu. Pogledajmo bliže njen učinak u oblastima koje CEAS intenzivno prati: sektor bezbednosti, stanje ljudskih prava, Kosovo, regionalna saradnja, tranziciona pravda, evropske integracije.

Prethodno dostignuti nivo demokratskih procedura i praksi ugrožen je, ne samo Zakonom o Narodnoj banci Srbije, koji je bio u žiži interesovanja zapadne međunarodne zajednice, već i načinom smene direktora Bezbednosno-informativne agencije i izmenama Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti.

Alarmantna situacija u sektoru bezbednosti u Srbiji, izazvana pre svega nedopustivim kadrovskim rešenjima i rupama u demokratskom nadzoru nad sektorom, na koju CEAS godinama ukazuje, eskalirala je u pravu krizu u aferi koju mi u CEAS-u zovemo „kontra-Votergejt“.

Medijsko-stručna rasprava o činjenici da je Uprava kriminalističke policije MUP-a Srbije protivustavno naložila praćenje listinga razgovora potpredsednika Vlade Aleksandra Vučića i predsednika Srbije Tomislava Nikolića, fokusira se, nažalost, više na to ko za koga radi i zašto baš sada, nego na suštinu problema – protivustavnost dela i odsustvo demokratskog nadzora nad sektorom bezbednosti. I jedan i drugi uzrok pogoduju opasnom trendu uspostavljanja partijskih kontrola nad delovima aparata, čime se uveliko otežava i njegov profesionalni rad.

Činjenicu da je deo MUP-a delovao protivustavno potpuno su, nažalost, marginalizovali i sami objekti praćenja, Vučić i Nikolić. Za razliku od njih, poverenik Rodoljub Šabić i ombudsman Saša Janković ponovo ukazuju na srž problema. Četrnaest mera koje su insitucije, na čijem su čelu njih dvojica, predstavile radi

poboljšanja situacije u sektoru bezbednosti morale bi dobiti objedinjenu podršku svih iskrenih demokratskih i proevropskih snaga u srpskom društvu.

Predsednik svih građana Srbije Tomislav Nikolić oglosio se povodom endemskog praćenja i prisluškivanja u Srbiji tek kada se nekontrolisani sektor bezbednosti drznuo da neustavno prati njega i ministra odbrane, koordinatora rada svih službi bezbednosti i prvog potpredsednika Vlade Aleksandra Vučića.

Nedavno je obelodanjeno, i niko to nije demantovao, da se u Srbiji, na ovaj ili onaj način, prati privatna komunikacija oko 400.000 građana, od čega navodno „samo“ 15.000 legalno. Brojka od „samo“ 15.000 takođe je diskutabilna, imajući u vidu nedavne presude Ustavnog suda Srbije o neustavnosti pojedinih odredbi Zakona o osnovama rada Vojnoobaveštajne i Vojnobezbednosne agencije, koje predviđaju da direktor agencije, a ne sud, odobrava primenu mere nadzora nad komunikacijama građana, te neusklađenosti Zakona o krivičnom postupku sa Ustavom Srbije, koji u članu 41 izričito kaže da samo sud može da donese odluku o odstupanju od ustavne garancije o tajnosti komunikacija.

SNS sa ponosom ističe „lojalnost“ novoizabranog rukovodstva BIA, čiji rad koordinira aktuelni ministar odbrane, čime je potvrđena namera limitiranja njene autonomije i uspostavljanja pune partijske umesto demokratske kontrole nad njenim radom.

Poražavajuća je i činjenica da predsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić smatra da ovaj skandal nema nikave veze sa njim. Očito je, nažalost, da i serija nedopustivih dešavanja u MUP-u Srbije i oko njega, od Vranja, Kragujevca, Beograda do pobuna i odbijanja izvršenja zadataka grupa pripadnika MUP-a takođe „nema veze“ sa resornim ministrom.

I pre srpskog „kontra-Votergejta” bilo je mnogo dokaza da je stanje u sektoru bezbednosti u Srbiji zabrinjavajuće i u organizacionom i u kadrovskom pogledu. Ovo drugo se mnogo ređe spominje, ali ako obratimo pažnju na to ko je na čelu Generalštaba i Vojnobezbednosne agencije (VBA) i kakve su im kosovske biografije, možemo posumnjati i da je u pozadini afere „kontra-Votergejt” pokušaj diskreditacije državnog vrha, pred verbalno najavljenom nameru da napravi pozitivan iskorak u dijalogu sa Prištinom u potrazi za rešenjem koje će olakšati živote građana i ubrzati evropske integracije i Srbije i Kosova. Kolika je još uvek moć tih struktura govori i izuzetan tekst Lakića Đorovića, potpukovnika pravne službe Vojske Jugoslavije u penziji, objavljen nedavno u elektronskim novinama „Tajni vojni sudovi Srbije”, koji je i CEAS preneo na svom portalu (<http://www.ceas-serbia.org/root/index.php/sr/home-sr/93-preuzeto/478-tajni-vojni-sudovi-srbije>), kao i činjenica da ni posle osam godina od neupitnih ubistava dvojice gardista u Topčideru za ta ubistva, kao i za mnoge propuste koji su ih omogućili ili olakšali, niko nije odgovarao ni krivično ni profesionalno.

Samo su dva moguća razloga, oba povezana sa stanjem u sektoru bezbednosti, za skandaloznu odluku o zabrani održavanja Parade u okviru „Nedelje ponosa”. Prvi je da država Srbija ne kontroliše sve delove sektora, pa ne može putem lanca komandovanja da pošalje naredbu o zaštiti građana koji koriste svoje Ustavom zagarantovano pravo na okupljanje, zbog čega Srbija, zajedno sa svim navedenim o aferi „kontra Votergejt”, postaje slaba država i regionalna bezbednosna pretnja. Drugi je da aktuelna vlast koristi usluge sa njom povezanih paravojnih formacija, koje se pogrešno nazivaju ekstremistima, huliganima i navijačkim grupama, a čije smo organizovano delovanje videli 2010. godine u Beogradu i 2011. godine na severu Kosova, za realizovanje onih političkih ciljeva koje ne sme javno da artikuliše. Drugi scenario je verovatniji. Među spomenute usluge spadaju: ovogodišnje zastrašivanje građana nasiljem u slučaju organizovanja Parade, kako bi antagonizam građana prema LGBT zajednici bio povećan, prethodnogodišnje prebijanje učesnika Parade i uništavanje gradske imovine sa istim ciljem, organizovanje nasilja i sukobljavanje sa predstavnicima međunarodnih snaga na severu Kosova u cilju podele Kosova.

Period pre zvanične zabrane Parade potvrdio je i strahovanje da nove vlasti u Srbiji ne samo da nisu posvećene jačanju zaštite osnovnih ljudskih prava svih građana Srbije, već i da se ne libe, namerno ili iz neznanja, da pogrešno tumače osnovne zakone i Ustav RS radi promovisanja svojih politika i vrednosti. U Srbiji, na svu sreću, nema posebnog zakona kojim se

eksplicitno zabranjuje vređanje nečijih verskih osećanja. Slični zakoni su, na zahtev verskih fundamentalista širom sveta, nažalost usvojeni u nekim sekularnim demokratijama, pre svega zbog straha od terorizma. Organizacija islamskih zemalja agresivno traži usvajanje takvih odredaba i na nivou UN-a, ali se, za sada, UN zadržao samo na neobavezujućim aktima. Samo Ustav RS sadrži odredbu kojom se neke slobode suspenduju radi sprečavanja kršenja „morala demokratskog društva”, što predstavlja prilično problematičnu frazu na koju je ukazivao i nedavno preminuli veliki Vojin Dimitrijević.

Regionalni odnosi pogoršani su dolaskom novih vlasti, pre svega zbog serijskih izjava predsednika Srbije Tomislava Nikolića kojima se dovode u pitanje pravosnažne presude vezane za genocid u Srebrenici, kao i zbog njegovih izjava o budućnosti Bosne i Hercegovine i onima o Vukovaru. Regionalnoj bezbednosti i saradnji nisu doprinele ni izjave premijera Ivice Dačića, takođe više puta ponovljene, da bi jedino pravedno rešenje za Kosovo bila podela.

Suština svih ovih akcija jeste da Srbija i formalno odustane od evropskih integracija, koje predstavljaju meru modernizacije, liberalizacije i humanizacije društva, te da se što više približi ruskom autoritarnom modelu vlasti, gde crkva igra dominantnu ulogu u određivanju društveno poželjnih, kulturnih i socijalnih modela ponašanja, koje operacionalizuju partijski kontrolisan sektor bezbednosti i sudstvo. Izabrana je taktika provociranja same EU, tako da ona bude ta koja će formalno zaustaviti proces integracija, ne bi li od srpskih birača, koji još uvek u znatnoj meri podržavaju integracije, bila sakrivena namera odustajanja od EU puta.

Otud je opravdana dvostruka skepsa da će i obećanja srpskih zvaničnika o nastavku dijaloga sa Prištinom biti realizovana. Očito je da još uvek ne postoji ni jedinstven stav državnog vrha o platformi za pregovore. Čak i da on bude postignut, ostaje pitanje da li će Vlada uspeti da, bez otpora, koji može doći i iz struktura u okviru Ministarstva odbrane, i bez ozbiljnih posledica po stabilnost sistema, razmontira paralelene MUP-ove, i druge bezbednosne strukture na severu Kosova.

Demokratska stranka kao formalno najjača opoziciona grupacija zbog unutarstranačke dinamike propustila je da u ovom periodu javnosti sistematski ukazuje na sve opasnosti koje prete evropskom putu Srbije. Zabrinjava to što DS nije imala snage da istovremeno bira novo rukovodstvo i da bude agilna opozicija. Dobro je što se ova stranka, izgleda, neće pocepati, ali ostaje da se vidi koju će to politiku zaista voditi kada joj na čelo dođe čovek koji se brutalno obogatio, ne libeći se toga da njegove privatne firme

sarađuju sa gradom i državom u periodu u kome je on aktivni gradonačelnik Beograda, a u kome je na nehumano postupanje vezano za raseljavanje Roma više puta ukazivala i ugledna organizacija Amnesty internešnl (Amnesty International). Ni jedno ni drugo nisu evropske vrednosti i prakse, pa je pitanje da li će vrh DS-a u beskompromisnom zalaganju za evropski put Srbije videti šansu za sve ili prepreku vlastitim interesima.

Nedavne orkestrirane kritike na rad rukovodstva Liberalno-demokratske partije (LDP) i ostavke nekoliko funkcionera stranke sigurno su vezi sa činjenicom da se upravo LDP u ovom periodu nametnuo kao jedina organizovana opoziciona snaga u Srbiji, koja je u stanju da artikulirano kritikuje poteze vladajuće većine i da se neupitno zalaže za evropske integracije Srbije i uklanjanje Srbije u NATO.

Zapadnu međunarodnu zajednicu, izgleda, drastično urušavanje osnovnih demokratskih vrednosti i principa u Srbiji pod novom vlašću toliko i ne zanima dokle god dobija optimistične izjave o nastavku dijaloga sa Prištinom. Bez obzira na to što i predsednik Srbije

Tomislav Nikolić priznaje postojanje „zmijskog gnezda“, zapadna međunarodna zajednica u svojim politikama prema Srbiji sve više postaje „Kosovocentrična“, ne nudeći adekvatne instrumente da se u spomenuto „zmijsko gnezdo“ konačno udari direktno. Zato ona ne može dobiti visoku ocenu za prvih sto dana saradnje sa novim vlastima u Srbiji.

Tim CEAS-a, ateističko-socio-liberalnog *think-tank-a*, nada se da će na predstojećim izborima u Sjedinjenim Američkim Državama pobediti aktuelni predsednik Barak Obama, koji je aprila 2012. godine najavio formiranje interresorne agencije visokog nivoa Odbora za prevenciju masovnih zločina, ključnu komponentu američke spoljne politike i državne strategije za sprečavanje i reagovanje na zločine iz okrutnosti i genocid. Međunarodna koalicija za odgovornost da se zaštiti, čiji je CEAS postao član septembra ove godine, pozdravlja ovu značajnu inicijativu za jačanje kapaciteta SAD-a za prevenciju genocida i masovnih okrutnosti. Ovakvim pomacima američka vlada aktuelizuje svoju posvećenost normi Odgovornost da se zaštiti.



CEAS postao punopravni član Međunarodne koalicije za odgovornost da se zaštiti

U septembru 2012. godine CEAS je, kao prva organizacija civilnog društva sa prostora Jugoistočne Evrope, postao punopravni član Međunarodne koalicije za odgovornost da se zaštiti (ICRtoP) (<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtoP>)

ICRtoP je krovna nevladina organizacija koju je, 2009. godine, osnovalo osam NVO iz raznih delova sveta, radi zajedničkog delovanja na jačanju normativnog konsenzusa oko novonastajuće doktrine odgovornosti da se zaštiti (Responsibility to Protect, skraćeno RtoP, ili, popularno, R2P), na jačanju kapaciteta međunarodne zajednice da spreči ili zaustavi zločine genocida, etničkog čišćenja, ratne zločine i zločine protiv čovečnosti i na mobilizaciji civilnog društva za akcije spasavanja ljudskih života u situacijama u kojima je primenljiva doktrina RtoP. Među istaknutim članovima Koalicije nalaze se i organizacije poput Hjumen rajts voč (Human Rights Watch – HRW) i Internešnl krajsis grup (International Crisis Group – ICG).

Odgovornost da se zaštiti (RtoP) predstavlja relativno nov, dvadesetprvekovni koncept – doktrinu u nastajanju – koji ističe višestruku odgovornost raznih aktera da budu sprečeni, zaustavljeni ili bar proređeni genocid, etničko čišćenje, ratni zločini i zločini protiv čovečnosti, kao najteži i najmasovniji oblici kršenja ljudskih prava. Prema doktrini RtoP – kako je 2000/2001. godine formulisala komisija koju je osnovala kanadske Vlada, a 2005. godine podržale

i Ujedinjene nacije, usput se založivši za njen dalji razvoj i primenu – državni suverenitet obuhvata i odgovornost države da štiti građane od navedenih opisanih zločina. Ukoliko neka država jasno pokazuje da to ne ume ili nije u stanju da čini, dužnost je međunarodne zajednice da joj u tome pomogne, a ukoliko ni to ne da rezultata ili država ne želi da ispunjava svoje obaveze zaštite građana od najtežih povreda njihovih ljudskih prava, međunarodna zajednica ima odgovornost da interveniše. RtoP obuhvata prevenciju pomenutih najtežih kršenja ljudskih prava, razne aktivne mere, uključujući u to i vojne mere, radi njihovog sprečavanja i delatnosti obnove radi otklanjanja dubinskih uzroka sukoba koji su rezultirali pomenutim teškim i masovnim kršenjima ljudskih prava.

CEAS prevashodno deluje u Srbiji i u regionu Zapadnog Balkana, u kome je u bliskoj prošlosti došlo do svih pomenutih najtežih zločina i u kome se, u sporom i krivudavom procesu tranzicije pravde, ljudska prava i slobode i danas teškom mukom probijaju kao poželjni osnovni cilj i zadatak javne politike. Međunarodna zajednica ili njene uticajne članice i organizacije više puta su u tom periodu intervenisale u našem regionu, sa protivurečnim posledicama. Zato je CEAS, kao organizacija koja na prvo mesto stavlja individualne slobode i unapređenje liberalne demokratije, zainteresovan za unapređivanje i za dosledniju i mudriju primenu doktrine odgovornosti da se zaštiti. Tome ćemo kao članica ICRtoP aktivno doprinositi.





Autor: Prof. dr Tanja Mišćević
FPN, Beograd

Obaveze prema Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici u daljem procesu evropske integracije Srbije

Apstrakt

Iako prvenstveno zahteva ekonomsku integraciju, Evropska unija u svojoj Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici od budućih članica traži i usklađivanje sa pravilima koja postoje u ovoj oblasti. Sadržina, koncept i logika ovih pravila veoma je raznorodna, zasniva se i na standardima i na političkim kriterijumima, ali i na međunarodnim i regionalnim sporazumima i aranžmanima. Zbog toga je veoma važno razumeti i samu logiku ove zajedničke politike EU i obaveze koje iz nje proističu, i to pre nego što Srbija dobije datum za otvaranje pregovora o članstvu u Uniji

Dodeljivanje Nobelove nagrade za mir Evropskoj uniji, koja ovih dana izaziva velike i oprečne komentare, izuzetna je prilika da se malo bavimo glavnim razlogom zašto je Nobelov komitet smatrao da je upravo EU zaslužila ovu nagradu. Navedeni razlog jeste promovisanje mira ne samo u Evropi, a naročito procesa pomirenja među evropskim državama nakon Drugog svetskog rata. Time su nas podsetili da je proces evropske integracije, koji je danas dostigao svoj vrhunac u okviru Ekonomske i monetarne unije, u osnovi ideja uspostavljanja i održavanja mira u Evropi. Šumanova deklaracija, kao ideja i plan Žana Monea, imala je cilj da postepeno donese mir Evropi i da spreči mogućnost daljih sukoba vodećih evropskih država, te je osnovni razlog za postojanje „evropskog projekta“ bio izgradnja prostora gde će glavnu ulogu imati mir i demokratija (Vaskonselos, 2009: 15). Osnovni instrumenti za ostvarivanje ovog cilja utvrđeni su kao instrumenti „meke moći“ (*soft power*) – postupno kreiranje zajedničkog tržišta, koje će obezbediti nesmetano kretanje robe, kapitala, usluga i radne snage, čime će sukob među državama biti gotovo nemoguć. Politička integracija, *Finalité European*, ostavljena je za kasnije faze integracije, mada su pokušaji (preuranjeni) postojali već 1953. godine, u okviru ideje Evropske odbrambene zajednice. Međutim, tek krajem 1998. godine u Sen Malou (Francuska), Velika Britanija i Francuska potpisale su Deklaraciju kojom se saglašavaju da ujedine svoje snage i da započnu formiranje odbrambene politike Evropske unije. Već tada su svi bili svesni da će to biti dugotrajan i ne baš lak put. Osnovni cilj ovih, ali i drugih članica Unije bio je da, nakon neuspeha tokom devedesetih godina (raspad SFRJ), nastoje najpre da spreče, a zatim i reše krizu u svom regionu i tako pokušaju da konačno obezbede autonomiju i kredibilitet za vojnu saradnju država EU.

Specifičnosti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike kao zajedničke politike EU

Od uvođenja u osnivačke akte EU putem usvajanja Sporazuma iz Amsterdama (1997. godine), tadašnja Evropska bezbednosna i odbrambena politika čini sastavni deo drugog stuba EU Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Zapravo, predstavljala je neophodni element za ostvarivanje spoljne politike koju je Evropa gradila nakon završetka Hladnog rata.

Čini se da u ovom momentu ne postoji značajnija zajednička politika koja okupira pažnju članica Unije na način na koji to čini rasprava o bezbednosnoj i odbrambenoj politici. Sporazumom iz Lisabona (decembar 2009) u ovoj oblasti su učinjene najveće promene i time, za duže vreme, zaokružene pravne osnove na kojima EU može da gradi sopstveni identitet i sopstveni sistem, koji će igrati značajnu ulogu u svetu, pre svega u odgovoru na globalne i regionalne izazove. U Ugovoru o Evropskoj uniji, kao delu Lisabonskog ugovora, najrelevantnije odredbe o spoljnim poslovima Unije sadržane su u naslovu V Ugovora o EU. Ovaj naslov je dopunjen dvama novim poglavljima – prvi čine Opšte odredbe o spoljnim aktivnostima Unije, a drugi čine Posebne odredbe (čl. 23 do 46) o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (*Common Foreign and Security Policy*, CFSP). U delu koji se odnosi na spoljne aktivnosti Unije, definisani su i principi i opšti ciljevi Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (*Common Security and Defence Policy*, CSDP). U drugom, novom poglavlju, povećan je broj članova koji regulišu oblast ranije Evropske, danas Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, koja se sada izdvaja u posebnu pravnu celinu.

Ranije zajedničke strategije, zajedničke pozicije i zajedničke akcije zamenjene su odlukama kao osnovnim pravnim instrumentom Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (član 25 Ugovora o EU). Ipak, Evropski savet zadržava pravo da donosi formalne odluke kojima se identifikuju strateški interesi, ali je pravna forma ovih opredeljenja sada u formi odluka (Vitman, 2008). Kao jedno od najinteresantnijih obeležja ove politike zadržava se mogućnost konstruktivne uzdržanosti (*constructive abstaining*) od glasanja, čime se omogućava donošenje odluka i kada se pojedine države u potpunosti ne slažu ili nisu spremne da učestvuju u aktivnostima Unije.

Time je potpuno jasno da je CSDP, kao uostalom i spoljna politika EU, potpuno različita od svih ostalih politika Unije. Specifične odredbe o spoljnoj politici i zajedničkoj bezbednosti ukazuju na to da aktivnosti Unije na međunarodnoj sceni počivaju na načelima, usklađuju se sa ciljevima i vode se u skladu sa opštim

odredbama o spoljnoj politici Unije (prema članu 23 Ugovora o EU). Nadležnosti Unije u oblasti spoljne i bezbednosne politike pokrivaju sve oblasti spoljne politike, kao i sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući u to i postepeno utvrđivanje politike odbrane koja može voditi zajedničkoj odbrani. Isključeno je usvajanje akata koji imaju zakonodavni karakter, te Sud pravde Evropske unije nema nadležnosti u vezi sa odredbama koje se odnose na ovu oblast. Evropski parlament i Komisija u ovoj oblasti imaju specifične uloge utvrđene osnivačkim ugovorima. U okviru načela i ciljeva iz svoje spoljne aktivnosti, Unija vodi, utvrđuje i sprovodi spoljnu politiku i zajedničku bezbednost, koja se zasniva na razvoju uzajamne političke solidarnosti država članica, na identifikovanju pitanja od opšteg interesa i na realizaciji visokog stepena konvergencije akcija država članica (član 24).

Takvo uređenje ove politike rezultat je dogovora između država članica, ali ono što je posebno zanimljivo za državu koja želi da postane članica EU jeste kako se uskladiti sa obavezama u ovom segmentu delovanja Unije. Ovde nije reč o tome kako prihvatiti tehničke standarde koji, na primer, postoje u oblasti poljoprivrede ili trgovine, jer zapravo EU i nije razvila takve standarde u oblasti odbrane i bezbednosti (ili, da budemo precizni, nije razvila previše takvih standarda). Dodatno, neophodno je da neke obaveze iz ove zajedničke politike budu usvojene i sprovedene u ranim fazama integracije, kao što je politički princip demokratske i civilne kontrole sektora bezbednosti, dok neke mogu čekati kasnije faze pristupanja Uniji.

Republika Srbija, kao država koja želi da što pre dobije datum otvaranja pregovora za članstvo u EU, mora biti svesna šta je u tom smislu čeka od procesa evropske bezbednosne integracije. Neki od ovih uslova već su bili predmet reformi i ocena Evropske komisije, ali neki od njih (zapravo, najveći broj zahteva ili obaveza) biće otvoreni tokom pregovora, kada bude otvoreno pregovaračko poglavlje 31, koje se odnosi na Zajedničku spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku.

Prva grupa obaveza – politički kriterijumi

Opšta obaveza svake od budućih članica EU jeste poštovanje evropskih vrednosti, u koje svakako treba ubrojati i opštu demokratizaciju i zabranu diskriminacije. Svakako najznačajniji zahtev u ovom smislu u oblasti bezbednosti jeste civilna i demokratska kontrola snaga bezbednosti (oružanih snaga, policije i bezbednosnih službi, civilnih i vojnih). Ova se obaveza smatra demokratskom tekovinom razvijenih evropskih društava, a time postaje i politički kriterijum za

svaku državu koja želi da postane članica EU. Pravna osnova za ovakvu kontrolu u Srbiji je ustanovljena i ustavnom odredbom prema kojoj su oružane snage pod demokratskom i civilnom kontrolom, a Skupština mora odobriti njihovu upotrebu van granica države. Ove odredbe su dalje razrađivane u okviru zakona (Zakon o vojsci, o odbrani, o osnovnim načelima osnivanja službi bezbednosti, o VOA i VBA, o upotrebi vojske u multinacionalnim operacijama i drugim), u okviru strategijskih dokumenata (Strategije odbrane, nacionalne bezbednosti), kao i u okviru Odluke o ukidanju obaveznog služenja vojnog roka. Slično je urađeno i u oblasti policije, usvajanjem Zakona o policiji i strategiji razvoja MUP-a za period 2011–2016. godine. Iako je odgovarajuća, zakonska osnova ima mnogo prostora i za poboljšanja u ovom segmentu, pre svega u smislu jačanja sektora za internu kontrolu MUP-a i sektora za sprečavanje korupcije. Naročito veliku zabrinutost izazivaju istražne aktivnosti bezbednosnih službi, jer mogu da kontrolišu obaveštajni materijal koji se koristi u krivičnim istragama.

Međutim, ključnu ulogu u demokratskoj i civilnoj kontroli ima Narodna skupština i njeni nadležni odbori za odbranu i unutrašnje poslove i za nadzor službi bezbednosti. Prema oceni Evropske komisije iz mišljenja za status kandidata¹ i najnovijeg Izveštaja o napretku za 2012. godinu,² ključni problem i slabost skupštinskog nadzora jeste nedostatak resursa, stručnosti i kvalifikovanog osoblja. Ovakvo ograničenje onemogućava da u okviru svoje nadležnosti na pravi način odgovore na zadatke, te je njihov rad uglavnom reaktivan i ograničen na periodična i rutinska saslušanja. Tako će, u svim narednim fazama naše integracije, ovo pitanje i dalje biti predmet analize Evropske komisije i zahtevati angažovanje ne samo Skupštine, već i nadležnih ministarstava i službi, što nikako ne sme biti zanemareno.

Još jedno pitanje ima veliki značaj za političke kriterijume, a vezano je za opšte pravilo o nediskriminisanju i, naravno, ima svoje značajno mesto i u sektoru bezbednosti. To je pitanje položaja žena u uniformi. U ovom segmentu ne postoji standard niti u EU, niti pak u NATO, ali ovo jeste opšti pravac demokratizacije i korišćenja svih raspoloživih kapaciteta. Zato se kao veoma važno pitanje preporučuje implementacija Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325, koja se bavi ženama u oblasti bezbednosti u sukobima, ali i u mirnodopskim uslovima. Napominjemo da obaveza sprovođenja u ovom slučaju

ne postoji, ali činjenica da je na osnovu ove Rezolucije Srbija 2011. godine usvojila Nacionalni akcioni plan i uspešno započela sa njegovom implementacijom, predstavlja elemenat proaktivnosti koji se veoma ceni u procesu evropske integracije.

Druga grupa obaveza – direktne obaveze u oblasti odbrane i bezbednosti

Nekoliko je segmenata koje pokriva pregovaračko poglavlje 31, a svi ovi segmenti veoma su raznorodni. Moguće je posmatrati ih kao obaveze vezane za trgovinu naoružanjem i vojnom opremom, multisektorske obaveze vezane za ovu trgovinu, zabranu proliferacije oružja za masovno uništenje, ali i unapređenje namenske industrije i istraživanja u ovoj oblasti i, konačno, doprinos misijama EU.

Kao prevashodno ekonomska integracija, EU je veoma zainteresovana i za trgovinu naoružanjem i opremom, ali se u ovom slučaju suočava sa oskudnom legislativom na međunarodnom nivou, kao i složenim i često suprotstavljenim pravilima koja postoje na regionalnom i nacionalnom nivou. Rešenje za ovo pitanje Unija vidi u usvajanju sporazuma o trgovini naoružanjem, o čemu su se vodili razgovori tokom juna 2012. godine, i to na osnovu izveštaja Generalnog sekretara UN.³ EU u ovom momentu podržava rad na izradi sporazuma o trgovini naoružanjem, sa osnovnim ciljem da se definišu standardi uvoza, izvoza i prometa naoružanja.⁴ Sa druge strane, članice EU naglašavaju značaj koherentnog i efikasnog sistema kontrole ugovornih strana, a akcenat se stavlja na sistem izdavanja dozvola, poboljšanje kontrole na granicama i nadzor nad prometom naoružanja, povećanje transparentnosti registra naoružanja i pomoći državama u borbi protiv ilegalne trgovine naoružanjem. Naravno, kako su ovo pregovori u okviru UN-a, oni će i za Srbiju, kao članicu svetske organizacije, biti obaveza i bez pritiska Unije. U ovom momentu, Srbija takođe ima obavezu dostavljanja podataka UN Registru konvencionalnog oružja, što ona redovno čini.⁵

Sprečavanje krijumčarenja naoružanja, ali i sprečavanje širenja nelegalnog oružja i opasnih materija sastavni je deo i drugog segmenta pitanja vezanih za trgovinu oružjem u okviru pregovaračkog poglavlja 31, koje se odnosi na trgovinu robom dvostruke namene. Kako je ova roba i u opštem režimu u kome

¹ <http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf>

² <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf>

³ <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/278%28Part%20%29>

⁴ <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:152:0014:0014:EN:PDF>>

⁵ Izveštaj Srbije za 2011. godinu. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/127>

važna pravila konkurencije, primena odredaba veoma je strogo kontrolisana. Osnovni propis jeste uredba Saveta⁶ iz 2009. godine, koja definiše robu dvostruke namene kao predmete koji mogu biti upotrebljeni u civilne i vojne svrhe, uključujući u to i kompjuterske programe i tehnologiju. Izvoz ove robe na teritoriju države koja nije članica EU podleže izdavanju posebnih izvoznih dozvola (preciznije određeno aneksom uz ovu uredbu), koje su neophodne i u slučaju kada je reč o izvozu u državu koja je pod embargom UN-a ili OEBS-a. Obaveza traženja izvoznih dozvola postoji i ako je reč o izvozniku koji je posrednik, a ne o državnom preduzeću, s tim što država u odnosu na njih može svojim propisima proširiti kontrolu koju ova uredba ustanovljava. Takođe, država može proširiti potrebu izdavanja izvoznih dozvola i na druge robe ukoliko je to potrebno zbog javne bezbednosti ili zaštite ljudskih prava, a o tome mora obavestiti Evropsku komisiju.

Izvozne dozvole izdaje nadležna institucija države u kojoj je izvoznik ili posrednik registrovan, što znači da takva institucija u državi mora postojati i biti u stanju da izdaje dozvole. Ova institucija dodatno mora pratiti i listu proizvoda dvostruke namene, za koje dozvolu izdaje sama EU (lista je definisana Aneksom II ove uredbe), jer za njih države nisu nadležne. Takođe, postoji mogućnost da druga članica zahteva da dozvola ne bude izdata, zbog važnih bezbednosnih interesa.

Najozbiljniji zahtev u ovom segmentu, ali i najveća manjkavost koja u ovom momentu postoji u Srbiji i na koju u narednom periodu treba naročito obratiti pažnju, jesu pravila o izvozu vojne tehnologije i opreme. Zajednički stav Saveta 944/2008/CFSP, kojim se definišu zajednička pravila o kontroli izvoza vojne tehnologije i opreme, zamenjuje režim Pravilnika o izvozu naoružanja, koji je u EU funkcionisao od 1998. godine i koga se pridržavala i Srbija. Izmena koju donosi zajednički stav Saveta iz 2008. godine, pokušava da usavrši postojeće instrumente u sistemu kontrole izvoza naoružanja, jer ih proširuje i na usluge posrednika, pitanja tranzita i transakcija, kao i na oblast transfera tehnologije. Kriterijumi koje je neophodno ispuniti u procesu izdavanja izvoznih dozvola ponovljeni su, a insistira se na nastavku redovnog izveštavanja, kao i na usvajanju Zajedničke liste vojne opreme EU, kao referentnog dokumenta i za tumačenje embarga na izvoz naoružanja.

Iako prihvata Zajedničku listu vojne opreme, Srbija nije prihvatila ovaj Zajednički stav Saveta, tako da će to biti veoma važan segment budućih reformi i usklađivanja u ovoj oblasti.

Dva vrlo važna međusektorska pitanja u bliskoj su vezi sa trgovinom naoružanjem i vojnom opremom, ali i sa pitanjima odbrane i bezbednosti. Prvo je pitanje

javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti,⁷ kojima se regulišu nabavke naoružanja, vojne opreme, radova i usluga u oblasti bezbednosti i odbrane. Ovom direktivom članice EU postale su obavezne da raspišu javni konkurs (tender) na nivou EU za sve ugovore snabdevanja ili usluga koji prevazilaze 412.000 evra, odnosno 5 miliona evra za ugovore o izvođenju radova. Dva su razloga za ovakav zahtev: prvo je pitanje interoperabilnosti evropskih snaga (ista oprema i zajedničko delovanje), a drugo je vezano za potrebu zaštite podataka na nivou Unije. Od ovakvog načina ugovaranja nabavki i radova članica EU može odstupiti samo ako dokaže da to može ugroziti njene bitne bezbednosne interese (što potvrđuje i Lisabonski sporazum u članu 346), ali je takvo izuzeće pod kontrolom Evropske komisije i Suda pravde.

Zaštita podataka ima veoma visoko mesto u sistemu odbrane i bezbednosti EU, i to ne samo zbog javnih nabavki. Način postupanja sa tajnim podacima i određivanje pravila za njihovo korišćenje utvrđivanjem minimalnih standarda bezbednosti (personalne i fizičke), definisan je odlukom Saveta EU.⁸ Tajni podaci, u skladu sa ovom odlukom, određeni su kao svi podaci i materijali koji imaju bezbednosnu kvalifikaciju EU, za čiju zaštitu je, na nivou EU, zadužen Generalni sekretarijat Saveta i čije neovlašćeno otkrivanje može da izazove različiti stepen štete za Uniju ili njene članice.

U oblasti zaštite tajnih podataka obaveze Srbije počele su zaključivanjem Sporazuma o uključivanju u misije EU,⁹ prema kome je Srbija prihvatila način zaštite i obezbeđivanja tajnosti, koji je u skladu sa pravilima Unije. To, sa druge strane, podrazumeva i postojanje celokupne strukture koja je za ostvarivanje ove obaveze neophodna, naročito u slučaju učestvovanja u misijama održanja mira u EU. Kako je ovakvu strukturu teško postići u kratkom roku, do njenog potpunog ustanovljenja problemi u pristupu tajnim podacima regulišu se u skladu sa Sporazumom o bezbednosnim procedurama za razmenu tajnih podataka, koji predviđa tehničke aranžmane za svako pojedinačno uključivanje vojnika, policajaca ili civila u ove misije EU.

Treba posebno naglasiti da veoma važno pitanje za odbrambenu industriju Srbije predstavlja stvaranje svih uslova za učešće na tenderima u Uniji, za koje je, kako

⁷ Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2009/81/EU, July 13th 2009.

⁸ Council Decision 2011/292/EU, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0017:0065:EN:PDF>>

⁹ Sporazum o uspostavljanju okvira za učešće Republike Srbije u operacijama EU za upravljanje krizama, član 4, <<http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni-u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html>>

⁶ Uredba Saveta EC428/2009

je naglašeno, potrebno poštovanje tajnosti podataka. Ovo pitanje je u direktnoj vezi sa oblasti industrijske bezbednosti, koja podrazumeva zaštitu podataka, što je obavezno za ona preduzeća sa kojima EU ima ugovor ili pregovara o zaključivanju ugovora. Ovo pitanje u Srbiji još uvek nije regulisano zakonskim propisom, što domaća preduzeća ograničava u aktivnostima na tržištu EU, ali predstavlja i ozbiljnu manjkavost u ostvarivanju usklađivanja sa pravom EU.

Opasnost od širenja oružja za masovno uništenje (*Weapons of Mass Destruction, WMD*) jedan je od bezbednosnih izazova koji konstatuje svaka strategija, pa i Strategija bezbednosti EU. Dodatno, Evropski savet je usvojio i Strategiju EU protiv širenja oružja za masovno uništenje, koja treba preventivno da deluje kako bi sprečila programe čiji je cilj razvoj, širenje i isporuka WMD. Ova Strategija promoviše sveobuhvatni pristup borbi protiv širenja svih vrsta naoružanja. To se odnosi i na domen kontrole izvoza robe dvostruke namene, borbe protiv krijumčarenja lakog i streljačkog naoružanja, biološkog ili hemijskog naoružanja. Strategija protiv širenja WMD zasnovana je na multilateralizmu, jer objedinjuje pravni okvir u konvencijama, ali i delovanju međunarodnih organizacija. Kada je o WMD reč, obaveza Srbije u odnosu na Strategiju EU u ovoj oblasti započela je zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, jer je njegov član 3 predvideo ovakvu obavezu kao bitan element sporazuma (njeno nepoštovanje bilo bi osnova za suspenziju SSP). Takođe, Srbija je pristupila najznačajnijim međunarodnim konvencijama i organizacijama koje se bave pitanjima atomskog, hemijskog i biološkog naoružanja, a 2006. godine pristupila je i Inicijativi za borbu protiv proliferacije oružja za masovno uništenje. Ono što još uvek nedostaje i što je neophodno uskladiti u ovom domenu jeste uključivanje u međunarodne kontrolne režime: Vasenarski sporazum (*Wassenaar Arrangement*), Režim kontrole tehnologije projektila (*Missile Technology Control Regime – MTCR*), Grupu nuklearnih snabdevača (*Nuclear Suppliers Group*), kao i Konvenciju o hemijskom naoružanju (*Chemical Weapons Convention-CWC*).

Obaveze Srbije odnose se i na oblast atomske, hemijske i biološke bezbednosti, naročito u domenu prevencije, ranog otkrivanja i pripreme odgovora na potencijalne pretnje, pre svega terorističkih grupa. Takođe, kontrola hemijskog naoružanja predstavlja važnu obavezu, ali se ona ostvaruje radom i aktivnostima Organizacije za zabranu hemijskog naoružanja (OPCW), čiji rad EU podržava u okviru svoje zajedničke akcije.¹⁰

Posebna pažnja posvećuje se borbi protiv nelegalnog prikupljanja i krijumčarenja lakog i streljačkog naoružanja. Ovo je dobar primer proaktivnog delovanja Srbije i prihvatanja obaveza već u ranim fazama integracije u EU. Naime, Srbija se, prema oceni Evropske komisije, pridržava najvažnijeg akta i mehanizma EU u ovoj oblasti Strategije EU za borbu protiv nezakonitog nagomilavanja i trgovine streljačkim i lakim naoružanjem i municijom. Naročito je važno primetiti da se Srbija pridržava kontrole proizvodnje i prometa oružja, ali i kontrole viškova zaliha i njihovog uništavanja (prevashodno uz pomoć međunarodnih organizacija i država partnera). Takođe, značajno je postojanje nacionalnog koordinacionog mehanizma za sprovođenje ove kontrole, koji čine predstavnici nadležnih institucija iz ove oblasti. Ono što u ovoj oblasti ostaje kao nezavršen posao jeste obeležavanje oružja prilikom uvoza, kako je to propisano Protokolom UN – razlog je kodifikacija u skladu sa NATO standardima, koja je u Srbiji usvojena tek nedavno.

Oblast odbrambene industrije i jačanje njene osnove od velikog su značaja i za Uniju i za njene članice, jer je to uslov i za jačanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Ne samo zato što je to još jedna od industrijskih grana koja donosi značajan profit, već što se i putem odbrambene industrije i inovacija u tehnologiji Unija može potvrditi i na globalnom tržištu i povećati svoj uticaj u svetu. Centralno telo koje treba da ojača ovaj segment i da uskladi aktivnosti članica jeste Evropska odbrambena agencija (*European Defence Agency, EDA*), čiji je cilj jačanje odbrambenih sposobnosti i promocija istraživanja i razvoja u oblasti odbrane i saradnje u domenu naoružanja.¹¹ Osnovni prioriteti EDA jesu otkrivanje i uklanjanje eksplozivnih naprava, medicinska podrška, obaveštavanje, osmatranje i izviđanje, helikopteri, sajber-odbrana, multinacionalna logistička podrška, razmena informacija, stratejski i tehnički menadžment, goriva i energenti.

Kako su ovo prioriteti koji odgovaraju i namenskoj industriji i potrebama Vojske Srbije, uspostavljanje saradnje sa EDA predstavlja jedan od njenih značajnih prioriteta. Za uspostavljanje ove saradnje neophodno je zaključivanje tehničkog aranžmana, za šta je Upravni odbor EDA (koji čini 26 ministara odbrane članica EU, a predsedava mu Visoka predstavica za CFSP) dao zeleno svetlo u martu 2012. godine. Zaključivanje ovog aranžmana staviće Srbiju u vrh partnera u oblasti israživanja i razvoja namenske industrije u regionu, ali i u Evropi, kao jedinu u regionu Zapadnog Balkana, a pored Norveške i Švajcarske, treću u Evropi sa ovakvim

¹⁰ EU Common Action 2007/185/CFSP.

¹¹ Council Joint Action 2004/551/CFSP, 12th July 2004.

sporazumom. Ključne oblasti potencijalne saradnje između Srbije i EDA odnose se na istraživanje i razvoj tehnologija (u skladu sa Evropskom strategijom istraživanja i tehnologije u oblasti odbrane)¹², razvoj i nabavku naoružanja i vojne opreme, kao i razvoj Evropske odbrambene tehnološke i industrijske baze.

Konačno, kao vrhunac zajedničke aktivnosti, ali i dokaz operativnih sposobnosti, za svaku državu koja želi da postane članica Unije predviđeno je i uključivanje u operacije i misije upravljanja krizama, kao i učestvovanje u borbenim grupama Unije. Smatramo da ne samo što ovakva operativna aktivnost predstavlja dokaz preuzimanja standarda i mera koji postoje u EU, već je politička korist ovakvog angažovanja višestruka. Pravni osnov za ovakvo uključivanje Srbije postavljen je potpisivanjem Sporazuma o uspostavljanju okvira za učestvovanje Republike Srbije u operacijama EU za upravljanje krizama (tzv. Okvirni sporazum) i Sporazuma o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka. Osnovu čini i unutrašnje pravo Srbije, koje dopušta slanje snaga odbrane u multinacionalne operacije.

Međutim, sam pravni osnov ne znači mnogo ukoliko ne postoji neopodna interoperabilnost sa oružanim snagama onih država koje u ovim operacijama učestvuju – mora postojati operativna i materijalna standardizacija, poznavanje stranih jezika i opštih procedura. EU ne definiše niti utvrđuje šta je to interoperabilnost za potrebe svojih operacija, već se vodi pravilima koja su definisana u okviru NATO-a. Zapravo, da bi zaista mogla ostvariti zahtev za učlanjenje u EU, Srbija mora poštovati pravila iz partnerskog odnosa koji ima sa NATO. Realizovanjem partnerskih ciljeva u okviru Partnerstva za mir, deklarisanjem jedinica i razvojem programa Koncepta operativnih sposobnosti, moguće je operativno uključivanje u misije EU. Naglašavamo da je reč o veoma efikasnom i praktičnom pristupu, jer se kapaciteti ne dupliraju, već ojačavaju.

Takođe je važno primetiti da je EU danas sve više okrenuta upućivanju integrisanih vojno-civilnih misija, za šta u ovom momentu Srbija još uvek nema kapaciteta. Ono što može predstavljati naš veliki potencijal jeste prenošenje iskustava iz procesa reforme sektora bezbednosti i izgradnje institucija u postkonfliktnom društvu, koji su u Srbiji podržavani u okviru procesa evropske integracije, kao i uključivanjem u Partnerstvo za mir. To, zapravo, podrazumeva da u misije mogu biti upućivani i drugi sektori. Dakle, ne samo vojska i policija, već i pravosuđe, zdravstvo, školstvo, pa i poljoprivreda. To, sa druge strane, zahteva da u Srbiji bude stvoren mehanizam koji bi takvo uključivanje

omogućio. Ne manje značajan aspekt predstavlja i planiranje finansijskih troškova ovakvog uključivanja, jer u slučaju EU to podrazumeva doprinos država koje u operaciji učestvuju. Taj model u EU naziva se Atina-mehanizam. Njegova osnovna filozofija je da troškove snosi država učesnik (*cost lay where they fall*) srazmerno svom bruto nacionalnom dohotku. Treće države, odnosno one koje nisu članice Unije, mogu, odlukom Političko-bezbednosnog komiteta, biti oslobođene ovih troškova ukoliko ponude kapacitete za misije, koje u tom momentu ne mogu obezbediti države članice. Tako je obeležje značajnog doprinosa (*significant contribution*) dobilo upućivanje srpskog vojnog lekara u operaciju EUTM u Ugandi, čime se pokazuju i kapaciteti, ali i doprinos naporima koji su od značajnog interesa za Uniju i njene članice.

Zaključak - kako dalje u evropske bezbednosne integracije Srbije

Sama činjenica da na nivou EU postoji zajednička politika bezbednosti i odbrane potvrđuje da njene najvažnije članice počinju da razumeju određene zajedničke interese i da prema njima i deluju – shvataju svoja strateška opredeljenja, zarad njih reformišu svoje vojne strukture i imaju nameru da sa drugima sarađuju u vojnom smislu. Međutim, prava odbrambena zajednica može nastati samo u slučaju da EU uočava veliku opasnost za sve članice, zbog koje je neophodna kolektivna akcija i koja bi, u slučaju nereagovanja na opasnost, dovela do katastrofe. Zamena za takvu vrstu opasnosti na terenu Evrope jeste učestvovanje u misijama van prostora država članica EU, u kojima zajednički učestvuju profesionalci. Ovo učestvovanje konsoliduje kolektivne interese na način na koji to izjave zvaničnika nikada ne bi mogle da učine.

Sve ovo, naravno, treba imati na umu kada se govori o obavezama Srbije u daljem toku integracije, i to u oblasti odbrane i bezbednosti. Oblast koju ove obaveze pokrivaju veoma je složena, jer sadrži mnogo političkih obzira, od kojih je odnos Srbije, sa konceptom vojne neutralnosti, prema NATO veoma važan. Dobra početna osnova za dalje usklađivanje jeste procena Evropske komisije iz stava o statusu kandidata da te obaveze Srbija može postići u srednjem roku od početka pregovora (u žargonu EU, rok od tri do pet godina). Međutim, bez odgovora na napred postavljena pitanja, taj rok može biti nedostižan, jer pitanja bezbednosti nisu uslovljena samo približavanjem Uniji, već bezbednosnim okruženjem Srbije.



¹² <<http://www.eda.europa.eu/Strategies/ResearchandTechnology/22priorities>>





Autor: Jan Litavski
CEAS istraživač

Izazovi privatnog sektora bezbednosti u novom veku

Apstrakt

Današnji svet karakteriše sve veća poroznost granica, privatizacija javnih dobara, slabljenje centralne funkcije države i opadanje njene snage u sprovođenju zakona, kao i fragmentacija sektora bezbednosti, koji je tradicionalno spadao u nadležnost države. Pritisnute mnoštvom različitih pretnji, procesa i aktera, države su izgubile monopol nad sprovođenjem organizovanog nasilja. Posledica tog procesa jeste da su države predale svoju ulogu jedinog legitimnog provajdera i garanta bezbednosti privatnim vojnim i bezbednosnim kompanijama. Nastajanje privatnog sektora bezbednosti, unutar kojeg funkcionišu privatni nedržavni provajderi bezbednosti, nezavisni od države, predstavljaju veoma značajan trenutak u razvoju kako savremenih međunarodnih odnosa, tako i funkcionisanja samih država. Privatna industrija bezbednosti, privatne kompanije za bezbednost i privatne vojne kompanije stvorile su industrijski lanac koji slobodno funkcionise na globalnom tržištu, organizovan je duž trajnih i čvrstih korporacijskih veza i stalno raste i jača.

U prvom delu istraživanja pokušaćemo da sveobuhvatno predstavimo privatni sektor bezbednosti. Cilj nam je da teoretski odredimo aktere koji čine navedeni sektor, kao i njegov nastanak i širenje na globalnom nivou. Takođe, bavićemo se organizacijom, delovanjem kao i posledicama koje aktivnosti privatne industrije bezbednosti imaju po međunarodnu bezbednost. U drugom delu rada fokusiraćemo se na kontekst koji je trenutno prisutan u Srbiji. Taj kontekst karakteriše nedostatak zakonske regulative koja bi na sveobuhvatan način regulisala ovu specifičnu delatnost. Srbija je jedina država u regionu Jugoistočne Evrope koja nije pravno uredila privatni sektor bezbednosti. Privatne bezbednosne agencije predstavljaju privredne aktere koji deluju po pravilima tržišta, ali one predstavljaju i aktere u sektoru bezbednosti. Ove firme upotrebom sredstava prinude mogu da utiču na povećanje ili smanjenje bezbednosti građana i zbog toga njihovo poslovanje zahteva detaljna i precizna zakonska rešenja. Tako bi ovim firmama bilo omogućeno da slobodno participiraju na tržištu, ali da istovremeno poštuju standarde ljudskih prava.

Nastanak privatnog sektora bezbednosti

Privatna industrija bezbednosti nastala je početkom devedesetih godina 20. veka. Zajedničkim delovanjem tri krucijalna činioca – završetak Hladnog rata i vakuum koji je on izazvao u potražnji i pružanju bezbednosti, transformacija u prirodi ratovanja i normativni rast privatizacije u svim sektorima – stvoreni su novi prostor i zahtevi za formiranjem privatne industrije bezbednosti. Završetak Hladnog rata doveo je do značajne redukcije u veličini nacionalnih vojski, a istovremno i do porasta globalne nesigurnosti. Ovakav razvoj događaja stvorio je povoljne uslove za snabdevanje privatne industrije bezbednosti novim ljudima i opremom, kao i za povećanje zahteva i uslova za njeno angažovanje. Završetak Hladnog rata doveo je do toga da bude demobilisano više od šest miliona vojnika, od kojih su mnogi novi posao pronašli u privatnom sektoru bezbednosti. Završetak Hladnog rata je za posledicu imao i to da se više oružja i vojne opreme našlo u privatnim rukama nego u državnom vlasništvu, a broj nestabilnih i konfliktnih područja se udvostručio. U kojoj meri je završetak Hladnog rata povoljno uticao na rast privatnog sektora bezbednosti najbolje objašnjava izjava jednog menadžera koji radi u tom sektoru: „*Kraj Hladnog rata omogućio je konfliktima koji su bili dugo vremena zamrznuti ili potisnuti od strane velikih sila da se ponovo rasplamsaju. U isto vreme većina nacionalnih armija brojčano se prepolovila i potresni snimci na CNN-u vojnika SAD koji su bili ubijeni u Somaliji imao je vrlo negativne efekte na želju vlada da se posvete rešavanju konflikata u kriznim područjima. Mi smo popunili tu rupu.*“ (Timoti Spajser, osnivač Sendlajn kompanije, objavljeno u Giligan 1998: 1)

Transformacija u prirodi ratovanja i revolucionarne promene na svim nivoima ratovanja takođe su imale veliki uticaj na rast privatnog sektora bezbednosti. Vojne operacije su postale visokosofisticirane zahvaljujući korišćenju visokih tehnologija. Za rukovanje visokosofisticiranom opremom često su bili potrebni civilni specijalisti za određene oblasti koji upravljaju visokorazvijenim vojnim sistemom. Zahtevi za visoko tehnološko ratovanje dramatično su povećali potrebu za civilnim ekspertima koji često moraju biti angažovani iz privatnog sektora. Takođe, nekoliko poslednjih decenija karakteriše normativno pomeranje ka privatizaciji mnogih oblasti koje su spadale u domen rada države. Poslednju dekadu karakteriše privatizacija školstva, zdravstva, zatvora i odbrambene industrije. Privatizacija vojne industrije, podstaknuta revolucijom privatizacije svih oblasti života, omogućila je privatnim firmama da postanu potencijalni, a ponekad i prioritetni provajderi bezbednosnih i vojnih usluga.

Vođenje ratova niskog intenziteta (koji su rezultirali ogromnim brojem izbeglica), povećani značaj pružanja humanitarne pomoći, povećana osetljivost domaće javnosti na slanje oružanih snaga u konfliktna područja, kao i već pomenuta privatizacija javne uprave (sa svim svojim elementima) predstavljaju činioce koji su u velikoj meri doprineli brzom ekspanziji privatne industrije bezbednosti (*Private Public Partnership, New Public Management, Private Financial Initiative*) (Šrajer i Kaparini 2005: 15).

U najširem smislu, aktere koji spadaju u privatni sektor bezbednosti čini različiti spektar ljudi, organizacija i aktivnosti. Neki od njih su veoma značajni i legitimni, dok su neki nelegitimni i spadaju u tzv. sivu zonu bezbednosti. U privatni sektor bezbednosti mogli bismo da svrstamo plaćenike, dobrovoljce, strane službenike etablirane u nacionalnim armijama, razne vrste privatnih armija i milicija, gospodare ratova, kompanije koje se bave industrijom odbrane, privatne agencije za bezbednost, privatne vojne kompanije, kao i mnoge druge aktere. U ovom radu fokusiraćemo se na plaćenike, privatne kompanije za bezbednost i privatne vojne kompanije. Potrebno je napraviti i malu diskreciju između pojma privatni sektor bezbednosti, u koji spadaju svi nabrojani (legalni ili nelegalni) akteri, i pojma privatna industrija bezbednosti, u koju možemo svrstati legalne aktere ili one koje su na granici da to postanu (privatne vojne i privatne bezbednosne kompanije sa svim varijacijama i podelama). Dobrovoljcima se nećemo baviti zato što ih je, u suštini, teško razlikovati od plaćenika. Glavna razlika je u tome što su njihovi motivi ideološke a ne materijalne prirode. Različite vrste oružanih grupa, milicija i gospodara rata predstavljaju viši nivo organizacije od plaćenika. Oni su organizovaniji nego male grupe plaćenika i mogu da uključe veći broj plaćenika, koji se jednostavno bore za kontrolu nad određenim regionom ili resursima. Ove grupe ne moraju uvek biti nacionalne ili vezane za jedan konflikt. One mogu biti transnacionalne, odnosno mogu podržavati bilo koju zemlju koja može da ih plati (Šrajer i Kaparini 2005: 16). Poslovanje kompanija koje se bave industrijskom proizvodnjom vojne opreme regulisano je drugim zakonima. U slučaju kada dostavljaju vojnu opremu, obezbeđuju trening i konsalting, njihove usluge se ne mogu razlikovati od usluga privatnih vojnih kompanija.

Plaćenici. Nejtan (Nathan) plaćenike određuje kao „vojnike koje unajmljuju strane države ili pobunjenički pokreti da bi doprineli vođenju oružanog konflikta, direktnim angažovanjem u sukobu ili indirektno, putem treninga, logistike, konsaltinga ili prikupljanja podataka – oni to rade izvan nadležnosti oružanih snaga i države kojoj pripadaju (Nejtan 1997: 12). Oksfordski rečnik određuje plaćenike kao „profesionalne vojnike

unajmljene da služe u stranim armijama“ (The Oxford Essential Dictionary of the US Military, 2001). Ženevska konvencija koristi čak šest kriterijuma za određivanje pojma plaćenika (pogledati: Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, Geneva, ICRC, 1977: Article 47: Mercenaries. Herein after referred to as Protocol I). Jedno od novijih određenja plaćenika glasi: „Plaćenici su individue koje se bore za finansijsku dobit u stranim ratovima (ratovi koje ne vode države čiji su oni državljani), njih primarno angažuju oružane grupe, a povremeno i države.“ (Šrajer i Kaparini 2005: 20)

Angažovanje plaćenika je zabranjeno međunarodnim pravom, ali problem predstavlja određivanje jedinstvenog pojma plaćenika (Šrajer i Kaparini 2005: 21) Države su decenijama pokušavale da odrede ovaj pojam, ali još uvek nisu došle do jedinstvene definicije koja bi u potpunosti bila uneta u međunarodno pravo. Izgleda da nije moguće doći do prihvatljive pravne definicije plaćenika, što je i potvrđeno u tri međunarodne konvencije koje se bave ovim pitanjem.

Tradicionalno, plaćenici su određivani kao individue koje se unajmljuju kako bi učestvovala u ratovima koje ne vode njihove matične države (United Nations, General Assembly, A/RES/44/34, internet). Njihova primarna motivacija je zarada, a ne patriotizam ili odanost sopstvenoj naciji ili državi. Plaćenik može biti avanturista, ali vrlo često su to okorele ubice, spremne da ih, zbog bilo kojeg razloga, vrbuje bilo koja organizacija koja će im za to platiti. Ponekad su to veterani bivših ratova ili odmetnici koji traže bilo kakav novi oružani konflikt kako bi nastavili sa onim šta su radili i ranije – sa ratovanjem (Šrajer i Kaparini 2005: 24) Na osnovu navedenog možemo zaključiti da ljudi

ne moraju nužno postati plaćenici samo zbog novčane nadoknade, već često i zbog svesti o tome da je to jedini stil života koji takav pojedinac može da ima i vodi. Neuspeh prilikom reedukacije ili trening-programa koji bi obezbedili nadu bivšim ratnicima često igra veoma značajnu ulogu u tome da oni život nastave kao plaćenici (Šrajer i Kaparini 2005: 24). Za nekog ko je dobar deo svog života proveo u borbi, shvatanje da se ne uklapa u civilno društvo i normalan život predstavlja glavni motiv da postane plaćenik. Veliki broj plaćenika čine vojnici bez stalnog mesta boravišta, koji se za velike svote novca bore za krajnje sumnjive ciljeve. Većinom su inherentno nemilosrdni, često podstiču i prolongiraju konflikt u kome su angažovani, nelojalni su, nepouzdati i vrlo lako menjaju stranu u konfliktu za veću sumu novca.

U odnosu na privatne vojne i bezbednosne kompanije, plaćenici su privremene i *ad hoc* grupe individualnih vojnika regrutovanih na posredan i zaobilazan način kako bi bila izbegnuta pravna odgovornost. Pošto ne pripadaju nijednoj organizaciji, nedostaju im profesionalizam i disciplina, pa nisu nigde integrisani, nemaju nikakvu doktrinu, a mogućnosti su im vrlo ograničene. U suštini, oni nisu u mogućnosti da pruže bilo šta drugo osim direktne borbe na nivou malih jedinica i ograničeni vojni trening. Uopšte, plaćenici nemaju veštine, kapital, ustaljene metode i mogućnosti da sprovedu kompleksne multisektorske operacije, kao što su to u stanju privatne vojne kompanije. (tabela 1)

Privatne vojne kompanije (PVK). U uslovima posthladnoratovske redukcije vojske, rasprodaje oružja i vojne opreme, a uporedo sa neoliberalnom privatizacijom, korporacije su brzo uvidele šansu u mogućnostima koje je vlada, privatizacijom određenih

Tabela 1 - RAZLIKE IZMEĐU PLAĆENIKA I PRIVATNIH VOJNIH I BEZBEDNOSNIH KOMPANIJA

Privatne vojne i bezbednosne kompanije	Plaćenici
Imaju stalnu organizacionu strukturu korporativnog karaktera, hijerarhijski ustrojenu, sa jasnom strukturom.	Predstavljaju privremene, <i>ad hoc</i> grupe individualnih ratnika.
Predstavljaju registrovane legalne kompanije.	Nisu legalni, a u većini slučajeva zakonom su zabranjeni.
Kompanije su marketinški orijentisane, odnosno teže što većem promovisanju i reklamiranju svojih usluga.	Deluju u tajnosti i prikrivaju svoje postojanje.
Način finansiranja je isti kao kod ostalih privrednih subjekata.	Naplaćivanje usluga nije regulisano, uglavnom se vrši lično i u gotovini.
Imaju veoma širok spektar usluga koje nude i različitim klijentima. Imaju ugovore kako sa vladama različitih država, tako i sa međunarodnim organizacijama i nedržavnim akterima.	Imaju mali broj klijenata i usluga koje se svode na borbena dejstva. Unajmljuju ih uglavnom pobunjeničke i terorističke organizacije.
Organizaciona struktura je takva da omogućava obavljanje više poslova odjednom, sa disciplinovanim kadrom i na vrlo efikasan način.	Angažuju se samo za obavljanje jednog posla, efikasnost je upitna, a disciplina neodgovarajuća.

državnih sektora, nudila. Države su novim inicijativama za privatizaciju želele da smanje vojne izdatke i da određeni deo prenesu na privatnu industriju. Rezultat toga bio je da su svetske sile – tradicionalni akteri u regionalnim i međudržavnim konfliktima za vreme Hladnog rata – mnogostruko smanjile svoje angažovanje u rešavanju konflikata (Šrajer i Kaparini 2005: 20). Privatne vojne kompanije su u tome brzo uvidele veliku šansu i popunile taj vakuum. Privatne vojne kompanije su po automatizmu apsorbivale višak vojnog osoblja i opreme. Vrlo brzo su počele da nude širok spektar vojnih i bezbednosnih usluga različitim zainteresovanim klijentima.

Nakon završetka Hladnog rata, drugi veliki talas rasta privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija nastupio je posle intervencija u Avganistanu i Iraku. Prema Dejvidu Isenbergu, (bliže pogledati u: Isenberg, 2004), PVK su poprilično dobro ispunile svoje zadatke u Iraku, izvođeci veoma teške misije u prilično neizvesnim okolnostima. On kaže da je većina kompanija u Iraku bila prvi put, ali da su uspele da rasporede osoblje i izvršavaju zadatke u mnogo kraćem vremenskom periodu nego što bi to bilo potrebno regularnim nacionalnim armijama.

Termin privatna vojna kompanija do 2006. godine nije postojao ni u jednom međunarodnom dokumentu ili konvenciji. Jedna od poznatijih definicija PVK glasi: „Registrovana civilna kompanija koja se specijalizovala u pružanju vojnih treninga, vojnim operacijama podrške (logistička podrška), operativnim borbenim sposobnostima (angažovanje specijalnih snaga, komadovanje i kontrola, komunikacije i obaveštajni rad) i pružanju vojne opreme, legitimnim domaćim i inostranim entitetima“. (Godard, 2001: 8) Malo uopštenija definicija privatnih vojnih kompanija glasi: „Kompanije koje pružaju, za profit, usluge koje su prethodno spadale u domen državnih vojnih snaga, a obuhvataju vojnu obuku i trening, obaveštajni rad, logistiku i ofanzivno vođenje oružane borbe, kao i pružanje bezbednosti u konfliktnim zonama“. (Šrajer i Kaparini 2005: 26) Singer PVK određuje kao „poslovne provajdere profesionalnih usluga direktno povezanih sa vođenjem rata“ (Singer, 2004: 4). Na osnovu navedenog možemo zaključiti da su PVK profitno orijentisane organizacije koje nude profesionalne usluge iz domena vođenja oružanih konflikata, konsaltinga i logističke podrške. Njihova osnovna svrha jeste da povećaju i unaprede efikasnost i efektivnost oružanih snaga u vođenju rata ili da vode oružani konflikt u pravcu u kome klijent to želi.

Zbog širokog spektra delatnosti PVK nemaju isto područje i svrhu delovanja. Njihova organizacija uglavnom zavisi od opsega usluga i nivoa oružanih snaga koje firma može da ponudi. Singer nudi tipologiju

u okviru koje PVK deli na: 1) privatne vojne kompanije koje su provajderi vojnih usluga, 2) privatne vojne kompanije koje se bave konsaltingom i 3) privatne vojne kompanije koje se bave logističkom podrškom (pogledati u Singer, 2004).

Privatne vojne kompanije koje su provajderi vojnih usluga nude usluge direktno vezane za vođenje oružanih konflikata, angažujući se u oružanim borbama, direktno komandujući jedinicama na terenu ili oboje. PVK iz ove grupe u mnogim sukobima bile su angažovane kao „multiplikatori sile“ (eng. *force multipliers*) (WIKIPEDIA. N. D., internet), sa snagama distribuiranim preko vojnih snaga klijenta kako bi bilo obezbeđeno vođstvo i iskustvo u ratovanju (Singer, 2004: 11). Klijenti ovih firmi uglavnom imaju nizak nivo vojnih mogućnosti, a suočavaju se sa trenutnom, visoko opasnom situacijom. PVK, kao što su „Executive Outcomes“ (Internet Archive, Executive Outcomes, internet) i „Sandline“ (Sandline Ltd, internet), koje nude specijalne borbene usluge, klasični su primeri firmi iz ove grupe.

Privatne vojne kompanije koje se bave konsaltingom uglavnom pružaju usluge nadgledanja, obuke i treninga. Takođe nude stratešku, operacionu i organizacionu analizu, koja je često povezana sa funkcionisanjem i restrukturiranjem oružanih snaga. Njihova sposobnost da sa sobom nose mnogo veći nivo iskustva, znanja i ekspertize od bilo koje stajaće vojske, predstavlja primarnu prednost angažovanja ovih kompanija u oružanim konfliktima. Glavna razlika između prvog i drugog tipa firmi jeste faktor „trigger finger“. To znači da je zadatak konsultantskih firmi da obezbede menadžment i trening oružanim snagama svojih klijenata, a ne da direktno učestvuju u borbi (Singer, 2001: 19). Iako firme iz ove grupe mogu da preoblikuju strateško i taktičko okruženje, klijent nosi krajnji rizik na ratištu. Njihovi klijenti se uglavnom nalaze usred rekonstruisanja oružanih snaga ili žele da transformišu oružane snage kako bi povećale njihovu efikasnost. Potrebe njihovih klijenata nisu tako hitne i ne moraju da budu trenutno sprovedene kao kod klijenata firmi iz prve grupe, a sklopljeni ugovori uglavnom su dugoročni i često unosniji. Firme koje spadaju u ovu grupu su, na primer. „Levedan“ (SourceWatch, LevdanLtd, internet), „Vinnela“ (Vinnell Arabia, internet) ili MPRI (WIKIPEDIA. N. D., internet).

Privatne vojne kompanije koje se bave logističkom podrškom pružaju pozadinsku i tehničku podršku, kao i snabdevanje oružanih snaga potrebnim sredstvima. Iako ne učestvuju u planiranju i izvođenju direktnih vojnih intervencija, ispunjavaju neke od njihovih potreba koje spadaju u vojnu sferu, kao što su logistika, tehnička podrška i transport, a koje su kritične za izvođenje borbenih dejstava na terenu. Njihovim

klijentima je potrebna trenutna intervencija, ali na duge staze (stajanje snage koje zahtevaju trenutno i dugotrajno snabdevanje).

Većina privatnih vojnih kompanija, bez obzira na to koju vrstu usluga pružaju, uglavnom su jasno strukturirane i hijerarhijski organizovane, posluju u obliku korporativne forme, legalno su registrovane i širokog opsega usluga i klijenata. Imaju reputaciju koju žele da sačuvaju kako bi obezbedile dugoročne dobitke na tržištu, pružajući legalne i legitimne usluge. Mnogi stručnjaci upućeni u ovu oblast tvrde da većina PVK ne bi svoje usluge stavila u službu organizovanog kriminala, kartela koji se bave trgovinom droga, pobunjeničkih režima, terorista ili trgovaca oružjem (Šrajer i Kaparini 2005: 30). U SAD su PVK čak formirale sindikat pod nazivom „*International Stability Operations Association*“ (International Stability Operations Association, internet). Većina PVK teži tome da pruži vojne usluge sa prepoznatljivim lancem komandovanja, sa disciplinovanim vojnim osobljem i unapred određenim procedurama koje poštuju zakone i običaje ratovanja. Neke od njih čak tvrde da su na svojim veb-sajtovima prihvatile Pravila ponašanja Crvenog krsta (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, internet) i dobrovoljne Principe bezbednosti i ljudskih prava (The Voluntary Principles on Security+Human Rights, internet) (Website operated by Network Solutions, LLC, internet).

Privatne bezbednosne kompanije (PBK). Iako je termin „privatne bezbednosne kompanije“ u upotrebi u mnogim zemljama, oko tačnog značenja tog pojma vode se brojne rasprave. Godard (Goddard) definiše PBK kao „registrovanu civilnu kompaniju koja je specijalizovana u pružanju ugovornih usluga komercijalne prirode domaćim i stranim klijentima radi zaštite ljudi, humanitaraca ili industrijskih kompleksa u okvirima zakona države u kojoj se takva delatnost odvija“ (Godard, 2001: 34). Opširnija definicija PBK glasi: „PBK je jasno strukturirana i hijerarhijski ustrojena registrovana korporativna asocijacija, koja pruža usluge bezbednosnog karaktera, takmičeći se sa drugim takvim firmama za dobijanje poslova sa drugim takvim firmama na tržištu“ (Petrović, Unijat i Milošević, 2010: 56).

Tržište PBK postoji mnogo duže, mnogo je veće i konkurencija na njemu mnogo je oštrija negu u oblasti PVK. Dve glavne karakteristike PBK jesu težnja profitu i trgovanje pružanjem usluga unutrašnje bezbednosti i zaštite. Većina ovih kompanija su male, fokusirane na prevenciju kriminala i obezbeđivanje javnog reda i mira, kao i na usluge privatnog obezbeđenja na unutrašnjem tržištu. U mnogim državama, poput SAD, Velike Britanije, Izraela, Nemačke, Rusije, Južne Afrike i

Filipina, veličina budžeta PBK premašuju budžet policije (Šrajer i Kaparini 2005: 39). Mali broj PBK organizovan je po sistemu velikih kompanija i deli iste korporativne principe i komandnu strukturu kao PVK (tabela 2). PBK koje spadaju u ovu grupu uglavnom traže strane klijente i angažman u više država, posebno u kriznim područjima.

C. J. Van Bergen Tirion (C. J. Van Bergen Thirion) izvršio je klasifikaciju PBK koje rade na unutrašnjem tržištu na osnovu dolenavedenih karakteristika (Šrajer i Kaparini 2005: 40)

– *Sektor obezbeđenja* je najveća i najvidljivija komponenta. Regionima sa visokom stopom kriminala imaju najveći broj kompanija koje se bave ovom vrstom posla. Sektor obezbeđenja zapošljava aerodromske patrole, čuvare zgrada, kompleksa apartmana, tržnih i sportskih centara, skladišta, magacina, parkinga i drugih objekata i delatnosti kojima je potrebno obezbeđenje.

– *Sektor tehničkog obezbeđenja, informacione zaštite i prismothe* uključuje instalatere alarma, pristupnih uređaja, uređaja za zaštitu i biometričkih senzora. Često su u usluge uključene i intervencije u slučaju provala. Usluge nadgledanja uglavnom se vrše putem monitoring senzora i opreme za snimanje i nadgledanje.

– *Sektor istraga, analiza i rizik menadžmenta* koji je najmanji, uključuje privatne istražitelje, čija delatnost obuhvata širok spektar aktivnosti. Ove aktivnosti se kreću od opasnih i potencijalno tragičnih do bezazlenih i smešnih. Tako u ove aktivnosti spadaju bračne svađe, usluge vezane za poslovanje, veštačenja, privatna i industrijska špijunaža, protivobaveštajne delatnosti, tajne i prikrivene misije špijuniranja i prikupljana podataka, sprečavanje prevara i tržišnih malverzacija i dr. Privatni istražitelji imaju vrlo raznorodne i stalno evoluirajuće uloge u prevenciji i detekciji kriminala i drugih prestupnika. Rizik menadžment je najmanje vidljiv od svih sektora. Počeo se razvijati tek u poslednjih nekoliko godina i najmanje je problematičan sa aspekta našeg proučavanja.

Na ovom mestu potrebno je spomenuti i aktivnosti *privatnih obaveštajnih agencija* koje se takođe mogu svrstati u PBK. U zapadnim zemljama njihova delatnost uglavnom je u legalnoj sferi i pod kontrolom je zakona. Problem predstavljaju mnogi delovi Jugoistočne Evrope, gde su privatne obaveštajne agencije povezane sa pripadnicima bivših službi bezbednosti i sarađuju sa kriminalnim organizacijama. Dobar primer takvog stanja je Rumunija. U njoj je aktivno više od 160 privatnih obaveštajnih službi koje su većinom u vlasništvu bivših visokih pripadnika vojske, policije ili državnih službi bezbednosti (Šrajer i Kaparini 2005: 41). U Rusiji je registrovano više od 12.000 ovakvih

Tabela 2 - Klasifikacija privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija koju nude Fred Šraj i Marina Kaparini (Šraj i Kaparini 2005).

Privatne vojne kompanije	Privatne bezbednosne kompanije
<i>Privatne vojne kompanije koje nude usluge direktne vojne intervencije</i>	<i>Privatne firme koje pružaju usluge fizičke zaštite i obezbeđenja ljudi i objekata</i>
<i>Privatne vojne kompanije koje pružaju usluge konsaltinga</i>	<i>Privatne firme koje pružaju usluge konsaltinga</i>
<i>Privatne vojne kompanije koje pružaju usluge pozadinske podrške i logistike</i>	<i>Privatne firme koje se bave tehničkom zaštitom i video nadzorom</i>

agencija za „prikupljanje informacija“. Za njih većinom rade bivši pripadnici KGB, GRU i bivše sovjetske armije. Većina ovih agencija je u direktnoj sprezi sa ruskom mafijom (Bonel, Gold 2005: 12).

Potreba za PBK stalno se povećava zbog ekonomskih, demografskih i političkih promena u društvu. Istovremeno, država smanjuje direktnu odgovornost za javnu bezbednost i prenosi je na druge subjekte. U nameri da bude obezbeđena maksimalna fleksibilnost i najbolji odnos cene i potražnje, ove funkcije se sve više prenose na privatnu industriju bezbednosti. U većini zapadnih država vlasnici privatnih kuća, predstavnici lokalnih zajednica i privatnog sektora više se oslanjaju na privatno obezbeđenje, nego na policiju finansiranu od poreza građana, zbog straha od kriminala, smanjivanja policije i sumnje u efikasnost celokupnog krivičnog pravosuđa. PBK su, usled takvog razvoja događaja, postale odgovorne za obezbeđivanje javnog reda i mira, kao i za zaštitu javnog i privatnog vlasništva na veoma širokom spektru lokacija. Oblasti delovanja proširile su se i na područja sa visokim rizikom, kao što su nuklearne elektrane, kritična nacionalna infrastruktura, banke, ambasade i aerodromi. Usluge koje PBK pružaju proširile su se i na upravljanje zatvorima, regulisanje parkinga, obezbeđivanje zaštite svedoka i bezbednosti sudova, obezbeđivanje bezbednosti na javnim skupovima, prатnju transporta robe sa visokim rizikom, kao što su transport gasa, hemikalija, zatvorenika, mentalnih bolesnika, patroliranje vojnim bazama i centrima za obuku, obezbeđivanje imigrantskih centara i raznih drugih usluga.

U poslednje vreme posao privatnih kompanija za bezbednost, koji je dugo bio fokusiran samo na unutrašnje tržište, velikom brzinom se proširuje i na pružanje bezbednosnih usluga u drugim državama. U inostranstvu PBK pružaju usluge velikim multinacionalnim korporacijama, vladama, vladinom osoblju, ambasadama, institucijama UN-a i drugim međunarodnim organizacijama, NVO, čak i delegatima Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (International Committee of the Red Cross, internet).

Usluge koje PBK pružaju u drugim državama obuhvataju treniranje policije i službi bezbednosti, zaštitu kritične nacionalne infrastrukture, zaštitu konvoja i različitih vrsta delegacija, kao i zaštitu multinacionalnih korporacija koje su uključene u deminiranje, proizvodnju energije i transport. Pored toga, one obezbeđuju kompanije koje upravljaju lukama, železnicama i aerodromima, sprovode misije vazdušnog špijuniranja i izviđanja, kao i druge visokorizične bezbednosne operacije, na primer spasavanje talaca.

Najbolji primer ekspanzije PBK predstavlja Irak. Industrija PVK i PBK (tabela 3) u Irak je poslala više svojih pripadnika nego bilo koji drugi član koalicije. Broj ljudi koji dolaze iz ovog sektora skoro je jednak broju svih koalicionih vojnika zajedno, izuzimajući vojnike SAD-a (Šraj i Kaparini 2005: 42). Po pravilu, PBK su na platnom spisku SAD-a direktno ili indirektno, putem podugovora sa kompanijama angažovanim na rekonstrukciji Iraka. Mnoge civilne čuvarе kao „nezavisne ugovorne strane“ unajmile su manje kompanije, koje su subkontraktori velikih bezbednosnih kompanija, koje su, opet, kontraktori državama koje su ih angažovale. Ovaj zamršen splet međusobnih odnosa u praksi često znači da vlade nemaju stvarni nadzor nad PBK koje se nalaze na državnom platnom spisku (Izveštači sa terena su bili Dejvid, Džejms, Ričard, Opel, Kejt, a pisao ga je Barstou). Drugi aspekt tog problema jeste da države na ovakav način skidaju sa sebe odgovornost za zločine koje počinе snage koje su one angažovale. Kombinacija nesigurnosti, pravne neregulisanosti i miliona dolara uložениh u rekonstrukciju stvorila je veliko i moćno tržište uslugama bezbednosti u konfliktnoj zoni u Iraku. Nove bezbednosne kompanije se agresivno takmiče za unosne ugovore u ovom mutnom okruženju.

Regulacija rada i tržišta privatne industrije bezbednosti

Neki kritičari rada privatne industrije bezbednosti smatraju da ova industrija ne može biti legitimna, jer je sama sačinjena od nelegitimnih aktera (Musa i Fajemi, 2000: 11). Oni zagovaraju zabranu celokupne

Tabela 3 - RAZLIKE IZMEĐU USLUGA KOJE PRUŽAJU PRIVATNE BEZBEDNOSNE KOMPA NIJE

I PRIVATNE VOJNE KOMPA NIJE

Privatne vojne kompanije.	Privatne bezbednosne kompanije.
Učestvovanje u direktnim borbenim dejstvima.	Fizička zaštita i obezbeđenje lica.
Pružanje obuke i treninga.	Fizičko-tehnički poslovi, video nadzor objekata i instaliranje tehničke zaštite.
Pružanje usluga konsaltinga i savetovanja.	Detektivska i istražna delatnost.
Pozadinska i logistička podrška.	Usluge konsaltinga, obuke i treninga kod organizacija ove vrste, koje su delatnost usmerile ka inostranstvu.
Održavanje i popravka opreme.	Obezbeđivanje vitalne nacionalne infrastrukture, postrojenja i naftovoda kod organizacija ove vrste, koje su delatnost usmerile ka inostranstvu.
Usluge deminiranja terena.	Zaštita humanitarnih radnika i zaštita konvoja.
Pružanje usluga prikupljanja podataka i izviđanja i obaveštajna delatnost.	Obaveštajni poslovi kod organizacija ove vrste, koje su delatnost usmerile ka inostranstvu.

privatne industrije bezbednosti i renacionalizaciju bezbednosnih i vojnih nadležnosti države. Zahtevi za uslugama PBK u celom svetu sve više raste, pa zabrana njihovog rada nije realna. Jedna od posledica zabrane svakako bi bilo smanjivanje transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, jer bi se na taj način ova industrija gurnula u ilegalu, odnosno na crno tržište. Na drugom kraju spektra nalaze se mišljenja da će samo tržište obezbediti kažnjavanje „loših“ provajdera bezbednosti i da regulisanje njihovog rada nije potrebno. Ovakvo mišljenje je nerealistično. Do sada se pokazalo da snaga tržišta nije dovoljna da obeshrabri nelegalno ponašanje pojedinih firmi. Čak i da je tako, snaga tržišta nije dovoljna da nametne pitanje odgovornosti firmi za njihovu delatnost (Nosal, 2001: 22).

Najrealističniji odgovor na ogroman rast privatne industrije bezbednosti trebalo bi tražiti na sredini između ova dva stanovišta (tabela 4). Potreba za pravnom regulisanošću ove oblasti posebno je došla do izražaja sa ratovima u Iraku i Avganistanu.

Kako bi države i nedržavni akteri privatnu industriju bezbednosti konstruktivno angažovali u širem sistemu upravljanja bezbednošću, potrebno je obratiti pažnja na tri glavne stvari. Prvo se mora regulisati pitanje njihove odgovornosti. Bez odgovornosti individualnih ugovornih strana, upotreba privatne bezbednosne industrije nastaviće da izaziva sumnju. Drugo važno pitanje je pitanje legitimeteta. Ukoliko privatna indsutrija bezbednosti želi da aktivno učestvuje u konstruisanju bezbednosti države, država i nedržavni akteri je moraju prihvatiti kao legitimnog aktera. Posebno je značajno da je kao legitimnog aktera prihvate ljudi koji su krajnji objekti i korisnici usluga. Osim legitimnosti, potrebno je obezbediti da odgovarajuća akcija privatne industrije bezbednosti

bude percipirana kao legalna, na primer tako što će njihove pojedine akcije sankcionisati država ili drugi subjekti. Legalnost privatne industrije bezbednosti u velikoj meri zavisi od toga da li one imaju potreban nivo transparentnosti i demokratskih standarda u oblastima kao što su delatnost kompanije, finansije i poslovanje (Kerolin, 2005: 21). Treće, praktične prepreke za efektivnu delatnost privatne industrije bezbednosti moraju biti prevaziđene. Sistem za privatno-javnu interakciju na međunarodnom nivou mora se razvijati u ovome pravcu. Ovakav razvoj događaja zahteva da akteri privatne industrije bezbednosti sve više rade zajedno sa državama, a ne na štetu država.

Ako želimo da upotreba privatnog sektora bezbednosti bude efikasna i regulisana, potrebno je usaglasiti različite zahteve i interese (Lili, 2002: 9). Prvo i najvažnije, interes „države ugostitelja“ (interes države u kojoj privatna industrija bezbednosti deluje) i njenog stanovništva mora biti uzeta u obzir. Ovo se posebno odnosi na slabe države (*eng. weak state*), u kojima privatna industrija bezbednosti najviše deluje pod ugovorima potpisanim sa stranim akterima. Drugo, „država domaćin“ (država iz koje potiče pojedinačna kompanija) mora da ima nadzor i kontrolu nad time gde, kako i za koga subjekat iz privatnog sektora bezbednosti radi. Treće, same kompanije koje deluju u ovome sektoru moraju da imaju koristi od regulisanja i sprovođenja zakonskih mera. Naime, potrebno je stvoriti takvo okruženje u kome su kompanije koje posluju u skladu sa pravilima nagrađene uspehom na tržištu, dok su one koje krše pravila suspendovane i kažnjene (Kinsi, 2002: 13). Samo ukoliko u obzir budu uzeti interesi svih strana koje deluju u privatnoj industriji bezbednosti, regulisanje ove oblasti može imati praktične i normativne efekte.

Tabela 4 - ARGUMENTI KOJI SE MOGU IZNETI U PRILOG ANGAŽMANU

PRIVATNIH VOJNIH KOMPANIJA I PROTIV NJEGA

Argumenti u prilog angažmanu PVK.	Argumenti protiv angažmana PVK.
<i>Omogućuju preraspodelu sredstava i smanjenje izdataka za vojsku.</i>	<i>Obrana, bezbednost i vojska tradicionalno spadaju u nadležnosti države i diskutabilna je njihova privatizacija i prepuštanje PVK.</i>
<i>PVK su fleksibilnije, efektivnije i efikasnije u delovanju.</i>	<i>Postavlja se pitanje odgovornosti, kako pravne, tako i etičke.</i>
<i>Angažuju se pod okriljem UN-a u međunarodnim mirovnim operacijama i rešavanju konflikata.</i>	<i>Tržište nije regulisano na međunarodnom nivou.</i>
<i>Pružaju nesumnjivi doprinos u rešavanju konflikata i u stabilizaciji konfliktnih područja.</i>	<i>Pitanja lojalnosti građana i patriotizam potiskuju se u drugi plan, jer PVK svoju delatnost obavljaju samo zarad profita.</i>
<i>Raspolažu ljudskim resursima koji im omogućavaju da rukuju vrlo naprednim tehničkim i informacionim sredstvima.</i>	<i>Nemaju odgovornost, postoji mogućnost opstrukcije i prodaje poverljivih informacija klijentu koji ponudi više novca.</i>

Pristup UN-a regulisanju tržišta privatnog sektora bezbednosti

UN su glavni akter odgovoran za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. Jasan i nedvosmislen stav UN-a o privatnoj industriji bezbednosti svakako bi imao važan normativni uticaj iako ne bi imao snagu zakona. Kao najviši međunarodni autoritet i promoter normi, UN imaju jasnu potrebu da odgovore na novu situaciju u kojoj je došlo do velikog rasta i širenja privatnog sektora bezbednosti.

Za početak, UN bi trebalo da regulišu pitanje vlastitog korišćenja privatnih kompanija iz ovog sektora (Holmqvist, 2005: 12). UN su veliki korisnici privatne industrije bezbednosti u operacijama podrške miru. Činjenica da najveća svetska organizacija često angažuje privatne kompanije predstavlja veliki podsticaj za regulisanje ovog sektora, posebno zato što nedostatak odgovornosti subjekata iz privatne industrije bezbednosti može veoma loše da se odrazi na UN.

UN moraju da naprave i da razviju javne standarde za privatnu industriju bezbednosti, koji moraju biti poštovani prilikom sklapanja ugovora. Upotreba privatne industrije bezbednosti u mirovnim operacijama mora da bude otvorena i transparentna. Prvi korak bio bi pravljenje javne liste kompanija koje su potpisale ugovor sa UN, sa specifikacijom njihovih zadataka, mandata i područja na kome su angažovane (Holmqvist, 2005: 14). Ovakav pristup bi omogućio da javnost bude informisana o tome koje su kompanije angažovane u operacijama podrške miru. Takođe, takav pristup bi promenio generalno prihvatanje stava o „poverljivosti klijenata”, koji trenutno preovlađuje u industriji i blokira raspravu o odgovornosti privatnih kompanija. Standarde za kompanije trebalo bi pažljivo razmotriti. Oni, u svakom slučaju, treba da

budu saglasni sa međunarodnim humanitarnim pravom, poštovanjem ljudskih prava, obaveznom transparentnošću i odgovornošću individualnih ugovornih strana i zadovoljavajućom obučenošću osoblja.

UN bi takođe trebalo da rade na razvijanju međunarodne regulative za privatnu industriju bezbednosti u slučaju kada subjekti iz ove grane sklope ugovor sa klijentom koji nije deo UN-a (Holmqvist, 2005: 19). Ulogu regulatornog tela za međunarodno sklapanje ugovora u privatnoj industriji bezbednosti može da preuzme UN specijalni izvestilac o plaćenicima (Shearer, 1998:68-81). Regulativa UN-a bi trebalo da sadrži spisak firmi koje su prihvatile standarde, koje su „akreditovane” i imaju određeni stepen legitimiteta. Ovo bi bilo posebno korisno, jer bi državama i nedržavnim klijentima omogućilo bolji uvid u delatnost kompanija pre nego što ih angažuju. Druga mogućnost jeste da UN preuzme na sebe ulogu spoljnog revizora, tako što će poslati nezavisnog izvestioca da potvrdi da li se kompanije pridržavaju prihvaćenih standarda i da li poštuju pravila.

Kontekst EU

Sektor privatne bezbednosti u državama Evropske unije doživeo je ogroman rast. Ovaj porast se ogleda i u velikom broju kompanija za privatno obezbeđenje i u raznovrsnosti usluga koje one pružaju. Primetan je i veliki porast broja zaposlenih u ovim kompanijama. U 1999. godini Konfederacija provajdera bezbednosti procenila je da postoji više od 500.000 službenika koji rade za 10.000 kompanija specijalizovanih za obezbeđivanje industrijskih objekata, kancelarija, javnih zgrada, prodavnica, aerodroma, kao i za transport novca, zaštitu lica i privatnih kuća u državama EU (Confederation of

European Security Services, internet). Danas, sa proširenjem EU na zemlje Jugoistočne Evrope i konstantnog rasta privatnih kompanija bezbednosti, taj broj iznosi 52.300, sa približno dva i po miliona zaposlenih (Confederation of European Security Services, internet). U nekim državama članicama EU broj pripadnika privatnog sektora bezbednosti premašio je broj policajaca, dok je u većini država taj broj približno jednak broju policajaca. Primetno je da su skoro sve države EU unutrašnjim zakonodavstvom regulisale ovu oblast. U Austriji, koja broji oko 200 kompanija (sa odnosom 1 radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 523 građana), i Češkoj, koja broji oko 5.629 kompanija (sa odnosom 1 pripadnik privatne industrije bezbednosti na 203 građana i 1 policajac na 238 građana), ne postoji krovni zakon koji bi regulisao ovu oblast, već je delatnost kompanija regulisana odredbama drugih zakona. Izuzetak donekle predstavljaju Španija, koja broji oko 1.299 kompanija (sa odnosom 1 radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 1.260 građana i 1 policajac na 565 građana), i Švedska, koja broji oko 250 kompanija (sa odnosom 1 radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 467 građana i 1 pripadnik policije na 522 građana), jer imaju specifične zakone koji se odnose na ovu delatnost. U zakonima Nemačke, koja broji oko 3.700 privatnih kompanija (sa odnosom 1 radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 484 građana), i Belgije, koja broji oko 1.300 privatnih kompanija (sa odnosom 1 radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 526 građana), Velike Britanije, koja broji oko 2.500 privatnih kompanija (sa odnosom 1 radnik u privatnoj kompaniji na 170 građana), i Slovačke (sa odnosom 1 radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 314 građana), predstavljaju izuzetke u načinu regulisanja ovog sektora. Švedska je, prema nekim istraživanjima, kvalifikovana kao država koja pruža najbolje uslove u oblasti privatne industrije bezbednosti (Jap, 1999: 8).

Nanivou EU ne postoji univerzalna i opšte prihvaćena definicija privatne industrije bezbednosti i nije uveden jedinstveni način regulisanja ovog tržišta u državama članicama EU. Međutim, prema odredbama većine zakona, usluge privatne bezbednosti podrazumevaju obezbeđivanje lica, imovine, organizovanje pratnje prevoza novca i dragocenosti, postojanje centara za nadzor, projektovanje, ugradnju i održavanje sistema tehničke zaštite, kao i za vođenje privatne istrage (Unijat, Milošević i Petrović, 2008: 103). U većini zemalja članica MUP je nadležan za izdavanje radnih dozvola. U nekim državama tu nadležnost su preuzele posebne institucije (Velika Britanija i Irska), dok u pojedinim državama tu nadležnost ima ministarstvo rada, organi lokalnih samouprava ili čak ministarstvo odbrane. Značajno je to da su u svim državama

obavezne radne dozvole koje se izdaju na određeni vremenski period. U svim državama osim u Italiji od kompanija se zahteva obučeni kadar, opremljenost, transparentnost i odgovornost. Većina država zahteva da radnici privatne industrije bezbednosti pohađaju osnovnu obuku. Manji broj država članica zahteva od radnika da prođu i dopunsku specijalizovanu obuku, kao i dodatnu proveru. Polaganje ispita za dobijanje radne dozvole traži se u skoro svim državama članicama. Odobrenje MUP-a ili nadležnog organa za sadržaj obuke potrebno je samo u malom broju država.

U Velikoj Britaniji, Holandiji, Irskoj, Danskoj i Francuskoj zabranjena je upotreba vatrenog oružja, ali u većini država EU dozvoljena je upotreba nesmrtonosnog oružja i sredstava koja ograničavaju kretanje. Ograničen pregled stvari i lica, kao i oduzimanje predmeta, dozvoljeno je u svim državama. Dodatna posebna ovlašćenja radnici imaju samo u Grčkoj, Belgiji i Poljskoj, ali i ovde su ta ovlašćenja definisana u skladu sa specifičnim okolnostima situacije i područja delovanja (delovanju u okviru privatnog vlasništva, na aerodromima i sl.). Obuka za rukovanje vatrenim oružjem obavezna je u svim državama.

Rad firmi uglavnom kontroliše policija, a ređe lokalna vlast. Institucije koje izdaju dozvole za rad u većini slučajeva zadužene su i za kontrolisanje rada firmi (Confederation of European Security Services, internet). Sankcije koje slede u slučaju nepoštovanja pravila rada uglavnom se svode na administrativne zabrane, oduzimanje radnih dozvola, krivične prijave. Nisu retke ni zabrane rada, a u nekim slučajevima određuju se i zatvorske kazne.

Situacija u Srbiji

Privatizacija bezbednosti u zapadnim zemljama nastupila je kao posledica zahteva da državne institucije efikasnije obavljaju svoj posao. To je postignuto privatizacijom pojedinih funkcija javne uprave. Međutim, u Srbiji je do toga došlo zbog sasvim drugog razloga, odnosno zbog potpunog kolapsa države i njene nemogućnosti da obavlja osnovne funkcije. U periodu između 1990. i 2000. godine Srbija je doživela ogroman pad industrijske proizvodnje, veliko smanjenje izvoza, hroničnu nezaposlenost, a siva ekonomija je zamenila regularno tržište. U istom vremenskom periodu Srbiju je zadesio ogroman pad u oblasti vladavine prava i efikasnosti institucija zaduženih da građanima osiguraju bezbednost. Naročito veliki problem predstavljalo je to što su institucije zadužene za bezbednost građana korišćene protiv njih, kao represivno oružje režima na vlasti. Država je omogućila organizovanim kriminalnim grupama ogromnu slobodu i moć.

U tom period u Srbiji skoro da nije bilo nijedne delatnosti koja nije funkcionisala u sivoj zoni. Takva situacija podstakla je ogroman rast privatnog sektora bezbednosti. Ovo se dešava zato što poslovi u sivoj ekonomiji ne uživaju zaštitu policijskih i pravosudnih snaga, pa zaštitu traže od privatnog obezbeđenja (Fraj, 2002: 26). Agencije za FTO, koje su nastale u tom periodu, većinom su bile u vlasništvu organizovanih kriminalnih grupa (Petrović, 2007: 19). Usluge obezbeđenja i zaštite koje su firme pružale bile su samo kamuflaža za kriminalne delatnosti. Iako sve firme za obezbeđenje nisu u isti mah bile i organizacije koje se bave kriminalom, niti su bile umešane u kriminalne aktivnosti, dominacija firmi koje to jesu uticala je na to da javnost i danas celokupan sektor privatne bezbednosti vidi kao duboko kriminalizovan (Petrović, 2007: 18).

Do 1993. godine u Srbiji je postojao zakon koji je regulisao angažovanje privatne bezbednosti u republikama, članicama bivše Jugoslavije. Naime, Zakon o sistemu društvene samozaštite dopuštao je da privatni subjekti pružaju usluge bezbednosti. Njime je bila regulisana cela oblast angažovanja kompanija koje se bave pružanjem usluga privatnog obezbeđenja u uslovima socijalističkog samoupravnog modela privrede. Narodna skupština Srbije je 1993. godine ukinula Zakon o društvenoj samozaštiti. Njegovim ukidanjem nastao je vakuum u sektoru bezbednosti. Državni sektor bezbednosti nije popunio nastali vakuum, a na njegovo mesto su došle privatne agencije za bezbednost koje, delujući po pravilima tržišta, zbog zakonske neregulisanosti nisu uspele da se uklupe u bezbednosni sistem Srbije.

Tabela 5 - GLAVNE OSOBENOSTI PRIVATNOG SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Ne postoji krovni zakon kojim bi bio regulisan rad PBK.
MUP ne vrši kontrolu i nadzor nad PBK.
MUP veoma sporo rešava zahteve PBK
PBK ne poštuju ni postojeće propise i zakonska rešenja.
U okviru MUP-a ne postoji posebno telo koje bi vršilo inspekciju i nadzor nad PBK.
Postoji sprega politike i biznisa (faktički skoro svaka veća politička partija ima svoju PBK).
Ne postoji centralni registar PBK. Čak i u slučaju da MUP krene u inspekciju, ne postoje podaci nad kime bi inspekciju trebalo vršiti.

Danas je Srbija jedina zemlja u Jugoistočnoj Evropi koja nije donela zakon o privatnim bezbednosnim kompanijama. U Srbiji na poslovima privatnog obezbeđenja radi više destina hiljada ljudi, a nezvanično postoji oko 3.000 privatnih bezbednosnih kompanija. Preciznija slika o broju preduzeća i zaposlenih može se dobiti na osnovu registra vatrenog oružja MUP-a,

u kojem je navedeno da je 46.986 komada oružja registrovano na pravna lica, prema članu 17 Zakona o oružju i municiji (ovaj broj, međutim, obuhvata i lovačka udruženja i privatne istražitelje) (Živeti sa nasleđem – Istraživanje o SALW Republika Srbija, 2005: 22).

U situaciji kada nema krovnog zakona kojim bi precizno i sveobuhvatno bio regulisan celokupan sektor privatne bezbednosti, poslovanje privatnih kompanija u ovom sektoru reguliše se pomoću više sporadičnih zakona (Zakon o radu, Sl. glasnik R. Srbije, 24/05, Zakon o oružju i municiji, Sl. glasnik R. Srbije, 44/98, Zakon o izmenama Zakona o oružju i municiji, Sl. glasnik R. Srbije, 39/03, Zakon o preduzećima, Sl. list SRJ, br. 29/96, 33/96 – ispr., 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 – odluka SUS i 36/2002, Krivični zakonik, Sl. glasnik R. Srbije, 85/05, Zakon o zaštiti od požara, Sl. glasnik R. Srbije, 48/94, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Sl. glasnik R. Srbije, 101/05, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Sl. glasnik R. Srbije, 90/07). Iako privatne bezbednosne kompanije pružaju specifične vrste usluga, koje podrazumevaju korišćenje sile i vatrenog oružja, njihovo registrovanje je isto kao i kada se radi o bilo kojem drugom poslovnom subjektu. Ove kompanije registruju se na nivou opština, a dozvole za nabavljanje i držanje oružja izdaje opštinsko odeljenje MUP-a RS. Nijedna institucija u državi nema centralnu evidenciju PBK, čak ni MUP (Unijat, Petrović, Milošević i Stojanović, 2008: 73).

Glavni problem nastao iz ovakve situacije jeste to što privatne bezbednosne kompanije ili ne primenjuju propise ili ih krše. Naime, često se događa da se u praksi ne poštuje to što MUP nije dao saglasnost zaposlenom u kompaniji da nosi oružje ili se pak dešava da to lice u svom radu ne nosi oružje, a da je angažovano na obavljanju veoma osetljivih poslova (Unijat, Petrović, Milošević i Stojanović, 2008: 73). Ovakva situacija je posledica zakonske neregulisanosti sektora zbog koje nije određen organ čiji bi zadatak bio da vrši nadzor, kontrolu i inspeksijske poslove nad PBK.

Pre skoro 10 godina bio je načinjen prvi pokušaj donošenja zakona koji bi pravno uredio privatni sektor bezbednosti, ali se iz nepoznatih razloga od toga vrlo brzo odustalo. Od tada do danas u Srbiji taj zakon nije donesen. Poslednji pokušaj donošenja ovakvog zakona načinjen je 2010. godine, kada je MUP Srbije, zajedno sa Udruženjem privatnog obezbeđenja pri Privrednoj komori Srbije, predstavio predlog Zakona o fizičko-tehničkom obezbeđenju. Zakon su oštro kritikovali kako predstavnici firmi koje pružaju usluge fizičko-tehničkog obezbeđenja, tako i nevladin sektor. Najviše kritika odnosilo se na osnivanje Agencije za poslove privatnog obezbeđenja, koju Vlada Srbije osniva na predlog MUP-a, mogućnost da kriminalci mogu biti vlasnici firmi,

sukob interesa između državnog i privatnog sektora bezbednosti, slabu inspekciju i nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti, kao i na to da, po zakonu, parlament i javnost ostaju bez uvida u rad privatnog sektora bezbednosti (Petrović, 2008: 76).

Dušan Davidović, direktor Centra za prevenciju kriminaliteta, navodi da pravni vakuum najviše odgovara pojedinim vlasnicima agencija koji, koristeći jake veze sa ljudima iz političkih partija, ostvaruju dobre zarade. On kaže da postoje firme koje imaju veze sa svim većim strankama u Srbiji i da one rade šta hoće, a to se naročito vidi u unutrašnjosti. Te firme dobijaju poslove i mimo tendera, pa čak mogu i da otmu posao drugoj firmi. On, takođe, kaže da činjenica da zakon još nije stigao na dnevni red Skupštine ukazuje na to da sivi deo privatnog sektora bezbednosti i dalje drži primat i konce biznisa u svojim rukama (Blic, internet).

Profesor Bogoljub Milosavljević takođe kaže da su očigledne veze između pojedinih političkih partija, vlasnika kompanija koje su bliske političarima i firmi koje se bave privatnim obezbeđenjem. Takođe navodi da u Srbiji još uvek nije pravno regulisana upotreba vatrenog oružja ili sredstava za prisluškivanje, kao ni nadzor i praćenje lica, uprkos tome što ljudi u privatnom sektoru obezbeđenja nose kratke i duge cevi i bave se prisluškivanjem, nadzorom i praćenjem lica. Ne postoji nikakav sistem provere, obuke i licenciranja radnika i ne zna se ko i kako kontroliše njihov rad (Blic, internet).

Iako ozbiljnost situacije u kojoj se privatni sektor bezbednosti u Srbiji danas nalazi zahteva hitno donošenje zakona, on još uvek nije donesen. Pošto je Republika Srbija potvrdila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, ona ima obavezu da ispuni sve obaveze koje iz toga proizlaze, a koje se, u našem slučaju, pre svega odnose na reformu sektora bezbednosti i brže usklađivanje nacionalnog tehničkog zakonodavstva sa tehničkim zakonodavstvom EU (član 77 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – obaveza Republike Srbije da preduzme neophodne mere kako bi postepeno postigla usklađenost sa tehničkim propisima Zajednice i evropskom standardizacijom, metodologijom i procedurama ocenjivanja usaglašenosti) i sa načelima Svetske trgovinske organizacije. Usvajanje pomenutog zakona spada u ovaj domen, s obzirom na to da on predstavlja materijalno-pravni osnov za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u sistemu nacionalne bezbednosti i u okviru demokratske civilne kontrole koju, prema predloženim zakonskim rešenjima, vrše i akreditovane organizacije. One, u skladu sa Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta EU broj 765/2008 od 9. 7. 2008. godine, predstavljaju najpoželjnije sredstvo kojim se dokazuje kompetentnost akreditovanih organizacija kao bitnog elementa demokratske civilne kontrole (nezavisnost, nepristrasnost, objektivnost) (Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, internet).

Završna razmatranja

Na osnovu gorenavednog teksta lako možemo zaključiti da privatna industrija bezbednosti predstavlja značajan element bezbednosne komponente svake države, ali i međunarodne zajednice. Zbog sve veće potrebe za međunarodnim intervencijama koje obuvataju sve širi opseg akcija – od rata, preko humanitarne pomoći, podrške operacijama mira, postkonfliktnih rekonstrukcija, do reforme sektora bezbednosti – raste i potreba za sve većim angažovanjem privatne industrije bezbednosti. Ovakav razvoj događaja rezultira sve većom potrebom za nadzorom, transparentnošću i odgovornošću aktera u privatnoj industriji bezbednosti. Širok opseg usluga koje nude, kao i činjenica da se države, međunarodne organizacije i privatne korporacije sve više oslanjaju na njih, ukazuje na to da je privatizacija bezbednosti dugoročni trend koji ostavlja duboke posledice na prirodu države i njen monopol u primeni sile.

Međutim, pravi rizik od neodgovornog ponašanja celokupne industrije bezbednosti nisu njihove aktivnosti u matičnim državama (koje su uglavnom bogate zapadne zemlje), već u izvršavanju zadataka u slabim i propalim državama. Lokalne vlasti u ovim državama često nemaju moć, a ni mogućnost da kontrolišu ove firme. Sa dramatičnim rastom veličine i uticaja privatne industrije bezbednosti raste i potreba za analizom, diskusijom i inovativnim pravnim rešenjima. Svaki odgovor na fenomen privatne industrije bezbednosti mora da uzme u obzir promenu prirode međunarodnih konflikata, koja podrazumeva da se ekonomski resursi menjaju u vojne mnogo brže nego ranije, a nedržavni akteri mogu da finansiraju rat ponekad uspešnije i od samih država.

Što se Srbije tiče, neophodno je doneti zakon koji bi sveobuhvatno i precizno uredio rad privatne industrije bezbednosti. Potrebno je upoznati Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove sa svim karakteristikama i osobenostima privatne industrije bezbednosti u Srbiji. Pravo za izdavanje dozvola za rad, kao i to ko vrši obuku i ko će vršiti inspekciju i nadzor, treba do detalja urediti zakonom. Pri tome treba uzeti u obzir i pitanje da li MUP može da participira na tržištu kao akter u privatnoj industriji bezbednosti. U slučaju da i MUP participira na tržištu, ovo pravo bi trebalo da pripadne nekom strukovnom udruženju ili nezavisnom telu. Da bi regulisanje bilo moguće, potrebno je onemogućiti uplitanje politike, odnosno političkih stranaka u privatnu industriju bezbednosti ili osigurati da taj odnos postane transparentan i zakonski regulisan.

Literatura

Bonnel, V. and Gold, T. (eds) (2001), *The New Entrepreneurs of Europe and Asia: Patterns of Business Development in Russia, Eastern Europe and China*, London: M. E. Sharpe.

Bryden, Alan and Caparini, Marina (2006), *Private Actors and Security Governance*, LIT & DCAF.

Carette, Alexandre, *New and Emerging Threats: Are Private Military Firms up to the Challenge?*, First Annual Graduate Symposium Dalhousie University, Halifax, N. S. Canada.

Definition Center for Public Integrity. Videti u: Brooks, D. (1999), „The Business End of Military Intelligence: Private Military Companies”, *The Military Intelligence Professional Bulletin*, July–September.

De Waard, Jaap, *The Private Security Industry in an International Perspective*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2).

Frye, Timothy (2002), *Private Protection in Russia and Poland*, JSTOR. 46: 572–584.

Gilligan, Andrew (1998), „Inside Lt. Col. Spicer's New Model Army”, *Sunday Telegraph*, November 22nd.

Goddard, S. (2001), *The Private Military Company: A Legitimate International Entity Within Modern Conflict*, A thesis presented to the Faculty of the U. S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, USA.

Holmqvist, Caroline (2005), *Private Security Companies – The Case for Regulation*, Stockholm International Peace Research Institute, January.

Isenberg, D. (2004), *A Fistful of Contractors: The Case for a Pragmatic Assessment of Private Military Companies in Iraq*, BASIC Research Report 2004 of the British American Security Information Council, September.

Joksić, Ivan (2011), *Privatna bezbednost u svetlu nacrtu zakona o privatnom obezbeđenju u Srbiji*, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.

Lilly, D. (2002), „Green Paper submission: private military companies: options for regulation”, *International Alert*, July.

Maogoto, Jackson Nyamuya and Sheehy, Benedict, *Private Military Companies & International Law: Building New Ladders of Legal Accountability and Responsibility*, *CARDOZO J. OF CONFLICT RESOLUTION* 11: 99.

Nathan, L. (1997), „Lethal Weapons: Why Africa needs alternatives to hired guns”, *Track Two*, 6 (2), August.

Nossal, K. R., (2001), „Global governance and national interests: Regulating transnational security corporations in the post-cold war era”, *Melbourne Journal of International Law*, 2 (2).

Osobenosti privatizacije bezbednosti u Srbiji, Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2008.

Petrović, Predrag, Unijat, Jelena, Milošević, Marko (2010), *Komentari na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju i Nacrt zakona o detektivskim poslovima*.

SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: A Cause or Effect of Insecurity? Second edition, SEESAC, August 2005.

Schreier, Fred and Caparini, Marina (2005), „Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies”, *Occasional Paper – №6*, DCAF, Geneva, March.

Shearer, David (1998), *Outsourcing War*, Carnegie Endowment for International Peace, *Foreign Policy*, 112: 68–81.

Singer, P. W. (2001–2002), *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security*, *International Security*, 26 (3): 186–220.

Singer, P. W. (2004), „The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where To Next?”, *DCAF Policy Paper*, November.

Smith, Eugene B. (2002), *The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications*.

Spear, Joanna (2006), *Market Forces – The Political Economy of Private Military Companies, Economies of Conflict: Private Sector Activity in Armed Conflict*, Fafo.

The Oxford Essential Dictionary of the U. S. Military, New York: Oxford University Press, Berkley Book, 2001.

Živeti sa nasleđem – Istraživanje o SALW Republika Srbija, UNDP, 2005..

Internet

United Nations, General Assembly, A/RES/44/34, dostupno na: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm>> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Blic online, Privatna obezbeđenja pod zaštitom političkih moćnika, 9. 11. 2006., dostupno na: <http://www.blic.rs/stara_arhiva/hronika/124339/Privatna-obebedjenja-pod-zastitom-politickih-mocnika> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Confederation of European Security Services Jan Bogemansstraat, Rue Jan Bogemans 249B-1780 Wommel, Belgium, dostupno na: <[http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/PrivateSecurityServicesinEurope-CoESSFactsandFigures_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/PrivateSecurityServicesinEurope-CoESSFactsandFigures_2011(1).pdf)> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Confederation of European Security Services Jan Bogemansstraat, Rue Jan Bogemans 249B-1780 Wommel, Belgium, dostupno na: <[http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/PrivateSecurityServicesinEurope-CoESSFactsandFigures_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/PrivateSecurityServicesinEurope-CoESSFactsandFigures_2011(1).pdf)> (pristupljeno 26. 9. 2012)

WIKIPEDIA. N. D. Force multiplication. U: *Wikipedia: the freeencyclopedia* (online). St. Petersburg, Florida: Wikimedia Foundation, dostupno na: <http://en.wikipedia.org/wiki/Force_multiplication> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Singer, P.W. (2001/02), „Corporate Warriors -The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security, *International Security*, 26 (3).

Internet Archive, founded in 1996 and [located in San Francisco](#), archive web: Executive outcomes (<http://www.eo.com/>), dostupno na: <<http://web.archive.org/web/19981212024722/http://www.eo.com/>> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Sandline, It is incorporated in the Bahamas and maintains representative offices in London, England and Washington, DC in the United States, dostupno na: <<http://www.sandline.com/site/>> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Singer, P.W. (2001/02), „Corporate Warriors -The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security, *International Security*, 26 (3)

SourceWatch, published by [Center for Media and Democracy](#), Levdan Ltd., dostupno na: <http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Levdan,_Ltd.> (pristupljeno 26. 9. 2012)

> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Vinnell Arabia, Saudi Arabian National Guard Modernization Program, 2411 Dulles Corner Park, Suite 140, Attn: Vinnell Arabia Employment Herndon, VA 20171, dostupno na: <<http://www.vinnellarabia.net/>> (pristupljeno 26. 9. 2012)

WIKIPEDIA. N. D. Military Professional Resources Inc. U: *Wikipedia: the freeencyclopedia* (online). St. Petersburg, Florida: Wikimedia Foundation. Dostupno na: <http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Professional_Resources_Inc.> (pristupljeno 26. 9. 2012)

International Stability Operations Association, 1634 I Street, NW, Suite 800, Washington, D. C. 20006, dostupno na: <<http://www.stability-operations.org/>> (pristupljeno 26. 9. 2012)

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, P. O. Box 372 CH-1211 Geneva 19 Switzerland, dostupno na: <<http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>> (pristupljeno 26. 9. 2012)

[The Voluntary Principles on Security+Human Rights](#), dostupno na: <http://www.voluntaryprinciples.org/files/voluntary_principles_english.pdf> (pristupljeno 26. 9. 2012)

Website operated by Network Solutions, LLC, dostupno na: www.armorgroup.com (pristupljeno 26. 9. 2012)





Autor: Dimitar Bečev
šef kancelarije ECFR
u Sofiji

Periferija periferije: Zapadni Balkan i kriza evra

Ovaj članak je, kao predlog praktične politike, objavljen u avgustu 2012. godine na sajtu Evropskog saveta za spoljne odnose (ECFR) [http://ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf]

Uprkos krizi evra, Evropska unija nastavlja sa proširenjem na Zapadni Balkan: Hrvatska će u julu 2013. godine postati njena 28. članica. Međutim, ispod površine, odnosi EU sa zemljama koje su joj pred vratima menjaju se kao rezultat krize i načina na koji ova transformiše EU. Integracija je za Zapadni Balkan dvosekli mač: u dobra vremena jezgro EU izvozilo je svoj prosperitet ka jugoistočnoj periferiji, ali danas, u vreme krize, ono izvozi nestabilnost. Tvorci javnih politika u Evropi i analitičari još uvek opušteno pričaju o EU kao leku za balkanske bolesti – kao da krize nikad nije ni bilo. Međutim, istina je da bi EU koja se dezintegriše za njih mogla biti poput uroka.

EU je sada u nečemu što je Timoti Garton Eš uporedio sa dilemom „ko uzme kajaće se, a ko ne uzme i on će“: ako evrozona razreši svoje probleme, to bi moglo biti po cenu okretanja ka unutra i gubitka apetita za proširenje; ako ne reši, Balkan će biti ostavljen da se mrzne pred vratima, sa malo pomoći spolja za modernizaciju i demokratsku konsolidaciju.¹ Kako bilo da bilo, kriza potiskuje region ka najudaljenijim krugovima u „Evropi sa više brzina“ – ka periferiji periferije. Eventualni izlazak Grčke iz evrozona protresao bi Zapadni Balkan poput udarnog talasa zemljotresa, jer je ona tu – upravo po želji Brisela – tokom protekle dve decenije ostvarila snažne trgovinske veze, ulaganja i poznanstva.

Kriza evra dodatno jača već prisutno iskušenje da se Zapadnom Balkanu pristupi iz pozicije „čekaj i vidi“ – naročito u vreme kada čak i Rumunija i Bugarska biju bitku da ubede „staru Evropu“ da su dostojni članovi kluba². Međutim, moglo bi se ispostaviti da je *status quo* stabilnost varljiva. Iako nije verovatno da bi se balkanski sukobi mogli obnoviti i postati nasilni, stagnacija u regionu vodi eroziji uticaja EU, a ohrabruje konkurenciju. Žongliranje između njih i nadmudrivanje sa suprotstavljenim silama, kako bi se izvukla kratkoročna dobit na račun dugoročnog javnog interesa, moglo bi lako postati dominantna politička strategija lokalnih elita. Zato bi EU trebalo ponovo

¹ Komentar na Konferenciji povodom desetogodišnjice osnivanja Katedre za Jugoistočnu Evropu na Oksfordu (SEESOX), u St Antony's College, Oxford, 28. 5. 2012.

² Vidi: Heather Grabbe, Gerald Knaus i Daniel Korsky, „Beyond Wait-and-See: The Way Forward for EU Balkan Policy“, European Council on Foreign Relations, maj 2010. godine, dostupno na: http://ecfr.eu/page/-/ECFR21_BALKAN_BRIEF.pdf (nadalje: Grabbe, Knaus and Korsky, „Beyond Wait-and-See“).

da potvrdi značaj evrointegracija kao pokretača ekonomske i društvene modernizacije. EU treba da rasporedi postojeće resurse, koliko god oni možda bili oskudni, tako da se osiguraju rast, konkurentnost i zaposlenost, kako bi se ojačala njena privlačnost, ohrabрили reformski nastrojeni i izbeglo traćenje političkog kapitala dosad uloženog u Balkan.

Da bi proširenje delovalo i opet bilo u službi „meke moći“, EU treba da prenese težište sa narativa zasnovanog na bezbednosti na narativ baziran na ekonomiji. Politička stabilizacija putem asocijacije u prošlosti je bila korisna strategija, ali ona danas nije dovoljna. Zahvaljujući uznapređovalom procesu priključenja EU, problemi regiona su u velikoj meri identični onima sa kojima se susreće većina država članica, ne samo onih iz Centralne ili Istočne Evrope. Smešten na periferiju EU, Zapadni Balkan je naročito osetljiv na ekonomske turbulencije unutar sopstvenih granica. Najveći izazov predstavlja pitanje kako sačuvati stabilnost uz oluju u okruženju, a podsticati rast.

Proširenje EU: po starom?

Uprkos glasinama, kriza evra nije uništila proces proširenja. Po priključenju Hrvatske i Crna Gora je, 29. juna, otvorila pregovore o priključenju u nadi da će za manje od jedne decenije postati članica. Čak je i Srbija, u martu, unapređena u status kandidata, kao priznanje za hrabre poteze usmerene ka normalizaciji odnosa sa Prištinom. Iako su doveli u predsedničku fotelju Tomislava Nikolića, desnog populistu s nespornim paravojnim iskustvom, a u premijersku fotelju Ivicu Dačića, bivšeg portparola Slobodana Miloševića, izbori su pokazali da EU više nije predmet podela onoliko koliko je to bila u prošlosti. Prijatelji Evrope u sadašnjim zemljama članicama EU bili bi presrećni kada bi evroskeptičke partije i kod njih na izborima prolazile onako loše kako je u Srbiji prošao Vojislav Koštunica, jedini kandidat koji se protivio pristupanju EU.

Ni onima što kaskaju na začelju, poput Bosne ili Kosova, koji su još uvek pod nadzorom međunarodne zajednice, ne ide baš toliko loše. Nedavno obeleživši dvadeset godina od izbijanja rata, Bosna bi ove godine mogla podneti kandidaturu za članstvo u EU. Posle šesnaest meseci agonije nakon izbora u oktobru 2010. godine, u Sarajevu je formirana vlada na državnom nivou. U februaru su usvojena dva važna zakona, o sistemu državne pomoći i o popisu stanovništva. Prema mapi puta, dogovorenoj sa EU juna 2009. godine, glavna prepreka koja predstoji jeste sprovođenje presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u slučaju Sejdić–Finci i omogućavanje i onima koji ne pripadaju nijednoj od tri najveće zajednice

– Bošnjaka, Srba i Hrvata – da obavljaju najviše javne funkcije. Pregovori o ustavnim promenama koje se tiču pravila izbora tročlanog državnog predsedništva jesu teški, ali je i približavanje EU primamljiva nagrada.

I Kosovo je postiglo poen, pošto je 19. januara započelo pregovore sa Evropskom komisijom o liberalizaciji viznog režima, prethodno ispunivši kriterijume koje je postavio Brisel. Štaviše, Komisija je 14. juna sačinila mapu puta i pobrojala koje su reforme neophodne za ukidanja viza. Dodatni uspeh bio je takozvani „sporazum o fusnoti“, odnosno „zvezdici“ između Beograda i Prištine, u februaru. On ne samo da je utabao put Srbiji ka statusu kandidata, a Kosovu otvorio kapije balkanskih regionalnih organizacija, nego je i Komisiji pomogao da u martu započne posao na Studiji izvodljivosti, što bi moglo dovesti do zaključenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Kosovom. Ovi potezi će ojačati poziciju EU, čineći zrelijim i ravnopravnijim njene odnose sa Kosovom i Bosnom i predstavljajući napredak u odnosu na krizni menadžment po Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (ZBOP).

Nisu to neki trivijalni birokratski potezi, već pravi uspesi, iza kojih stoje politička volja i preduzetništvo onih članica EU koje su naklonjene proširenju i, naročito, Evropske komisije. U martu je komesar za proširenje Štefan File pokrenuo dijalog o priključenju na visokom nivou – HLAB [High Level Accession Dialogue] – kako bi pomogao Makedoniji da postigne zadate ciljeve u ključnim oblastima poput pravosuđa i reforme javne administracije. Bio je to način da se ublaže posledice grčkog veta, kojim je Makedonija sprečena da započne pregovore uprkos zelenom svetlu Komisije. U maju, dva dana pošto je inaugurisan novi francuski predsednik Francois Oland, Komisija je pokrenula „pozitivnu agendu“, kao iskru koja treba ponovo da potpali prigušene pregovore sa Turskom o priključenju. U junu, Savet je Komisiji dao zeleno svetlo za početak rada na mapi puta za viznu liberalizaciju, što je bio dugogodišnji turski zahtev. Zauzvrat, Ankara je parafirala sporazum o readmisiji. Ovi potezi, iako teško da su recept za sve, pokazuju da Brisel čini što je u njegovoj moći da savlada političke prepreke.

Protiv onoga što bi nam govorila intuicija, kriza je u određenim aspektima pomogla evropskoj politici. Ekonomska snaga Nemačke izbacila je u centar političkog odlučivanja i omogućila da deluje mnogo odlučnije i na spoljnjem frontu. Zahvaljujući odlučnom delovanju kancelarke Angele Merkel, Beograd je ozbiljno započeo razgovore o normalizaciji odnosa sa Prištinom, umesto pukog štikliranja kućica u upitnicima. I ostvario je konkretne rezultate. Sa druge strane, većina od pet članica EU koje ne priznaju Kosovo teško su pogođene krizom i stoga nisu mnogo raspoložene da se na drugorazrednom

pitanju poput Kosova suprotstavljaju Berlinu, niti većini u Evropskom savetu koja je za nezavisnost. ECFR [Evropski savet za spoljne odnose] smatra, u svom *Foreign Policy Scorecard 2012*, da je krajnji rezultat bila usaglašena pozicija EU, što vodi efikasnijoj upotrebi metode uslovljavanja.³ Tokom prošle godine, EU je očvrstnula, kako na rečima tako i na delima, a sva je prilika da će tako biti i u odnosima sa Tomislavom Nikolićem, kao i sa Ivicom Dačićem, koji je bio ministar unutrašnjih poslova u prošloj vladi. Ovih dana neke od najtvrdih poruka dolaze ni od koga drugog do od Miroslava Lajčaka, ministra spoljnih poslova Slovačke, koja ne priznaje Kosovo.⁴

Tabela 1

Podrška i protivljenje u članjenju u EU na Balkanu
Podrška u članjenju u EU (procenat stanovništva)

	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Albanija	84	83	88	81	81 ^a 97 ^b	
BiH	66	49 ^c	67	69	88 ^d	76 ^e
Hrvatska	35	29	26	25		66 ^f
Kosovo	87	89	89	88		
Makedonija	76	66	62	60		
Crna Gora	64	57	67	73	70	66 ^g
Srbija	61	58	50.3	44	50	51 54 ^h 47 47 ⁱ

Protivljenje u članjenju u EU (procenat stanovništva)

	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Albanija	1	2	3	5	11 ^c	
BiH	8	11	6	8		
Hrvatska	35	26	29	32		33 ^f
Kosovo	1	4	2	6		
Makedonija	7	7	9	9		
Crna Gora	7	7	3	4		
Srbija	10	9	12	17	37	33 32 ^h 27 37 ⁱ

Izvor: Gallup Balkan Monitor (ako nije drugačije navedeno)

³ European Foreign Policy Scorecard 2012, European Council on Foreign Relations, January 2012, p. 82, dostupno na: <<http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/wider/41>>.

⁴ Nedavno je Slovačka počela priznavati kosovske pasoše iako nastavlja politiku formalnog nepriznavanja Kosova.

Legenda:

- a AEI Agencija za evropske integracije [Agency for European Integration]
- b AIIS Albanski institut za međunarodne studije [Albanian Institute for International Studies]
- c BAEI Bosanska agencija za evropske integracije [Bosnian Agency for European Integration]
- d CDD Centar za demokratiju i razvoj, Novi Sad [Centre for Democracy and Development]
- e CEDEM Centar za demokratiju i ljudska prava [Centre for Democracy and Human Rights]
- f CES Centar za evropske studije [Center for European Studies]
- g Odeljenje za studije političkih nauka i međunarodnih odnosa, Univerzitet Epoka
- h FPA Agencija „Faktor plus“
- i SNPTS Istraživanja Nove srpske političke misli

Kako se proces proširenja nastavlja, ankete pokazuju da popularnost EU na Zapadnom Balkanu opada, ali da je još uvek solidna. Čak i u Hrvatskoj, poznatoj po skepticizmu, na referendumu održanom u januaru nešto preko dve trećine glasalo je u prilog u članjenju (mada je odziv bio samo 43%)⁵. U susednoj Srbiji podrška u članjenju opala je za nekih 20%, na 50% krajem 2011. godine, u trenutku kad je Srbija još uvek bila prikraćena za status kandidata.⁶ Čak i u zemljama tradicionalno naklonjenim EU, poput Crne Gore, podrška je pala na 66%. Sličan pad, od skoro 15%, primećen je u Makedoniji, iako tamo postoji značajna razlika između većinske zajednice sa jedne i albanske zajednice sa druge strane. Stav ove druge ostaje preovlađujuće pozitivan.

Rezultati ovih istraživanja ukazuju pre na evrorealizam nego na evroentuzijizam. Građani Balkana ne vole EU. Pre bi se moglo reći da je shvataju kao nužnost. Za to imaju razloga. Sa koje god praktične strane posmatramo, Balkan je već postao *deo EU*, jedno od obodnih područja onoga što je Jan Zielonka opisao svojim čuvenim „novosrednjevekovna imperija“.⁷ Otkad su joj se 2007. godine priključile Rumunija i Bugarska, region je opkoljen EU. U članjenje Hrvatske dodatno će smanjiti razdaljine. Trgovinska i finansijska liberalizacija između EU i

⁵ Tokom celog procesa pridruživanja, Hrvati su bili podeljeni, shodno svom stavu prema u članjenju u EU, u tri grupe približno jednake veličine („da“, „ne“ i „neopredeljeni“).

⁶ Prema podacima koje su iznele Agencija za istraživanje javnog mnjenja IPSOS i Kancelarija Vlade Srbije za evropske integracije.

⁷ Jan Zielonka, *Europe as Empire: the Nature of the Enlarged European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

regiona dovršena je, pa se skoro dve trećine razmene Zapadnog Balkana obavlja sa EU (iza koje dolazi Rusija sa samo 5,5% ukupnog obima).⁸ Četiri zemlje članice EU igraju naročito značajnu ulogu u trgovini: Nemačka, Italija, Austrija i Grčka. Udeo EU će rasti s obzirom na to da je Hrvatska treći najznačajniji partner ostatku Zapadnog Balkana.

EU je ubedljivo najznačajniji izvor finansijskih sredstava, bilo u obliku direktnih stranih investicija (DSI), bilo u obliku doznaka. Bankarski sektor na Balkanu kontrolišu institucije iz Austrije, Italije, Francuske, Slovenije ili Grčke. Balkanske zemlje su taoci finansijskog sistema, čija su središta u Beču, Milanu ili Atini. Kosovo i Crna Gora koriste evro. Novčana jedinica Bosne i Hercegovine, konvertibilna marka (KM), u režimu je valutnog odbora, gde je monetarna politika faktički delegirana u Frankfurt. I makedonski denar je faktički vezan za evro. Samo Albanija ima valutu plivajućeg kursa, lek. Od 2009. do 2010. godine, svi građani sa Balkana, osim onih sa Kosova, uživaju u bezviznom režimu ulaska u Šengensku zonu.⁹ Imajući u vidu poodmaklu integraciju i stoga izloženost jedinstvenom tržištu, proces priključenja im je jedini način da obezbede pristup evropskom procesu donošenja odluka, kao i resursima.

Tamnija strana evropeizacije

Međutim, iako je proces priključivanja nastavljen uprkos krizi, globalni ekonomski pad je razotkrio ograničenja modela rasta koji je ustanovila EU. Između 2000. i 2008. godine lokalne ekonomije su rasle na osnovu „buma” koji je hranjen finansijskim injekcijama iz Zapadne ili Južne Evrope. Domaća potrošnja je narasla zahvaljujući kreditnim kanalima evropskih banaka ka njihovim balkanskim filijalama, preko DSI i doznaka koje su slali „gastarbajteri”. Međutim, kriza je bila uvod u period stagnacije, bez neposrednih izgleda na povlačenje.¹⁰ Uprkos privremenom oporavku u periodu 2010–11. godine, većina zapadnobalkanskih ekonomija je poslednjih meseci ponovo doživela pad, najviše zahvaljujući

pogoršanoj situaciji u evrozoni. Svetska banka je nedavno svoje projekcije revidirala nadole, na samo 1,1%.¹¹ To treba uporediti sa 2,2% u 2011. godini ili sa 5,9% pre 2008. godine. Najmanje tri zemlje, Srbija, Crna Gora i Bosna, na pragu su recesije, sa projektovanim ovogodišnjim rastom između 0,4 i 0,1%.

Integracija u EU povećava osetljivost na udare spolja. U 2008–09. godini, otvorenije privrede, poput Hrvatske, pretrpele su oštru kontrakciju trgovine i pad tražnje za svojim izvozom, uporedo sa iščezavanjem DSI. Hrvatska, koju inače smatraju politički uspešnom, ide ka tome da u 2012. godini ponovo zabeleži negativan rast. Njen put je sličan onome članica EU Rumunije i Bugarske, jugoistočnoevropskih šampiona u privlačenju stranih investicija, koje su u prošlosti profitirale od masivnog priliva stranih sredstava, uključujući u to i sektor nekretnina. Kako tvrde ekonomisti Vil Bartlet i Ivana Prica, što više ste bili integrisani u EU, niže ste pali.¹²

U drugim krajevima regiona, koji su zbog manjeg udela izvoza u BDP-u ili zbog skromnijeg priliva DSI bili manje izloženi, kriza se sporije širila. Međutim, sudeći prema podacima o rastu, pokazalo se da je njen uticaj jednako razoran, a potencijalno još dugotrajniji nego kod lidera. Ključni razlog je pad doznaka iz Zapadne Evrope, koje presudno utiču na nivo potrošnje. Samo u 2010. godini, u kojoj je došlo do obnove rasta, posle pada od prethodne godine, doznake su u Albaniji pale za čitavih 15%, a u Srbiji za 14%.¹³ One se još nisu oporavile, a ima indicija koje ukazuju na pojavu obrnute migracije, iz zemalja koje su ranije beležile brz rast, poput Grčke, Španije ili Velike Britanije, natrag u zemlje regiona. Krajnji rezultat je da su ionako prenapregnuti državni budžeti dodatno opterećeni. Dalji pad, zbog pogoršanja situacije u Grčkoj, sigurno će pogoršati situaciju u Albaniji, odakle potiče dve trećine imigranata u toj zemlji, ali i u Bugarskoj i Rumuniji.

Bankarski sistem je još značajniji kanal kontaminacije. Posle 2008. godine, kontrakcija kredita dovela je do dramatičnog pada likvidnosti u balkanskim filijalama banaka iz EU. Pre toga, kreditna

⁸ Rusija je značajna samo na uvoznoj strani, zahvaljujući energiji. Na izveznoj strani, najznačajniji partner zapadnobalkanskim zemljama je sam region (17,3% u 2011. godini).

⁹ O koristi od procesa vizne liberalizacije vidi: Knaus and Korski, „Beyond Wait-and-See”.

¹⁰ Osim Kosova i Albanije, sve zapadnobalkanske zemlje su u 2009. godini prošle kroz jaku recesiju, uz prosečan pad od 7,6%.

¹¹ World Bank, *South East Europe: Regular Economic Report*, 5th June 2012.

¹² Will Bartlett and Ivana Prica, „The Variable Impact of the Global Economic Crisis in South East Europe”, *LSEE Papers Series*, Issue 4, 2012.

¹³ Doznake su u 2010. godini učestvovala u BDP sa procentima koji su kretali između 16% (Kosovo) i 7% (Crna Gora). Kontrakcija u Q1 je, u periodu 2010–2011. godine, bila –9% u Albaniji i –11% u Srbiji.

aktivnost je snažno rasla, po prosečnoj stopi od 30%, ali do kraja 2010. godine sve su zemlje Zapadnog Balkana zabeležile negativne stope. Kao i drugde, snažno je pogođen nekad prosperitetni građevinski sektor u velikim gradovima i na hrvatskom i crnogorskom primorju. Sredstva za kreditiranje firmi i domaćinstava sve su oskudnija i skuplja. Razlike u kamatnim stopama, u odnosu na područje evrozona, bile su i u najbolja vremena visoke, poskupljujući tako kredite i dajući snažan podsticaj firmama i domaćinstvima da se zadužuju u stranoj valuti. Devalvacija u Srbiji podigla je troškove servisiranja njenog velikog duga. Reprogramiranje kredita sve je češće od 2009. godine.

S obzirom na okolnosti, vlade zapadnobalkanskih zemalja nemaju mnogo izbora. One ne mogu računati na to da će se moći izvlačiti iz krize povećanjem javne potrošnje. U stvari, već od 2010. godine, zbog iscrpljivanja budžetskih rezervi, sve zemlje Zapadnog Balkana bile su prinuđene na štednju. Stanje finansija je svuda, sem u Makedoniji i na Kosovu, neizvesno. Crna Gora, Srbija i Albanija (sa 59% BDP-a) opterećene su visokim javnim dugom. Obiman budžetski deficit takođe je problem, naročito u Hrvatskoj (–5,6%) i u Srbiji (–4,1%), a to su i relativno visoki platno-bilansni deficiti. Srbija, Bosna i Kosovo oslanjaju se na podršku MMF-a. Mere „stezanja kaiša“ po „stendbaj“ aranžmanima povremeno dovode do socijalne napetosti, uprkos tome što je moć sindikata ograničena.

Sve u svemu, zemlje Zapadnog Balkana se suočavaju sa sličnim izazovima kao južноеvropske članice EU. Srećom, mali obim njihovih ekonomija, zajedno sa sidrima koja im obezbeđuju MMF i EU, dosad ih je sklanjao od nevolja. Međutim, kako procenjuje *Economist Intelligence Unit*, ovo bi lako moglo biti zatišje pred buru.¹⁴ Usporavanje rasta direktno je povezano sa problemima u evrozoni. Zbog međuzavisnosti, Balkan je izložen krizi u Južnoj Evropi ili drugim delovima EU gde ima teškoća. Grčke banke učestvuju sa ni manje ni više nego 25% aktive, depozita i kredita u Makedoniji, sa 23% u Albaniji i sa nekih 15–20% u Srbiji. Zajedno sa italijanskim bankama, one kontrolišu skoro polovinu bankarskog sektora na Zapadnom Balkanu.

Filijale grčkih banaka u regionu, uključujući u to i one u Bugarskoj i Rumuniji, po pravilu su bolje kapitalizovane od matičnih banaka. Iskoristile su spoljnu podršku u okviru LTRO, operacije dugoročnog

¹⁴ Economist Intelligence Unit, „Eastern Europe economy: Balkan vulnerability“, ViewsWire, 14th June 2012.

refinansiranja dugova [Evropske centralne banke] ECB, i primile 630 miliona evra u kreditima Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) posebno namenjenim sprečavanju preliivanja krize u filijale grčkih banaka u Jugoistočnoj Evropi. Međutim, sve su to mere da se predupredi neka buduća kriza, a ne da se podstakne rast u regionu. Konsolidovanje bankarskog sektora unutar EU udara i preko granica EU. Pokazalo se da su slovenačke ustanove, poput Nove ljubljanske banke (NLB), nedovoljno kapitalizovane¹⁵. Vlasti u Beču su od velikih igrača iz Austrije zahtevale da povećaju obavezne rezerve, pošto je ta zemlja u januaru izgubila dragoceni AAA kreditni rejting. Prema mišljenju Erika Berglofa, glavnog ekonomiste EBRD, cela Istočna Evropa se suočava sa pretnjom, pošto stroža pravila o kretanju kapitala ograničavaju sredstva koja stoje na raspolaganju džinovima poput italijanske UniCredit ili austrijske Erste Bank za banke kćerke¹⁶. Finansijska disciplina u EU vodi onesposobljavanju i, u krajnjoj liniji, stagnaciji na „periferiji periferije“.

Nije da nema ponekog tračka nade. Na primer, DSI su se u 2011. godini vratile na Zapadni Balkan, ali, s izuzetkom Srbije, u obimu koji zaostaje za i onako niskim nivoom pre krize. U slučaju Srbije, velike investicije, poput onih u Fiatovu fabriku u Kragujevcu, došle su na osnovu velikodušnih državnih subvencija ili drugih vladinih mera podsticaja, kojima je cilj bio pridobijanje političke podrške i glasača. Ni bogato finansirane javne kampanje privlačenja stranih investitora putem globalnih medija, poput onih koje je pokrenula makedonska vlada, nisu čudotvorne. Dodvoravanje kineskim, katarskim, turskim, ruskim ili bogatašima iz drugih novih ekonomskih sila na Balkanu, postaje sve popularnije, ali se na drugoj strani ne nailazi uvek na očekivani nivo oduševljenja.

¹⁵ Slovenačka vlada je već uložila 380 miliona evra (što odgovara sumi od 1% BDP) u NLB, glavnu kreditnu instituciju u zemlji. Pošto su kamate na državne obveznice skočile na preko 7%, širi se strah da bi Slovenija, koja je 2007. godine prešla na evro, mogla biti sledeća zemlja na redu za spasavanje. „Why yet another country may require a bailout“, *The Economist*, 18th August 2012, dostupno na: <<http://www.economist.com/node/21560567>>.

¹⁶ Veronika Gulyas and Gergo Racz, „EBRD Berglof: Euro Crisis May Cause Emerging Europe Credit Crunch“, *Dow Jones*, 18th May 2012, dostupno na: <<http://www.euro-investor.com/news/2012/05/18/ebird-berglorf-euro-crisis-may-cause-emerging-europe-credit-crunch/11997203>>.

Tabela 2
DSI na Zapadnom Balkanu
(priliv u milionima evra)

	2009	2010	2011
Hrvatska	2.415	295	1.048
Makedonija	290	204	277
Crna Gora	1.086	576	534
Srbija	1.349	917	1.379
Albanija	705	589	435
BiH	255	212	139
Kosovo	287	362	158

*Autorove sopstvene kalkulacije, na osnovu podataka centralnih banaka. U slučaju Crne Gore, iznos za 2011. godinu zasniva se na podacima Agencije Crne Gore za promociju stranih investicija (MIPA).

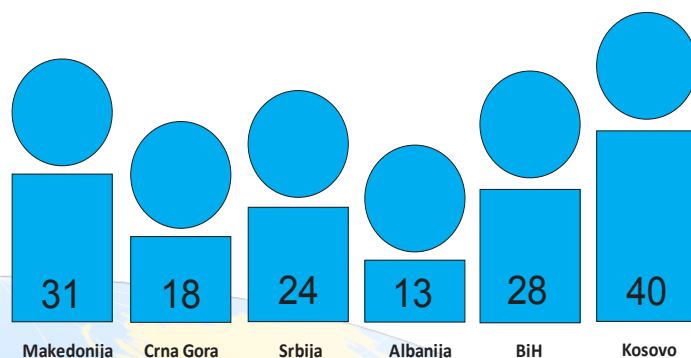
Zapadni Balkan ima da pređe dugačak put pre nego što razvije novi ekonomski model, koji bi bio zasnovan na izvozu proizvoda s većom dodatnom vrednošću u glavne evropske zemlje. Uveliko se zaostaje za zemljama Centralne i Istočne Evrope u sprovođenju strukturalnih i institucionalnih reformi, koje treba da podignu potencijale lokalnih privreda, uvećaju ljudski kapital, diversifikuju izvoz i obezbede uključivanje u industrijske mreže za snabdevanje Nemačke i drugih ključnih zapadnoevropskih privreda. Privredne grane, poput proizvodnje čelika (u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Srbiji), proizvodnje aluminijuma (u Bosni i Crnoj Gori) i turizma (u Hrvatskoj i Crnoj Gori), bile su najteže pogođene u ranim fazama krize. Izvoz je ponovo porastao u periodu 2010–11. godine, ali se trend opet preokrenuo ka negativnim stopama u trećem kvartalu prošle godine. Uzgred treba reći i to da će ulaskom Hrvatske u EU biti otežan izvoz poljoprivrednih proizvoda njenih suseda zbog viših sanitarnih standarda koje zemlje poput Bosne tek treba da primene.

U međuvremenu, niske ili negativne stope rasta znače visoku nezaposlenost (vidi Tabelu 3). Nedavno je objavljen članak Kori Udovički i Geralda Knausa, u kome se govori o „krizi zapošljavanja na Balkanu“ i žali se zbog slabog učinka izvoznog sektora širom bivše Jugoslavije, u odnosu na uporedive sektore u Turskoj, Bugarskoj ili Rumuniji.¹⁷ Istovremeno, političke partije i dalje iskorišćavaju državu ne bi li obezbedile javnu podršku podmićivanjem birača. Na taj način su bile ublažene socijalne tenzije koje su pratile krizu, ali svaki

¹⁷ Kori Udovički and Gerald Knaus, „Mass unemployment in the Balkans – a need to act“, *Euobserver.com*, 12th April 2012, dostupno na: <<http://euobserver.com/7/115845>>.

novi talas strukturalnih reformi sigurno će poremetiti ovu osetljivu ravnotežu i izbaciti u prvi plan socijalne konflikte. Prema podacima Konfederacije slobodnih sindikata, samo u Srbiji je od početka 2012. godine bilo 28 štrajkova.

Tabela 3
Nezaposlenost na Zapadnom Balkanu
(procenat radno sposobnog stanovništva, 2011)



Izvor: National Statistics; UNDP (Kosovo)

U ovakvom okruženju nije nikakvo čudo što je u predsedničkoj trci u Srbiji pobedio populista poput Tomislava Nikolića, pošto je prethodno dvaput gubio, 2004. i 2008. godine. Privredna stagnacija i porast broja ljudi bez posla, naročito mladih, zbrisali su podršku onim reformskim politikama o kojima Brisel tako rado govori. Ne okreću se birači na Balkanu protiv Evrope kao takve, ali su sve manje spremni da zdravo za gotovo uzmu sva njena obećanja o svetloj budućnosti. Ne bi bilo fer za ovo okriviti EU: teškoće koje imaju zemlje regiona u nošenju s krizom dobrim delom su rezultat pogrešne domaće politike. Međutim, ako rezultate istraživanja javnog mnjenja pogledamo sa pesimističke strane, ne može nam promaći da postepeno dolazi do otrežnjenja od EU. Izgleda da nismo daleko od dana kada će Brisel za političare postati žrtveni jarac. To se već dešava u nekim zemljama članicama. Spor tempo proširenja, gde je trenutno Crna Gora jedini uverljivi kandidat, pojačava utisak ostalih da su ostavljeni da se mrznu pred vratima.

Erozija narativa o hvatanju koraka s Evropom

Na Balkanu, evropske integracije daju uverljivost obećanjima o modernizaciji i smanjenju zaostajanja za bogatim i uređenim državama „stare Evrope“. Međutim, grčka drama, koja se upravo pred nama odvija, ozbiljno je poljuljala narativ o hvatanju koraka s Evropom. Grčka je za ljude u regionu bila zemlja za uzor: do srži balkanska zemlja koja je napredovala od služavke do princeze, od nerazvijenosti i marginalnog položaja do procvata, sve pod žutim zvezdicama posutom zastavom Evropske unije. Uspesna životna priča Grčke čak je ohrabivala zvaničnu Atinu da preuzima ulogu posrednika između EU i balkanskih zemalja koje teže učlanjenju, što je kulminiralo na sastanku Evropskog saveta u Solunu, gde je 2003. godine obećana evropska perspektiva svim naslednicama bivše Jugoslavije i Albaniji. A danas je Grčka primer koji opominje na sve rizike evrointegracija bez dubljih reformi.

Kriza evra i sve manja sposobnost EU da osvaja srca i duše ljudi prete da marginalizuju i podele Zapadni Balkan. Region se već sada približava EU različitim brzinama. Nova članica Hrvatska svakako je u traci za preticanje. Crna Gora je, uprkos manjku dobrog upravljanja, takođe započela pristupne pregovore. Međutim, u Srbiji pobeda Tomislava Nikolićeva na predsedničkim izborima pokreće neka teška pitanja. Poricanje da je u Srebrenici izvršen genocid, izbor Moskve kao odredišta prve postizborne posete i gušenje nezavisnosti centralne banke ne slute na dobro. Pošto je dobila status kandidata, Srbija se suočava sa tri izazova: kohabitacijom predsednika populiste, kome je ugodno u društvu Vladimira Putina, sa šarolikom koalicijom vladom, normalizacijom odnosa sa Kosovom i dovršavanjem bolne ekonomske tranzicije pod nadzorom MMF-a.

Perspektive su još grđe u sporijoj traci puta. U Albaniji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji političke elite su na rečima za pridruživanje EU, ali im ne pada na pamet da nešto menjaju kako bi ubrzale taj proces. A Kosovo, koje sa Briselom nema nijednog zaključenog ugovora, nije još ni započelo svoje evropsko putovanje. Blokada države i duboko ukorenjene političke i etničke podele (a u slučaju Makedonije i grčki veto), predstavljaju značajne prepreke. Teško je uspešno primeniti metod štapa i šargarepe na tako jake lokalne vođe poput Nikole Gruevskog, Sali Beriše ili Milorada Dodika, čiji je osnovni cilj da konsoliduju svoju vlast u okruženju u kome je sve manje i manje političke konkurencije.

Izgleda kao da je sklopljen tajni pakt između onih članica EU koje su umorne od procesa proširenja i

zapadnobalkanskih elita gladnih privilegija, kojima ne smeta usporavanje tranzicije, pogotovo ako je cena koju za tranziciju treba platiti ponavljanje slučajeva poput osramoćenog bivšeg hrvatskog premijera Iva Sanadera, optuženog za korupciju. Na svaki uspeh politike EU na Balkanu dolaze jedan ili dva neuspeha. Kako učlanjenje u EU postaje sve teže dostižno, trendovi stagnacije sve više uzimaju maha. Iako su iskustva dosta različita od jedne do druge zemlje, sve lošiji učinak Zapadnog Balkana u smislu konsolidovanja demokratije, dobrog upravljanja i tržišnih reformi vidljiv je i u međunarodnim indeksima. U rangiranju Fridom Hausa [Freedom House] samo Hrvatska i Srbija popravljaju svoj skor (vidi Tabelu 4).

Tabela 4

Fridom Hausov indeks demokratskog razvoja
(najviša ocena je 1, a najniža 7)

	2008	2009	2010	2011	Trend
Albanija	3.82	3.82	3.93	4.04	Negativan
BiH	4.11	4.18	4.25	4.32	Negativan
Hrvatska	3.64	3.71	3.71	3.64	Pozitivan
Kosovo	5.21	5.14	5.07	5.18	Negativan
Makedonija	3.86	3.86	3.79	3.82	Negativan
Crna Gora	3.79	3.79	3.79	3.82	Negativan
Srbija	3.79	3.79	3.71	3.64	Pozitivan

Bertelsmanov indeks transformacije, koji meri napredak u brojnim oblastima, poput demokratizacije, ekonomskih performansi i reformi državne uprave, daje sličnu sliku čak i o predvodnicima procesa evrointegracija (vidi Tabelu 5).

Tabela 5

Bertelsmanov indeks transformacije
(najviša ocena je 10, a najniža 1)

	2008	2009	2010	Trend
Albanija	7.07	7.17	7.01	Negativan
BiH	6.51	6.43	6.41	Negativan
Hrvatska	8.57	8.30	8.25	Negativan
Kosovo	Nema podataka	6.48	6.28	Negativan
Makedonija	7.52	7.53	7.35	Negativan
Crna Gora	7.28	7.35	7.28	Negativan
Srbija	7.20	7.39	7.51	Pozitivan

Opasnosti od stagnacije

Evropskim liderima kao da odgovara *status quo* na Zapadnom Balkanu. Pošto nije verovatno da će se krvoproliće iz 1990-ih ponoviti, nekima u Briselu ili u zemljama članicama EU izgleda kao da sada mogu slobodno da se usredsrede samo na sopstvene goleme ekonomske teškoće. Formalno gledano, oni ne odustaju od proširenja EU – oni ga samo odgađaju. Povremene krize ili nasilje koje izbije na severu Kosova ili negde drugde mogu se savladati od slučaja do slučaja raznim „vatrogasnim“ merama. Na kraju krajeva, dostizanje standarda vladanja i države blagostanja kakvi postoje u Zapadnoj Evropi jeste obaveza domaćih političara, a ne nadnacionalnih institucija, kojima je primarni *raison d'être* sprovođenje pravila jedinstvenog tržišta. Poruka koju zapadnobalkanski političari čuju u Briselu, Berlinu ili Parizu jeste: sreditte svoju kuću, pokažite da ste spremni, pa dođite da razgovaramo.

Taj utisak da je bolje sačekati i videti pojačan je razvojem situacije u Bugarskoj i Rumuniji, koje su pristupile EU 2007. godine. Teška doza mera štednje koju su, u ime očuvanja budžetske ravnoteže, primenili Bukurešt i Sofija, trebalo bi da ih umili fiskalnim jastrebovima u Berlinu, Helsinkiju i Hagu. Međutim, politička osveta, koju je u Rumuniji pokrenuo premijer Viktor Ponta protiv predsednika Trajana Baseskua, pokazuje koliko su krhke demokratske institucije i koliko lako su političari spremni da prekrše fundamentalna pravila. Istraživanja koja je objavio Institut za otvoreno društvo stavljaju Bugarsku i Rumuniju, prema *catch-up* indeksu, u istu korpu u kojoj su Crna Gora i Srbija, koje nisu članice EU.¹⁸ Obe zemlje se trude da slede recepte iz Brisela, ali im ne uspeva da dostignu evropske standarde upravljanja¹⁹.

Međutim, mirenje sa stagnacijom na Zapadnom Balkanu bilo bi priznanje neuspeha Evrope. Zapadni Balkan je laka meta – područje gde je EU svojom politikom ostvarila značajne pomake u oblasti stabilnosti i, bar do 2008. godine, rast. Ako EU nije u stanju da obezbedi tranziciju na Zapadnom Balkanu – u regionu koji mnogi vide kao njeno

dvorište – kako da očekuje od drugih globalnih igrača da je vide kao uverljivi faktor na Bliskom Istoku, na prostoru bivšeg SSSR-a ili u Istočnoj Aziji? Odlaganje proširenja omogućava drugim činiocima da iskoriste poslovne mogućnosti, uberu političke poene i popune niše uticaja, a delom i da parazitiraju na ogromnim investicijama u stabilnost, koje je EU do sada preduzela. Sjedinjene Američke Države još uvek igraju odlučujuću ulogu na Kosovu i često imaju više uticaja na tamošnju vladu nego što ima EU. Ambiciozne sile poput Rusije, Turske ili Kine takođe počinju da popunjavaju nastale praznine.

Rusija ima više od jednog asa u rukavu, naročito kada je reč o energiji. Gazprom je stekao kontrolni paket u srpskom NIS-u 2008. godine, a trenutno nastoji da stekne većinski paket u grčkoj nacionalnoj gasnoj korporaciji Depa SA, kao i u „odvojenom“ sistemu DESFA.²⁰ Ove važne kupovine samo će produbiti već postojeću zavisnost Balkana od ruskih isporuka energije i iskomplikovati nastojanja EU ka diversifikaciji. Kipar se već obratio Rusiji sa zahtevom za kredit od 5 milijardi evra da bi ojačao svoje posrnule javne finansije pogođene slomom u Grčkoj, a i grčke banke širom regiona uskoro bi mogle da se nađu u ponudi.²¹ U junu je Sberbanka uz pomoć ruske vlade preuzela Deniz banku, osmu najveću u Turskoj, od osiromašenog evropskog investitora Dexia. Delovi Jugoistočne Evrope lako bi se mogli naći, preuzimanjem strateških resursa, pod ruskim uticajem.²²

Na sličan način i Turska koristi poslovne i diplomatske šanse. Njene investicije u regionu jesu male, ali su u porastu.²³ Godine 2010. ona se pojavila kao posrednik u Bosni, tamo gde naponi EU i SAD nisu dali rezultate. Za razliku od ostalih spoljnih faktora u regionu, Turska je i sama balkanska zemlja

²⁰ Depa je dosta dužna Gazpromu, vidi: Hope, Kerin, „Greek utility battles to pay Gazprom for supplies“, *Financial Times*, 12th June 2012, dostupno na: <<http://www.ft.com/cms/0/866ef514-b3dd-11e1-8fea-00144feabdc0.html>>.

²¹ Bilefsky, Dan, „Cyprus Weighs Russian Loan or a Bailout From Europe“, the *New York Times*, 14th June 2012, dostupno na: <<http://www.nytimes.com/2012/06/15/business/global/cyprus-weighs-european-bailout-or-loan-from-russia.html>>.

²² Vidi: Judah, Ben, Kobzova, Jana and Nicu Popescu, „Dealing with a Post-BRIC Russia“, European Council on Foreign Relations, November 2011, dostupno na: <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR44_RUSSIA_REPORT_AW.pdf>.

²³ „Turkey in the Balkans: The Good Old Days“, *The Economist*, 5th November 2011, dostupno na: <<http://www.economist.com/node/21536647>>.

¹⁸ Marin Lessenski, „State of the Union: A Big Bang Theory of Europe“, European Policies Initiative, Open Society Institute Sofia, January 2012, dostupno na: <http://eupi.osi.bg/fce/001/0070/files/CatchUpIndexReport_c.pdf>

¹⁹ Daniel Smilov, „Bulgaria and the Anxieties of Incomplete Membership“, European Council on Foreign Affairs, 5th July 2012, dostupno na: <<http://ecfr.eu/page/-/ReinventingBulgaria.pdf>>.

sa jakim ljudskim, kulturnim i privrednim vezama na prostorima bivše Jugoslavije i u Albaniji.²⁴ Turski interesi su manje-više usklađeni sa interesima EU: turska politika dobrosusedstva ima za cilj stabilnost duž cele državne granice. Istovremeno, nekima na Balkanu Turska je uzor, kao sve prosperitetnija, samosvesnija i uticajnija zemlja, koja više nije zavisna od EU. Lideri zemalja poput Makedonije – koju je na evropskom putu dugo blokirala Grčka – mogli bi poželeti da ponove turski primer, koliko god iluzoran ili skup bio takav poduhvat.

Kina takođe postaje sve prisutnija širom Jugoistočne Evrope. Na primer, u 2010. godini, kineski holding COSCO kupio je lučki terminal u Pireju u Grčkoj, a prošle godine je kineska *Export-Import Bank* dala kredit od 345 miliona evra za rekonstrukciju termoelektrane Kostolac u Srbiji. Vlade u Jugoistočnoj Evropi danas su jednako željne da privuku kineske investitore kao i njihove kolege u drugim krajevima Evrope.²⁵ Štaviše, strah da će se zvanični Peking naljutiti bio je glavni razlog zbog kog se Srbija decembra 2010. godine ustezala da prisustvuje ceremoniji dodele Nobelove nagrade za mir kineskom disidentu Liu Sjaobou²⁶.

Zasad, EU ostaje „nezaobilazna sila“ u regionu – čak i za Srbiju koja sebe vidi kao gravitacioni centar i priča o „četiri stuba [svoje] spoljne politike“ (EU, SAD, Rusija i Kina). Kad je situacija postala kritična, Beograd je prihvatio zahteve EU u vezi sa upravljanjem granicom i carinama na Kosovu, kao i sporazum o fusnoti, kako bi dobio status kandidata. Međutim, čim pritisak EU popusti, ponovo je na delu politički oportunizam. Najracionalnije što lokalne elite mogu da urade sve više je da suprotstavljaju EU drugim silama, da okreću jednu zemlju članicu protiv druge ili, jednostavno, da trče kod onoga ko više da. Iza integracije Zapadnog Balkana stajala je ideja da se ponovi iskustvo iz Centralne i Istočne Evrope. Međutim, osim ako EU ponovo ne osnaži svoj pristup, zapadnobalkanske zemlje će pre slediti

svojevrnsnu neotitoističku politiku, već isprobanu kod istočnih suseda EU.

Davanje novog zamaha proširenju

Ako su zemlje poput Grčke, Španije, Portugala ili čak osnivača EZ Italije sada potisnute na „periferiju“ EU, onda Zapadni Balkan postaje „periferija periferije“ – grupa zemalja koje zauzimaju značajno mesto u trenutnim raspravama o budućnosti Evrope, ali se baš mnogo ne pitaju. Perspektive Zapadnog Balkana odlučujuće zavise od toga hoće li EU biti jaka i sposobna da oko sebe širi prosperitet, a to znači od razrešenja krize evra. Region neće moći da stane na noge dok se u EU ne obnovi rast, dok se ne obnovi balkanski izvoz u EU i dok se ne stabilizuje evropski bankarski sistem, kao i dok se doznake i (poželjno) DSI ponovo ne uvećaju. Međutim, iako razrešavanje krize evra jeste neophodan uslov, on sam po sebi nije dovoljan za konsolidaciju i širenje evropskih postignuća u Jugoistočnoj Evropi. Potrebni su dodatni koraci da bi se dalo zamaha proširenju.

Zaustavljanje proširenja u ovom trenutku, čemu su neki u Evropi skloni, zacementiralo bi probleme Zapadnog Balkana i nanelo neprocenjivu štetu spoljnopoličkim ambicijama EU. Naravno, skeptici će se zapitati nije li gorko iskustvo sa Grčkom upozorenje protiv uvođenja još više nefunkcionalnih država u EU. Međutim, baš zahvaljujući politici EU Zapadni Balkan već jeste napola unutra i nije mnogo verovatno da EU sada može od njega da se izoluje. Optimisti veruju da bi različiti modaliteti članstva u „Evropi sa više brzina“ u stvari mogli doprineti ubrzanju integracije zapadnobalkanskih država, bar u spoljni krug članstva. Međutim, taj scenario znači minimalnu redistribuciju resursa, ograničeni pristup odlučivanju u EU i prepreke slobodnom kretanju radne snage – ukratko, drugorazredno članstvo – a kao rezultat toga neujednačen pritisak da se uhvati korak. Bilo šta što je manje od punopravnog članstva u EU, zasnovanog na principu solidarnosti, značilo bi beskonačno prolongiranje *status quo* – a to znači ekonomsku i političku stagnaciju.

Stoga ne bi smelo biti uslovljavanja oblika pristupanja obimom prava koja bi bila na raspolaganju budućim članicama sa Zapadnog Balkana. Međutim, to ne isključuje razne oblike uslovljavanja i nakon pristupanja, poput onih sa kojima su se susretale Bugarska i Rumunija u okviru Mehanizma za saradnju i verifikaciju (CVM). Radi ohrabrenja skepticima i radi disciplinovanja balkanskih elita EU treba da razvije i usavrši sredstva pritiska radi konsolidacije vladavine

²⁴ Bechev, Dimitar, Turkey in the Balkans – Taking a Broader View, *Insight Turkey*, Vol. 14, No. 1, January 2012.

²⁵ Za cifre o kineskim investicijama u Jugoistočnoj Evropi (Rumunija, Bugarska, Slovenija, Hrvatska, Srbija, Albanija, Crna Gora i Makedonija) vidi intervju sa zamenikom kineskog ministra inostranih poslova Fu Dingom u *Novinite*, 21. 3. 2011. godine, dostupno na: <http://www.novinite.com/view_news.php?id=126501>.

²⁶ François Godement and Jonas Parello-Piesner with Alice Richard, „The Scramble for Europe“, European Council on Foreign Relations, July 2012, dostupno na: <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf>.

prava i pre i posle pristupanja. Doista je važno, a toga nažalost nije bilo prilikom odlaganja ulaska Rumunije i Bugarske u Šengenski sporazum, uspostaviti čvrstu vezu između primene jasno određenih standarda i nagrade.

S obzirom na to da je kriza dovela do preseljenja moći iz Brisela, Evropskoj komisiji treba podrška nacionalnih vlada. Zemlje koje se zalažu za proširenje EU trebalo bi što bolje da koordiniraju svoje napore i lobiranje kako Zapadni Balkan ne bi potpuno iščezao sa dnevnog reda EU. S obzirom na to da su relativno dobro prošle u krizi, a i kao živi dokaz da je proširenje projekat u koji se isplati ulaziti, „nove članice” iz Centralne i Istočne Evrope posebno treba da se založe za dalje širenje EU i za to da Berlin i Pariz ostanu privrženi tom procesu. Tako odlučna koalicija vlada koje su za proširenje bila bi u stanju da vrši, kako javnim tako i privatnim kanalima, pritisak na zapadnobalkanske političare da ne uzmiču u demokratizaciji i ne bagatelišu vladavinu prava.

Ukratko, ponuda EU Zapadnom Balkanu trebalo bi da bude: veća podrška prevazilaženju ekonomskih i institucionalnih problema u zamenu za jače vezivanje za demokratske norme i praksu. To bi, naročito, značilo nekoliko stvari.

Pozabaviti se komplikovanim slučajevima

Iako se zapadnobalkanske zemlje kreću ka EU različitom brzinom, nijednu ne treba ostaviti da se mrzne pred vratima. EU treba da ohrabri Bosnu da podnese aplikaciju za status kandidata. Treba da radi na Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i na viznoj liberalizaciji sa Kosovom. Vremenom treba proširiti Dijalog na visokom nivou (HLAD), započet sa Makedonijom, i na druge zemlje. Korisno bi bilo pospešiti usvajanje onih delova *acquis* koji bi direktno doprineli ekonomskom razvoju, poboljšanju poslovne klime, uvećanju konkurentnosti i iznalaženju domaćih podsticaja za dalji rast. Ponovno hvatanje zaleta pomoglo bi EU da bude uverljivija kod postavljanja uslova i doprinelo bi da i iznutra bude pritiska na vlade da sprovodu reforme. Pored toga, predvodnike trke, poput Srbije, EU mora ohrabrivati da ne posustanu. Puna normalizacija odnosa sa Prištinom, sve osim priznanja, treba da bude uslov za otpočinjanje pregovora o pristupanju EU.

Izbeći ekonomski kolaps

Najpreči zahtev EU na Zapadnom Balkanu treba da bude stabilnost. Posebno se treba pozabaviti

pomoći zemljama u koje bi se mogli preliti problemi iz grčkog bankarskog sektora. Evropska komisija treba da sarađuje s MMF-om i EBRD-om kako bi se došlo do mera za najugroženije među njima. Mehanizmi koordinacije i politički dijalog treba da se odvijaju multilateralno, putem postojećih ustanova, poput mreže centralnih banaka regiona. EU treba najodlučnije da podrži EBRD u obnavljanju Bečke inicijative. Godine 2009. na osnovu Bečke inicijative izbegnuto je da istočnoevropske filijale zapadnoevropskih banaka ostanu bez sredstava. Ne treba vršiti konsolidaciju bankarskog sektora EU na štetu tržišta na „periferiji periferije”.

Podrška za razvoj

EU je uspešna samo onda kada je prepoznata kao predvodnica rasta i razvoja, najefikasnijih sredstava za obnovu svog političkog uticaja na Zapadnom Balkanu i za izbegavanje pojave geopolitičkih sivih zona. Politika EU stoga treba snažno da igra na kartu mera koje podstiču rast, podižu konkurentnost, vode ekspanziji zapošljavanja i stvaraju nove šanse u ekonomiji. Naročito je potrebno ulagati više u regionalne inicijative za saradnju, koje uključuju Tursku (članicu Regionalnog saveta za saradnju sa sedištem u Sarajevu), što bi moglo osloboditi nove potencijale za rast, privući DSI, ojačati konkurentnost i popraviti učinak izvoznog sektora. Prema rečima Ivana Vejvode iz *German Marshall Fund*, regionalna saradnja je najvažnija još neotkrivena balkanska zlatna koka.²⁷ Evropska komisija bi mogla podržati proširenje sporazuma CEFTA iz 2006. godine – koji je osnova za trgovinsku saradnju u regionu – na tržište usluga. Više pažnje treba posvetiti vancarinskim preprekama, poput carinskih procedura, koje sputavaju regionalnu trgovinu.

Napori u regionu treba da budu dopunjeni strukturalnim reformama kod kuće. EU treba da proširi svoju Strategiju za rast i razvoj do 2020. godine. Od zemalja kandidata i potencijalnih kandidata treba tražiti da izrade nacionalne strategije konvergencije, uključujući u to i liste zadataka u ključnim sektorima, poput politike zapošljavanja, obrazovanja i profesionalnog usavršavanja, energetske efikasnosti, istraživanja i razvoja. I ovde je Regionalni savet za saradnju pravi mehanizam za koordinaciju nacionalnih politika i preporučivanje prekograničnih projekata.

To ne znači da EU treba da zasipa Zapadni

²⁷ [“...regional cooperation is the Balkan’s unsung success story.”] Svedočenje pred Odborom za spoljne poslove Kongresa [SAD], 15. 11. 2011.godine.

Balkan većom količinom novca, već to znači da treba postaviti drugačije prioritete u regionu nego u prošlosti. Ako je Instrument za pretpristupnu pomoć (*IPA*) u prethodnom periodu (2007–2013) korišćen za izgradnju institucija i prihvatanje akcija, *IPA 2* (2013–2020) trebalo bi da podrži tranziciju ka novom modelu rasta zasnovanom na konkurentnom izvoznom sektoru. Na primer, program treba da obezbedi fondove za obimnije prekogranične infrastrukturne projekte u saradnji s Evropskom investicionom bankom (EIB). Takve mere bi podstakle regionalno tržište i obezbedile nove izvore rasta.

Malo pomalo, Zapadni Balkan se unormalio. Prošla su vremena velikih etničkih sukoba i zapadnih vojnih intervencija. Žalosno je da je, takođe, dobroano zagubljena vera da će ta normalizacija značiti i konvergenciju s ekonomskim i političkim standardima proisteklim iz liberalne vizije 1990-ih i 2000-ih. EU još uvek može biti deo rešenja, a ne deo problema na Zapadnom Balkanu, ali samo ako ne ispusti proširenje iz svog političkog programa.



Beleška o autoru

Dimitar Bečev (Dimitar Bechev) samostalni je saradnik-istraživač i šef kancelarije ECFR u Sofiji. Saraduje i sa Katedrom za jugoistočnoevropske studije (SEESOX) na Koledžu sv. Antonija u Oksfordu. Od 2006. do 2010. godine bio je istraživač u Centru za evropske studije pri Univerzitetu u Oksfordu i gostujući profesor na Univerzitetu Hitocubaši u Tokiju. Objavio je brojne radove na temu evropske politike proširenja i njene politike dobrosusedstva, kao i radove o političkim pitanjima i o savremenoj istoriji Balkana. Takođe je autor knjige *Constructing South East Europe: the Politics of Balkan Regional Cooperation* (Basingstoke, 2011). Za ECFR je objavio *The Spectre of a Multipolar Europe* (s Ivanom Krastevim i Markom Leonardom, Janom Kobzovom i Endrju Vilsonom, 2010) i *What Does Turkey Think?* (2011).

Zahvalnica

Autor želi posebno da se zahvali Sofiji Cvetkovej za pomoć u istraživanjima koja su potkrepila ovaj članak, kao i Miladi A. Vahudovoj, Jani Kobzovoj, Niku Popeskuu, Nikolasu Voltonu i Hansu Kundnaniju za komentare na nacrt članka.

Napomena prevodioca

Napomene prevodioca u tekstu ili u fusnotama date su u uglastim zagradama.

Preveo: Dušan Gamser, saradnik CEAS





Za dinamičniju reformu sektora bezbednosti u Srbiji

Analiza rezultata ankete o stanju u sektoru bezbednosti u Srbiji i daljim neophodnim reformskim koracima u kojoj su učestvovali narodni poslanici, državni službenici i civilno društvo i preporuke CEAS za nastavak reforme sektora bezbednosti u Srbiji koncipirane na osnovu ovog istraživanja i sprovedenih drugih istraživačko-analitičkih aktivnosti u ovoj oblasti.

CEAS, novembar 2012.

Ova analiza i preporuke deo su projekta

„Vreme je: Zagovaranje nastavka reforme sektora bezbednosti u Srbiji“,

koji se realizuje uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju iz Vašingtona



Sažetak

U okviru projekta „Vreme je: zagovaranje nastavka reforme sektora bezbednosti u Srbiji“, koji Centar za evroatlantske studije (CEAS) iz Beograda sprovodi uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED) iz Vašingtona, SAD, CEAS je sproveo anketu o tome kako narodni poslanici, državni službenici i aktivisti civilnog društva percipiraju stanje u sektoru bezbednosti u Srbiji i šta misle o daljim neophodnim reformskim koracima i glavnim akterima koji je mogu sprovoditi ili pomagati. Stanje je ocenjivano numerički i opisno.

Među najzanimljivijim rezultatima ankete nalaze se sledeći nalazi.

- Većina ispitanika imala je pozitivan stav prema EU integracijama Srbije, kao i prema mogućnosti da taj proces doprinese daljoj reformi sektora bezbednosti, dok su prema NATO-u i mogućnosti da saradnja sa NATO-om bude katalizator daljih reformi ispitanici uglavnom bili suzdržani. Većina ih je za saradnju sa NATO-om (u okviru Partnerstva za mir i Individualnog plana partnerstva), ali ne i za učlanjenje u tu organizaciju.
- Većina ispitanika smatra da su Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane RS neodgovarajući i/ili retrogradni dokumenti.
- Skoro svi ispitanici naveli su da privatni sektor bezbednosti predstavlja pretnju po bezbednost, i to kako građana, tako i države Srbije, pre svega zbog zakonske neregulisanosti i nedostatka mogućnosti kontrole nad firmama koje posluju u ovom sektoru.

Pokazalo se da između političara i aktivista civilnog društva, kao i unutar grupe političara (između poslanika i drugih funkcionera ili između opozicionih i vladajućih političara) ima manje razlika nego što je na početku istraživanja bilo očekivano. Svi prihvataju koncept civilne demokratske kontrole nad sektorom bezbednosti. Ipak, aktivisti NVO i opozicioni političari zainteresovaniji su za lustraciju, za više javnosti i transparentnosti u radu institucija koje pripadaju sektoru bezbednosti i za otklanjanje konkretno opisanih problema, nego što je to slučaj sa političarima na vlasti. Takođe, oni češće ističu potrebu saradnje sa NATO-om ili čak pristupanja ovoj organizaciji.



Na osnovu obrađenih rezultata ankete, CEAS je formulisao preporuke za nastavak reforme sektora bezbednosti. Među glavnim preporukama nalaze se:

- intenziviranje procesa EU integracija, što brže ispunjavanje obaveza iz poglavlja 31 (Spoljna bezbednosna i odbrambena politika), te maksimalno korišćenje mogućnosti saradnje sa EU u okviru ZBOP-a*
- usvajanje novih strateških dokumenta vezanih za spoljnu politiku, nacionalnu bezbednost i odbranu*
- hitno usvajanje zakonske regulative za privatni sektor bezbednosti*

1. Uvodne napomene

Cilj projekta „Vreme je: zagovaranje nastavka reforme sektora bezbednosti u Srbiji“¹, koji Centar za evroatlantske studije (CEAS) iz Beograda sprovodi uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED) iz Vašingtona, SAD, jeste da doprinese tome da nastavak sveobuhvatne reforme sektora bezbednosti (RSB), vojske, policije, sudstva, bezbednosnih i obaveštajnih agencija, drugih agencija vezanih za poslove koji utiču na bezbednost, kao i privatnog sektora bezbednosti, bude visoko na listi prioriteta vlasti u Srbiji, ali i predstavnika Zapadne međunarodne zajednice. Ovaj cilj smo postavili na osnovu procene da, bez obzira na niz propusta u dosadašnjem procesu reformi, pre svega u kadrovskoj politici, i bez obzira na neusaglašenost strateških dokumenata i ogromni posao koji Srbiju tek čeka u budućnosti u ovoj oblasti, politički donosioci odluka u Srbiji nikada nisu reformu sektora bezbednosti postavili kao svoj prioritet.

Anketa o percepciji stanja u sektoru bezbednosti u Srbiji, daljim potrebnim reformskim koracima i glavnim akterima koji je mogu sprovoditi ili pomagati deo je spomenutog projekta. Anketirano je 25 osoba, pa je u analizi rezultata korišćena kvazistatistička deskripcija.

U okviru projekta biće održan i okrugli sto o mogućnostima nastavka reformi sektora bezbednosti, za koji će ovaj izveštaj predstavljati glavni radni materijal.

Metodološki gledano, CEAS nije planirao istraživanje javnog mnjenja, već istraživanje mišljenja onih koji su stručni i uključeni u praćenje i/ili kreiranje bezbednosne politike u Srbiji. Cilj CEAS-a bio je da stekne uvid u to kako spomenute ciljne grupe percipiraju trenutno normativno i faktičko stanje u sektoru bezbednosti,

¹ Više o projektu, kao i sadržaju upitnika možete naći na: <http://ceas-serbia.org/root/index.php/sr/home-sr/93-preuzeto/351-upitnici-za-funkcionere-koji-prate-reformu-sektora-bezbednosti>

dalje neophodne reformske korake i potencijalne aktere reforme. Pripadnicima ciljnih grupa omogućeno je da, u okviru otvorene ankete, daju i opisne, a ne samo numeričke odgovore, da iznesu svoje viđenje, da daju sugestije i tako sami doprinesu javnoj diskusiji o reformi sektora bezbednosti. CEAS je garantovao anonimnost odgovora.

Kreiranje pitanja u upitniku uslovalo je više faktora. Pre svega, cilj nam je bio da steknemo uvid u to kako izabrane ciljne grupe percipiraju stanje u sektoru bezbednosti u Srbiji, dalje neophodne reformske korake i glavne aktere koji je mogu sprovoditi ili pomagati. Pitanja su formulisana i na osnovu dosadašnjih rezultata CEAS-ovih istraživačko-analitičkih aktivnosti i stečenog iskustva u radu u oblasti praćenja stanja i reforme sektora bezbednosti i spoljne politike RS. Zaključili smo da je većina instrumenata za merenje dometa reforme sektora bezbednosti koncipirana u skladu sa zahtevima i interesima donatora koji su uglavnom zainteresovani samo za određenu oblast reforme. Tako, na primer, za EU prioritete predstavljaju reforma policije i unutrašnjih poslova, dok se NATO uglavnom fokusira na reforme sistema odbrane. Da bismo dobili celovitu sliku stanja u kojem se nalazi sektor bezbednosti u Srbiji, kreirali smo upitnik sa pitanjima koja obuhvataju kvantitativne i kvalitativne pokazatelje. Pitanja su bila fokusirana na tri grupe aktera u sektoru bezbednosti – policiju, vojsku i obaveštajnu zajednicu – ali, radi dobijanja celovite slike, od ispitanika smo tražili da ocene i međusobnu usklađenost strateških dokumenata kao i situaciju u privatnom sektoru bezbednosti.

U skladu sa samom temom istraživanja – stanjem u sektoru bezbednosti u Srbiji – odabrane su specifične ciljne grupe. One obuhvataju javne funkcionere, kao jednu grupu, narodne poslanike i druge stranačke funkcionere, kao drugu i predstavnike nevladinih organizacija kao treću grupu. Razlog za odabir ove tri specifične grupe jeste njihov položaj u odnosu na sektor bezbednosti i, konkretno, uloga i uticaj koje oni imaju prilikom donošenja odluka u procesu reformi sektora.

CEAS-ov tim se, prilikom realizacije istraživanja, susreo i sa određenim problemima. Anketa se odvijala u jeku pregovora o formiranju nove republičke vlade i neposredno po njenom formiranju. Poslanici, funkcioneri i službenici su, u najboljem slučaju, tek preuzimali dužnosti. Svim učesnicima ankete predočena je važnost teme reforme sektora bezbednosti, pa je samo učestvovanje u anketi za njih trebalo da bude novi podsticaj da o toj temi razmišljaju.

Neki među njima su otvoreno priznali da se ne razumeju dovoljno u problematiku bezbednosti. Drugi

su se trudili da daju odgovore najbolje što umeju, makar ti odgovori bili delimični ili odražavali nedostatak informacija. Treći su ignorisali istraživanje ili su obećali, pa uskratili saradnju. Određen broj njih je odmah odbio saradnju sa CEAS-om. Svojevrсна kontrolna grupa u anketi bili su aktivisti relevantnih nevladinih organizacija, kao segment društva koji prati stanje u sektoru, ali ne učestvuje u vršenju vlasti. U anketi je učestvovalo ukupno 25 ispitanika, uključujući u to i relevantne predstavnike Srpske napredne stranke, Demokratske stranke, Liberalno demokratske partije, Ujedinjenih regiona Srbije, Socijaldemokratske partije Srbije, Nove Srbije, Partije ujedinjenih penzionera Srbije, Lige socijaldemokrata Vojvodine i Pokreta Snaga Srbije.

U nastavku ovog izveštaja biće izloženi i analizirani odgovori učesnika ankete, a zatim će biti date preporuke za donosiocе političkih odluka u Srbiji.

Još jednom naglašavamo da rezultati ove ankete nisu odraz opšteg javnog mnjenja. Iz njih se ne mogu izvlačiti zaključci o stavovima građana Srbije. Analizirajući odgovore na upitnik, posebno narativne, istraživački tim CEAS-a nastojao je da proverí svoje polazne hipoteze i da ih po potrebi koriguje, upoređujući ih s argumentima koje su iznosili učesnici ankete.

2. Rezultati ankete i komentari odgovora

2.1. Demokratsko upravljanje

Funkcionalno demokratsko upravljanje podrazumeva efikasno i efektivno transparentno upravljanje sektorom bezbednosti, uz postojanje ekonomske, političke, pravne i finansijske odgovornosti. Imajući to u vidu, prva grupa pitanja u upitniku koncipirana je tako da pruži kvantitativne pokazatelje koji se odnose na funkcionalno demokratsko upravljanje u okviru sektora bezbednosti, sa fokusom na policiju, vojsku (uključujući u to i Vojnobezbednosnu agenciju, VBA, i Vojnoobaveštajnu agenciju, VOA) i Bezbednosno informativnu agenciju.

2.2 Demokratsko upravljanje – zastupljenost različitih društvenih grupa i žena

U okviru prvog pitanja vezanog za funkcionalno demokratsko upravljanje, od ispitanika je zatraženo da procene zastupljenost različitih društvenih manjinskih grupa (nacionalnih, seksualnih i verskih) i zastupljenost žena u tri navedena subjekta sektora bezbednosti.

Najviše ocene na pitanje o zastupljenosti društvenih grupa i žena ima policija, sa prosečnom ocenom 2,9. Od toga, najveću prosečnu ocenu ima

zastupljenost žena u policiji sa 3,2, dok je zastupljenost društvenih grupa dobila prosečnu ocenu 2,6.

Vojska je u odgovorima na ovo pitanje ocenjena prosečnom ocenom 2,1. Od toga zastupljenost žena nosi ocenu 2,1, a zastupljenost društvenih grupa 2.

BIA je na pitanje o zastupljenosti društvenih grupa i žena dobila prosečnu ocenu 1,9, dok pojedinačna prosečna ocena za zastupljenost žena iznosi 2,3, a za društvene grupe 1,6 (što predstavlja i najnižu prosečnu ocenu u ovoj oblasti).

2.3 Demokratsko upravljanje – transparentnost

Druga kategorija koju smo merili u okviru prvog pitanja bila je transparentnost kao deo funkcionalnog demokratskog upravljanja u okviru tri navedena subjekta bezbednosti. Kao posebne elemente transparentnosti izdvojili smo finansijsku transparentnost i transparentnost u pogledu dostupnosti informacija o radu. U okviru pitanja od ispitanika smo tražili i da ocene razliku između normativnog i faktičkog stanja da bismo imali uvid u to da li su doneseni odgovarajući zakoni i da li se ti zakoni poštuju.

Rezultati do kojih smo došli pokazuju da je u ovoj oblasti normativno najbolje uređen rad policije, sa ukupnom prosečnom ocenom 2,8, dok je faktičko stanje u ovoj oblasti ocenjeno sa 2,3. Pojedinačno, finansijska transparentnost u MUP-u ocenjena je prosečnom ocenom normativnog stanja 2,5, dok je ocena faktičkog stanja 1,9. Dostupnost informacija o radu u okviru MUP-a ocenjena je prosečnom ocenom normativnog stanja 3,1, a faktičkog ocenom 2,6.

Normativno je najslabije uređeno stanje u BIA, sa prosečnom ocenom 2,2, dok je faktičko stanje u oblasti transparentnosti za BIA ocenjeno prosečnom ocenom 1,9. Finansijska transparentnost BIA ocenjena je prosečnom ocenom normativnog stanja 2,2, dok je faktičko stanje dobilo ocenu 1,9. Dostupnost informacija o radu sa normativnog aspekta iznosi 2,3, a faktičko stanje ocenjeno je ukupnom prosečnom ocenom 2.

Vojska se nalazi u sredini, sa prosečnom ocenom normativnog stanja 2,5, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 1,9. Prosečna ocena finansijske transparentnosti sa normativnog aspekta iznosi 2,4, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 1,7. Dostupnost informacija o radu je sa normativnog aspekta dobila ocenu 2,6, a ocena faktičkog stanja u ovoj oblasti iznosi 2,2.

Dakle, najveći jaz između normativnog i faktičkog stanja, rukovodeći se navedenim podacima, može se zapaziti u oblasti transparentnosti u vojsci, sa negativnom razlikom od 0,6.

2.4 Demokratsko upravljanje

– javna civilna kontrola

Treća kategorija koju smo merili u okviru funkcionalnog demokratskog upravljanja jeste demokratska i javna civilna kontrola nad sektorom bezbednosti, kao jedna od najznačajnijih pretpostavki za uspešnu reformu sektora bezbednosti. U okviru ove kategorije fokusirali smo se na parlamentarnu kontrolu, saradnju sa medijima i civilnim društvom, kontrolu koju vrše sudske i izvršne vlasti, kao i nadzor koji vrše kontrolna regulatorna tela. Pošto smo hteli da utvrdimo i to da li postoji – i koliki je – jaz između donesenih zakona i njihove primene, od ispitanika je još jednom traženo da, u okviru svake kategorije, ocene normativno i faktičko stanje.

Prema navedenim podacima, u oblasti demokratske javne i civilne kontrole normativno je najbolje uređen rad policije, sa ukupnom prosečnom ocenom normativnog stanja 3,5, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 2,7. Dakle, primetan je veliki jaz između normativnog i faktičkog stanja, koji iznosi čak 0,8. Parlamentarna kontrola i nadzor ocenjeni su ukupnom prosečnom ocenom normativnog stanja 3, a faktičkog 2,4. Saradnja sa medijima je sa normativnog aspekta ocenjena sa 3,5, a sa faktičkog sa 3,2. Saradnja sa civilnim društvom je sa normativnog aspekta ocenjena sa 2,8, dok je ocena faktičkog stanja 2,4. Normativno stanje u oblasti sudske kontrole ocenjeno je sa 2,8, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 2,7. Izvršna vlast sa normativnog aspekta ima ocenu 3,3, dok je ocena faktičkog stanja 2,9. Nadzor koji vrše kontrolna regulatorna tela MUP-a ocenjen je normativno sa 3,1, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 2,6.

Vojska je u oblasti demokratske i javne civilne kontrole ocenjena ukupnom prosečnom ocenom normativnog stanja 2,8, dok je ocena faktičkog stanja 2,3. Parlamentarna kontrola i nadzor ocenjeni su ukupnom prosečnom ocenom normativnog stanja 2,9, a faktičkog stanja ocenom 2. Saradnja sa medijima je sa normativnog aspekta ocenjena sa 2,9, a sa faktičkog 2,6. Ocena saradnje sa civilnim društvom je sa normativnog aspekta 2,6, dok je ocena faktičkog stanja 1,9. Normativno stanje u oblasti sudske kontrole ocenjeno je sa 2,8, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 2,4. Izvršna vlast sa normativnog aspekta ima ocenu 3, dok je ocena faktičkog stanja 2,7. Nadzor kontrolnih regulatornih tela nad Vojskom normativno je ocenjen sa 2,7, dok je faktičko stanje 2,4.

Ukupna prosečna ocena normativnog stanja za demokratsku i javnu civilnu kontrolu BIA iznosi 2,5, dok je ukupna prosečna ocena faktičkog stanja 2. Parlamentarna kontrola i nadzor ocenjeni su ukupnom

prosečnom ocenom normativnog stanja 2,6, a faktičkog 1,9. Saradnja sa medijima je sa normativnog aspekta ocenjena sa 2,6, a sa faktičkog sa 2,3. Saradnja sa civilnim društvom je sa normativnog aspekta ocenjena sa 2,1, dok je ocena faktičkog stanja 1,7. Normativno stanje u oblasti sudske kontrole ocenjeno je sa 2,4, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 1,9. Izvršna vlast sa normativnog aspekta ima ocenu 2,8, dok je ocena faktičkog stanja 2,5. Nadzor kontrolnih regulatornih tela nad Vojskom ocenjen je u normativnoj oblasti sa 2,8, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 2.

2.5 Demokratsko upravljanje

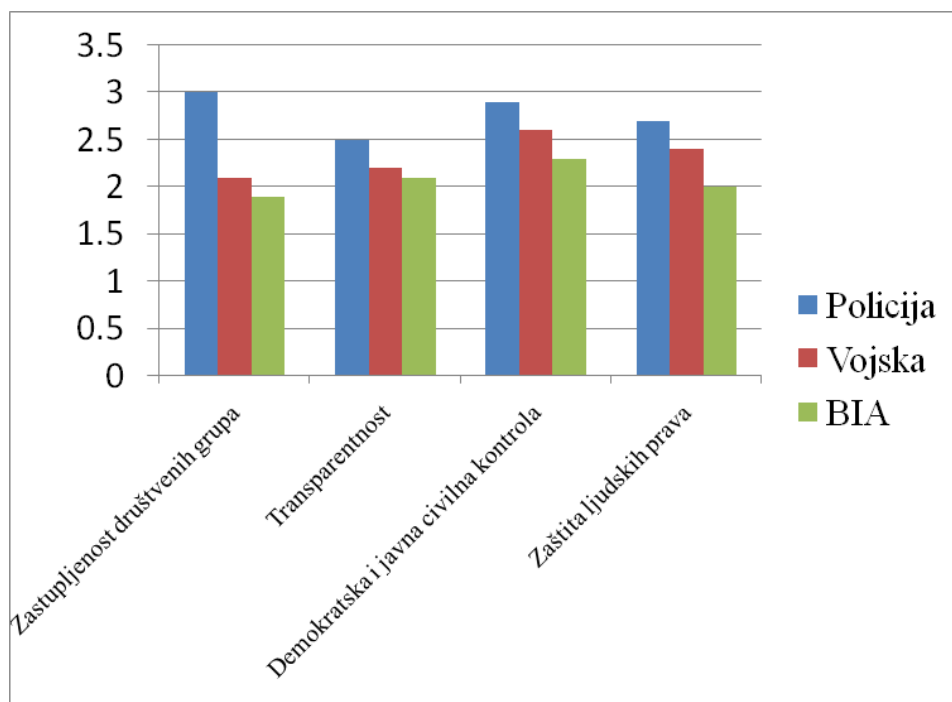
– zaštita ljudskih prava

Uzimajući u obzir činjenicu da su ljudska prava nedeljiva i da pripadaju svakom čoveku, a da su pripadnici oružanih snaga pre svega građani, dok su oružane snage deo institucionalne i društvene strukture, u četvrtom delu prvog pitanja tražili smo od ispitanika da ocene zaštitu ljudskih prava, kako zaposlenih u sektoru bezbednosti, tako i građana prilikom kontakata sa predstavnicima sektora bezbednosti.

Navedeni rezultati ukazuju na to da je u oblasti zaštite ljudskih prava policija još jednom ocenjena najvišim ocenama u odnosu na druga dva aktera, i to ocenom 2,8 za normativno stanje i 2,5 za faktičko stanje. Zaštita ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti u policiji ocenjena je prosečnom normativnom ocenom 2,9 i faktičkom 2,4. Normativni aspekt zaštite ljudskih prava građana prilikom kontakata sa predstavnicima sektora bezbednosti, u ovom slučaju policije, ocenjen je sa 2,8, dok je faktičko stanje ocenjeno prosečnom ocenom 2,6.

Vojska je u oblasti zaštite ljudskih prava ocenjena prosečnom ocenom 2,2, i to kako za normativno, tako i za faktičko stanje. U oblasti zaštite ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti, vojska je ocenjena prosečnom normativnom ocenom 2,6, a ocena faktičkog stanja je 2,2. Zaštita ljudskih prava građana u susretu sa vojskom sa normativnog aspekta ocenjena je sa 2,5, a sa faktičkog sa 2,3.

BIA je u oblasti zaštite ljudskih prava ocenjena ukupnom normativnom ocenom 2,2, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 1,9. Oblast zaštite ljudskih prava sa normativnog aspekta u BIA ocenjena je prosečnom ocenom 2,4, dok je faktičko stanje ocenjeno sa 1,9. U oblasti zaštite ljudskih prava građana prilikom susreta sa predstavnicima sektora bezbednosti, BIA je ocenjena prosečnom normativnom ocenom 2,1, a ocena faktičkog stanja je 1,8.



Ukupne prosečne ocene za
Policiju, Vojsku i BIA

2.6 Najbitnije mere za nastavak reformi

Drugo pitanje se odnosilo na nastavak reformi u institucijama u sektoru bezbednosti: Vojsci (uključujući u to i VBA i VOA), policiji i BIA. Anketirani su pozvani da nabroje bar po tri mere koje smatraju najbitnijim za nastavak reforme u tim institucijama. Odgovori se razlikuju u zavisnosti od grupe ispitanika.

2.7 Nastavak reformi – Vojska (sa VBA i VOA)

Većina ispitanika je kao najvažnije mere u Vojsci Srbije istakla dalju profesionalizaciju, modernizaciju, usavršavanje organizacije i bolju tehničku opremu. Tako bi Vojska bila mala, mobilna, dobro opremljena, efikasna i primerena potrebama države (posebno radi suprotstavljanja savremenim bezbednosnim pretnjama poput terorizma). Njeni pripadnici bili bi dobro obrazovani, obučeni i materijalno obezbeđeni. Veliki broj ispitanika takođe pominje potrebu veće finansijske transparentnosti rada Vojske, bolje saradnje sa medijima i civilnim društvom i boljeg nadzora nadležnih skupštinskih odbora nad Vojskom. Traženo je izvršavanje naloga nezavisnih regulatornih tela kao i bolja zaštita ljudskih prava pripadnika Vojske. Istaknuta je potreba da u Vojsci bude zastupljeno više žena i pripadnika manjinskih grupa (posebno se pominje bošnjačka nacionalna manjina). Većina ispitanika istakla je potrebu jačanja saradnje sa EU (putem zajedničkih misija u inostranstvu). Iako je više od polovine ispitanika za saradnju sa NATO-om, samo je jedan mali broj za u članjenje u tu organizaciju, dok je oko 30% ispitanika protiv bilo kakve saradnje sa NATO savezom. Razlike u odgovorima između

poslanika i stranačkih funkcionera i javnih funkcionera sa jedne, te aktivista nevladinih organizacija sa druge strane, postoje utoliko što su prvi više isticali aspekte profesionalizacije i organizaciono-tehničkog usavršavanja Vojske, dok su drugi češće isticali važnost transparentnosti u njenom radu, saradnju sa medijima i civilnim društvom, zastupljenosti žena ili manjina ili zaštitu ljudskih prava pripadnika Vojske.

Dve vojne službe, VBA i VOA, većina ispitanika je tretirala u paketu sa odgovorom o neophodnim merama u Vojsci. Neki su, međutim, dali zanimljive posebne odgovore i predloge na pitanje o opravdanosti postojanja dve vojne službe. Istaknuta je potreba jasnog definisanja njihove nadležnosti i ovlašćenja, depolitizacije, modernizacije, jače unutrašnje i spoljne parlamentarne kontrole, a naročito oduzimanja policijskih ovlašćenja. Pomenute su i lustracija i potreba odgovarajuće reorganizacije.

Oko budućnosti VOA ima različitih mišljenja, čak i među funkcionerima stranaka vladajuće većine. Pojedini ispitanici misle da je treba ukinuti, u sklopu šire reforme sektora bezbednosti, i zameniti jedinstvenom civilno-obaveštajnom službom. Drugi su za njeno reformisanje, jačanje infrastrukture i tehnike, kao i za obuku kadrova „za organizovano i plansko praćenje kriza u regionima gde su ili mogu biti angažovane nacionalne snage u multinacionalnim operacijama... kao i za učešće u razvoju međuarmske saradnje“.

Za razliku od VOA, oko same potrebe postojanja VBA nema razmimoilaženja među ispitanicima, ali donekle ima oko toga koje reformske mere u njoj prvo treba preduzeti. Svi se slažu oko oduzimanja

policijskih ovlašćenja od VBA, a istaknuto je i da njeno delovanje treba da bude samo prema vojnim licima i u svrhu kontraobaveštajne zaštite vojske, sve uz znatno jači parlamentarni nadzor. Takođe, iznet je i zahtev da se preciznije definišu posebne mere koje VBA primenjuje, kao i to ko (sud ili ministar) treba da ih odobrava. Sa druge strane se pak isticalo da svim tim reformama treba da prethodi lustracija.

2.8 Nastavak reformi – policija

Mere koje su ispitanici predložili za policiju tiču se odnosa prema građanima. Oni traže bržu reakciju policije, bolju komunikaciju i saradnju sa građanima (pomenut je i koncept „policije u lokalnoj zajednici“ i, uopšte, decentralizacije i bolje saradnje sa lokalnim samoupravama), suzbijanje korupcije, transparentnost i veću zastupljenost žena i manjinskih grupa. Ističe se potreba dalje profesionalizacije i depolitizacije, a i „demilitarizacije“ (ne samo od aktivista civilnog društva, nego i od političara), lustracije i reedukacije policije. U nekim od odgovora naglašena je potreba jačanja pogranične policije, zakonskog regulisanja privatnog sektora bezbednosti (i to baš u kontekstu pitanja o policiji), veće autonomije unutrašnje kontrole (SUKP), međunarodne i regionalne saradnje i uvođenja institucije „ministarske odgovornosti“.

2.9 Nastavak reformi – BIA

Potreba za većom parlamentarnom kontrolom nad BIA predstavlja opštemestousvimodgovorima i u nema razlike između političara i aktivista civilnog društva, niti između političara iz vlasti i opozicije. Međutim, političari (poslanici, stranački i javni funkcioneri) mnogo češće nego aktivisti ističu značaj parlamentarne kontrole (na primer: „Stub kontrole treba da bude parlament.“), delotvornijeg rada nadležnih odbora i slično, dok su aktivisti civilnog društva više isticali značaj kontrole koju vrše nezavisna regulatorna tela ili organizacije civilnog društva, uključujući u to i „bolju saradnju BIA sa medijima“. Političari su, bar kada je reč o BIA, davali iscrpnije odgovore i detaljnije predloge. Smatraju da je neophodna kompletna reorganizacija BIA, kako teritorijalna, tako i konceptualna i kadrovska. Treba nastaviti odvajanje BIA od policije i, u skladu sa Ustavom, ukinuti joj policijska ovlašćenja. Kao glavna polja delovanja BIA vide klasičnu kontraobaveštajnu delatnost, ali i borbu protiv organizovanog kriminala, protiv terorizma i (u jednom odgovoru) protiv „oružja za masovno uništenje“. Depolitizaciju, sprečavanje političkih ili klanovskih zloupotreba, lustraciju i/ili otvaranje dosijea takođe pominje više ispitanika. Sa druge strane, aktivisti posebno ističu „veću

transparentnost“, „jačanje integriteta“ i druge mere u vezi sa trošenjem sredstava i borbom protiv korupcije.

2.10 Nastavak reformi – zaključak

Ispitanici su na ovo pitanje davali prilično iscrpne odgovore. Pokazalo se da između političara i aktivista, kao i unutar grupe političara (između poslanika i drugih funkcionera ili između opozicionih i vladajućih političara) ima manje razlika nego što je na početku istraživanja bilo očekivano. Svi prihvataju koncept civilne demokratske kontrole nad sektorom bezbednosti. Ipak, aktivisti i opozicioni političari zainteresovaniji su za lustraciju, za više javnosti i transparentnosti u radu i za otklanjanje konkretno opisanih problema. Takođe, oni češće ističu potrebu saradnje sa NATO-om ili čak pristupanja ovom savezu.

2.11 Usklađenost Ustava i strateških dokumenata Republike Srbije

U trećem pitanju od ispitanika je traženo da ocene u kojoj meri su Ustav i strateška dokumenta (Strategija nacionalne bezbednosti RS i Strategija odbrane RS) međusobno usaglašeni i u kojoj meri doprinose nastavku uspešne reforme sektora bezbednosti.

2.12 Javni funkcioneri

Prva grupa ispitanika, koju su činili javni funkcioneri, uglavnom je imala pozitivan stav prema Ustavu i strateškim dokumentima RS. Kritike su upućene pojedinačnim nedostacima navedenih dokumenata. Ustav je kritikovan uglavnom zbog toga što, prema njegovim odredbama, Narodna skupština nadzire rad službi bezbednosti, ali ne i rad ostalih aktera sektora bezbednosti. Takođe, činjenica da, prema Ustavu, Narodna skupština usvaja Strategiju odbrane, ali ne i Strategiju nacionalne bezbednosti istaknuta je kao problematična. Ustavu su upućene kritike i zbog toga što ne sadrži odredbe o Savetu za nacionalnu bezbednost.

Strategija nacionalne bezbednosti uglavnom je ocenjena kao nedovoljno usklađena sa Ustavom, ali ispitanici nisu naveli koje su to oblasti u kojima Strategija i Ustav nisu usklađeni, odnosno gde su prisutna razilaženja. Jedna grupa odgovora mogla bi biti svrstana u kategoriju odgovora koji nisu direktno kritikovali sadržinu Nacionalne strategije bezbednosti, već je generalizovan stav da, kao i sve ostale strategije koje se donose u Srbiji, Strategija nacionalne bezbednosti predstavlja samo mrtvo slovo na papiru, a ne politički koncept, odnosno da ne postoji stvarna namera da istaknuti ciljevi budu i realizovani.

Većina ispitanika iz grupe javnih funkcionera

ocenila je da je Strategija odbrane u dovoljnoj meri usklađena sa Ustavom, ne navodeći pri tome neko opširnije i detaljnije objašnjenje ili komentar. Međutim, zapaženo je da jedna grupa ispitanika nije odgovorila na treći deo trećeg pitanja.

2.13 Narodni poslanici i drugi stranački funkcioneri

Prilikom analize odgovora na ovo pitanje jasno su se iskristalisale dve grupe odgovora – oni koji su ocenili Ustav kao odgovarajući i usklađen sa nacionalnim interesom RS i oni koji su ocenili Ustav kao retrogradan, odnosno kao dokument koji blokira evroatlantske integracije RS. Uglavnom su poslanici i stranački funkcioneri koji su trenutno na vlasti imali pozitivan stav prema Ustavu, dok su predstavnici opozicionih političkih partija uglavnom bili ili neutralni ili su zauzeli kritički stav prema ovom dokumentu. Takođe je uočena pravilnost da pozitivan stav prema Ustavu uglavnom imaju desno ili nacionalistički orijentisane političke stranke, dok stranke liberalne ili građanske orijentacije imaju negativan odnos prema Ustavu.

Ispitanici su uglavnom više kritikovali Strategiju nacionalne bezbednosti, bez obzira na to kojoj političkoj struji pripadaju. Većina njih se složila da je potrebno doneti novu Strategiju nacionalne bezbednosti. Međutim motivi za donošenje nove strategije su različiti. U jednu grupu ispitanika bi se mogli svrstati oni koji kritikuju Strategiju zbog toga što je neodgovarajuća, odnosno zbog toga što je državocentrična, što navedene pretnje nisu realne pretnje koje ugrožavaju bezbednost građana Srbije i što nije u skladu sa evroatlantskim integracijama Srbije. Druga grupa ispitanika je kritikovala Strategiju zbog sasvim suprotnih razloga, odnosno zbog toga što ne štiti dovoljno srpski nacionalni interes i što lista pretnji treba da bude redigovana radi jače zaštite države.

Ispitanici iz ove grupe uglavnom nisu odgovorili na pitanje koje se odnosilo na Nacionalnu strategiju odbrane. Među retkim odgovorima vezanim za Nacionalnu strategiju odbrane uglavnom su bili kritički stavovi u kojima je navedeno da Strategija nije u skladu sa strateškim opredeljenjem RS da bude vojno neutralna u odnosu na postojeće vojne saveze, odnosno da se navedena vojna neutralnost ne pominje ni na jednom mestu u Strategiji odbrane.

2.14 Predstavnici civilnog društva

Ova grupa ispitanika uglavnom je imala kritički stav prema Ustavu. U najvećem broju slučajeva Ustav je kritikovan zbog fokusa na Kosovo. Stoga je doživljen kao prepreka procesu evroatlantskih integracija Srbije. Ustav je ocenjen kao retrogradan, a u kritikama je

istaknuta njegova uloga u blokadi reforme sektora bezbednosti.

Za Strategiju bezbednosti takođe se navodi da je zastarela, retrogradna i da nije u skladu sa savremenim izazovima, rizicima i pretnjama po bezbednost građana Srbije. Strategija je kritikovana i zbog toga što je u njoj bezbednost države stavljena na prvo mesto, dok je ljudska bezbednost zanemarena.

Ispitanici iz ove grupe uglavnom su navodili da nisu u dovoljnoj meri upoznati sa Strategijom odbrane. Neki od njih naveli su da Strategija nije odgovarajuća i da treba doneti novu, ali nisu naveli razloge za takav stav.

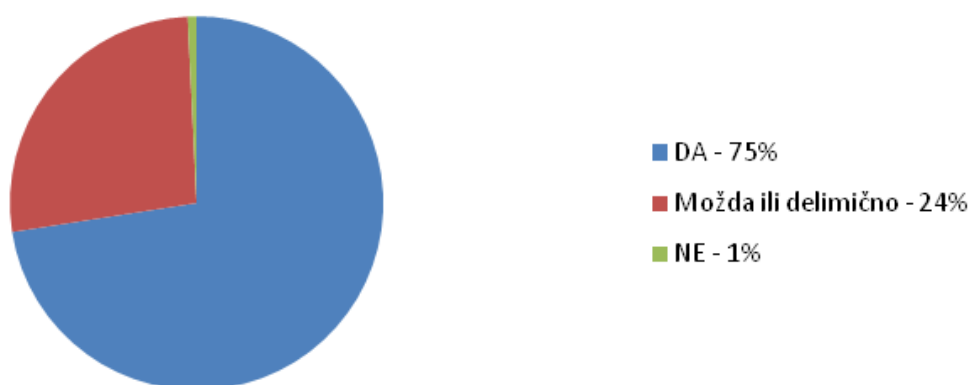
2.15 EU integracije i nastavak reforme sektora bezbednosti

Svi ispitanici su odgovorili potvrdno na četvrto pitanje: „Da li EU integracije mogu doprineti nastavku reforme sektora bezbednosti? Zašto i kako?“ Oni smatraju da evropske integracije ili mogu ili već uveliko doprinose reformi sektora bezbednosti. Aktivisti organizacija civilnog društva, ali i pojedini funkcioneri, i to ne samo opozicioni, smatraju da je pritisak EU na zemlje koje teže članstvu da brže reformišu svoj sektor bezbednosti značajan podsticaj za ubrzanje reformi (neki čak veruju da bez tog pritiska uopšte ne bi bilo reformi, jer su i ovako, kako navode, reforme prespore i često samo deklarativne). Međutim, političari ističu i druge pozitivne aspekte delovanja EU: naglasak na Poglavlju 23 u pristupnim pregovorima, monitoring, godišnje izveštaje o napretku u pridruživanju, sugestije za konkretne reforme i finansijsku podršku tim reformama.

Ipak, najvažniji doprinos EU integracija reformi jeste dobar primer EU i njenih članica (kako je jedan ispitanik naveo, one predstavljaju „superioran sistem“). EU integracije utiču na to da i Srbija traga za onim rešenjima u reformi sektora bezbednosti koja će afirmisati pozitivne vrednosti poštovanja građanskih i ljudskih prava i principe demokratske kontrole nad tim sektorom.

Pojedini ispitanici su isticali uslove pod kojima EU integracije mogu doprineti nastavku reforme sektora bezbednosti. Na primer, ako promene obuhvate „celo društvo“, ako su EU integracije praćene i NATO integracijama. Ocenjeno je da EU integracije mogu mnogo doprineti reformisanju službi bezbednosti, a znatno manje reformi vojske. Pojedini ispitanici detaljno su navodili u kojim sve oblastima saradnja sa EU putem EU integracije može doneti poboljšanja, od uklapanja u ZBOP i zajedničke misije, do saradnje s Europolom u borbi protiv organizovanog kriminala ili trgovine belim robljem.

Da li EU integracije mogu doprineti reformi sektora bezbednosti



2.16 Saradnja sa NATO-om i nastavak reforme sektora bezbednosti

Sledeće pitanje je glasil: „Da li saradnja sa NATO-om može doprineti nastavku reforme sektora bezbednosti? Zašto i kako?“ Ispitanici su tu bili znatno uzdržaniji i manje optimistični nego kada su u pitanju bile EU integracije. Više od polovine ispitanika je za „neku“ vrstu saradnje sa NATO-om i navode da ona može doprineti nastavku reforme. Uslovi koje navode razni ispitanici različiti su i ponekad protivurečni.

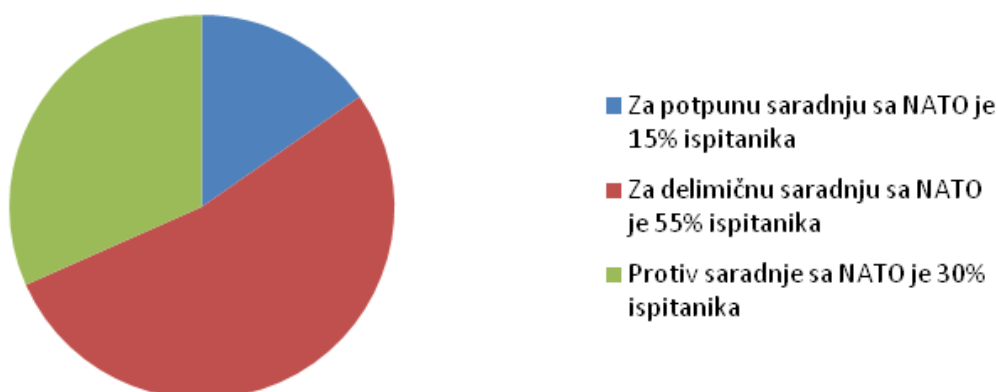
Stavovi o eventualnom učlanjenju Srbije u NATO u većini slučajeva su negativni. Neki smatraju da saradnja sa NATO-om može biti korisna „samo ako joj država pristupi iskreno“. Drugi, naprotiv, zbog istorije odnosa Srbije sa NATO-om, naročito zbog rata 1999. godine i politike većine članica NATO-a prema Kosovu, zahtevaju „reciprocitet“ u odnosima ili preporučuju da saradnja bude „nenametljiva“. Mnogi ističu da je saradnja sa NATO-om nužnost ili da je ona čak sinonim za regionalnu saradnju, jer je Srbija okružena članicama NATO. Neki primećuju i da se ne možemo približavati

EU, a ne uvažavati činjenicu da EU tesno sarađuje sa NATO-om iako članice EU nisu nužno i članice NATO-a.

Prema mišljenju ispitanika, saradnjom sa NATO-om Srbija može dosta toga dobiti, od opšte modernizacije sektora bezbednosti, preko unapređenja obuke, modernizacije naoružanja i vojne opreme i finansijskih ušteda usled zajedničkog korišćenja mnogih odbrambenih kapaciteta i resursa sa partnerima iz NATO-a, do (ukoliko bi se saradnja preobrtila u proces pristupanja) obezbeđivanja standarda i „sprečavanja samovolje“, kao i trajnog osiguranja stabilnosti zemlje.

U odgovorima na ovo pitanje mogu se zapaziti razlike u stavovima između aktivista civilnog društva i opozicionih političara sa jedne strane i državnih funkcionera i provladinih političara sa druge strane. Dok se prvi (uz samo jedan izuzetak) bez dileme slažu da saradnja sa NATO-om može doprineti reformi sektora bezbednosti, drugi su oprezniji i skloniji kondicionalu. Iako i jedni i drugi pre svega ističu modernizatorske, organizaciono-tehničke ili posredne finansijske koristi od saradnje sa NATO-om, prvi su ipak nešto skloniji

Saradnja sa NATO



da primete i vrednosnu dimenziju pitanja, kao i eventualne civilizacijske i političke koristi („stabilnost“) od saradnje s NATO-om.

2.17 Uslovi za rad narodnih poslanika

Na pitanje kako ocenjuju uslove za rad narodnih poslanika i članova skupštinskih odbora, poslanici su davali različite odgovore, od sasvim negativnih (na primer: „Nisu predviđeni uslovi za ozbiljan rad poslanika, što odražava odnos prema parlamentu kao instituciji.“), preko nezadovoljnih (na primer: „Uslovi rada nisu zadovoljavajući, jer ne obezbeđuju ni elementarno za stvaralački rad i suštinsku ulogu narodnog poslanika.“), do umerenih (na primer: „Uglavnom su dobri.“) ili sasvim zadovoljnih (na primer: „Imam solidne uslove za rad koji mi omogućavaju da radim na odgovarajući način.“). Poslanici koji pripadaju strankama na vlasti uglavnom su uslove rada ocenili kao dobre, dok opozicioni poslanici uslove rada uglavnom smatraju neodgovarajućim.

Poslanici nisu konkretno naveli šta je to što im smeta i šta bi trebalo poboljšati kako bi im bio omogućen kvalitetniji rad.

2.18 Privatni sektor bezbednosti

U poslednjem pitanju od ispitanika je zatraženo da ocene situaciju u oblasti privatnog sektora bezbednosti i rada agencija za fizičko-tehničko obezbeđenje (FTO) u Srbiji, da istaknu postojeće probleme i da daju preporuke.

2.19 Javni funkcioneri

Ova grupa ispitanika u većini slučajeva navela je da nije upoznata sa situacijom u privatnom sektoru bezbednosti. Međutim, oni koji su odgovorili na postavljeno pitanje uglavnom su kao najveći problem navodili zakonsku neregulisanost privatnog sektora bezbednosti. Srbija je jedina država u regionu Jugoistočne Evrope koja nema zakon koji bi sveobuhvatno regulisao rad agencija za fizičko-tehničko obezbeđenje. Ispitanici su takođe navodili da je potrebno povećati saradnju između policije i agencija za FTO u vidu obuke, koordinacije zajedničkog delovanja, ali i kontrole rada i izdavanja licenci.

2.20 Narodni poslanici i drugi stranački funkcioneri

Ispitanici su u gotovo svim slučajevima naveli da najveći problem predstavlja zakonska neregulisanost privatnog sektora bezbednosti. Kao ostale probleme navodili su nedostatak parlamentarne kontrole nad ovim sektorom, kao i nedostatak kontrole koju bi

vršio MUP. Takođe je pomenut i problem licenciranja, kao i davanja dozvola za rad.

2.21 Predstavnici nevladinih organizacija

Navedena grupa ispitanika takođe je kao najveći problem navela nedostatak zakona koji bi regulisao ovu oblast. Pomenuti su i problemi niskih plata u navedenom sektoru, nestručnost kadra, nedovoljna obuka, nepostojanje licenci i nedostatak koordinacije između agencija za FTO i policije.

3. Zaključak i preporuke

I pored toga što država Srbija više nije glavni akter koji ugrožava bezbednost građana Srbije, kako je to bilo za vreme Miloševićevog režima, te činjenice da od 2001. godine do danas jeste došlo do pomaka u reformi sektora bezbednosti, pre svega zahvaljujući ispunjavanju obaveza prema Haškom tribunalu, rezultati do kojih smo došli govore da stanje u sektoru bezbednosti u Srbiji iziskuje dalji intenzivni rad na njegovom poboljšanju. Još uvek postoje mnogi izazovi koji su većinom multisektorski.

Finansijska transparentnost u sektoru bezbednosti nije na zadovoljavajućem nivou. Država ne podstiče građane da se aktivno uključe u javnu raspravu o RSB. U velikoj meri, narodni poslanici su nezainteresovani za sprovođenje kontrole i nadzora nad sistemom bezbednosti. Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane zastarele su, državocentrične i ne odgovaraju savremenim bezbednosnim potrebama jedne razvijene demokratske države. Konačno, Srbija je i dalje jedina država u regionu Jugoistočne Evrope koja nije pravno regulisala privatni sektor bezbednosti.

Na osnovu dobijenih odgovora, na osnovu drugih zaključaka do kojih je u svom radu došao CEAS, te na osnovu CEAS-ovih polaznih principa, slede preporuke za mere koje bi doprinele uspešnom nastavku reforme sektora bezbednosti u Srbiji.

- Potrebno je usvojiti koherentnu Strategiju spoljne politike Republike Srbije, u kojoj bi EU integracije, saradnja sa NATO-om sa mogućnošću učlanjenja, kao i regionalna saradnja, bile prioritet.

- Potrebno je usvojiti novu Strategiju nacionalne bezbednosti Republike Srbije i novu Strategiju odbrane Republike Srbije u skladu sa novom Strategijom spoljne politike Republike Srbije.

- Potrebno je intenzivirati proces EU integracija, što pre ispuniti obaveze iz poglavlja 31 (Spoljna i bezbednosna politika), te maksimalno iskoristiti mogućnosti saradnje sa EU u okviru ZBOP-a.

– Potrebno je nastaviti sa jačanjem uloge parlamenta i jačanjem kapaciteta narodnih poslanika da učestvuju u demokratskom i civilnom nadzoru nad sektorom bezbednosti.

– Potrebno je usvojiti nov sveobuhvatan zakon o fizičko-tehničkom obezbeđenju i privatnim bezbednosnim i vojnim kompanijama.

– Potrebno je do maksimuma iskoristiti mogućnosti saradnje sa NATO-om, koje pruža Partnerstvo za mir i otkloniti prepreke za realizaciju Individualnog akcionog plana partnerstva sa NATO-om.

– Potrebno je preciznije definisati domen rada VBA (kontraobaveštajna zaštita vojske) i otkloniti preklapanja sa nadležnostima BIA.

– Potrebno je preciznije definisati i urediti nadležnosti i procedure za sprovođenje demokratske civilne kontrole i nadzora nad radom BIA.

– Potrebno je ukinuti policijska ovlašćenja obaveštajnim i bezbednosnim agecijama.

– Potrebno je uvesti organizacione promene u policiju, povezane sa policijskim radom usmerenim ka zajednici, uključujući u to i decentralizaciju, smanjenje hijerarhijskog nivoa komandovanja, timski rad i uključivanje volontera.





GLAVNI IZAZOVI REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Uloga Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU i NATO u reformi sektora bezbednosti

Autor: Irina Rizmal

Ovaj esej je pobedio na CEAS konkursu na temu "Glavni izazovi reforme sektora bezbednosti u Srbiji", raspisanom za studente završnih godina fakulteta društvenih nauka, master i doktorskih studija, kao i za mlade eksperte koji su zainteresovani za reformu sektora bezbednosti u Srbiji.

„Neophodno je da Strategija unutrašnje bezbednosti sama po sebi bude sposobna za prilagođavanje, kako potrebama građana, tako i izazovima dinamičnog i globalnog dvadeset prvog veka.”¹ Ovako je predsedništvo Evropske unije definisalo kako Strategija unutrašnje bezbednosti treba da izgleda, ističući da sam koncept unutrašnje bezbednosti treba sagledati kao širok i složen pojam koji obuhvata višestruke sektore, da bi se odgovorilo na identifikovane pretnje koje imaju uticaj na živote, sigurnost i blagostanje građana. Ovakav pristup očekuje se od svih zemalja članica EU, kao i od zemalja koje imaju status kandidata, kao što je slučaj sa Srbijom. Srbija, međutim, iako izražava princip privrženosti vrednostima kao što su zaštita bezbednosti građana, izgradnja poverenja, unapređenje bezbednosti i stabilnosti u regionu i saradnja i partnerstvo sa međunarodnim bezbednosnim organizacijama i institucijama demokratskih država, prvenstveno ističe potrebu za „očuvanjem suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti”² Republike Srbije. Ona kontinuirano propagira bezbednosnu politiku zasnovanu na tradicionalnom razumevanju koncepta bezbednosti, odnosno koncept bezbednosti vezuje pre svega za suverenitet i teritorijalni integritet, posebno ističući problem Kosova. Ovaj rad se bavi analizom sličnosti i razlika između strategija bezbednosti Evropske unije i Srbije, kao i njihovim definicijama u zvaničnim dokumentima, ističući elemente koji predstavljaju glavne izazove u procesu reformi sektora bezbednosti u Srbiji i načine na koje Evropska unija može da utiče na Srbiju da tim reformama približi bezbednosnu politiku Srbije evropskim standardima. Konkretno, rad ukazuje na problem neusklađenosti državnih dokumenata povezanih sa konceptom bezbednosti i vrednosti koje se u njima propagiraju, nepovezanost identifikovanih

¹ Note from the Presidency to the Delegations: *Draft internal security strategy for the European Union 'Towards a European Security Model'* (2010) 5842/2/10 REV2 JAI90, p. 2 (prevod autora)

² Strategija odbrane republike Srbije (2009), str. 8



pretnji i strategija za njihovo rešavanje u Strategiji bezbednosti i Strategiji nacionalne odbrane Republike Srbije (RS), položaja sektora bezbednosti u odnosu na ostale elemente politike RS, kao i problem i posledice načina na koji Srbija interpretira sam koncept bezbednosti.

Među prvim izazovima na koje Srbija nailazi u procesu reforme sektora bezbednosti nalazi se neusklađenost stavova i principa iznetih u zvaničnim strategijama bezbednosti i odbrane. Istovremeno se ističe i privrženost Evroatlantskim integracijama i doktrina teritorijalne odbrane izvan okvira kolektivne bezbednosti³. Ovo rezultira brojnim neslaganjima u samim dokumentima strategije. Konkretno, u Strategiji nacionalne bezbednosti RS, kao osnova opredeljenja politike nacionalne bezbednosti ističe se odluka o unapređivanju odnosa sa „članicama EU, kao i članicama i partnerima NATO”⁴, ali se, zatim, u elementima politike nacionalne bezbednosti strogo insistira na očuvanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta Republike Srbije⁵, što direktno koči ostvarivanje prethodne težnje. Takođe, politika nacionalne bezbednosti definisana je tako da ostaje nejasno da li će Srbija sarađivati i sa Evropskom unijom i sa NATO-om kao organizacijama ili samo sa njihovom članicama, kako stoji u dokumentu. Ovakvi propusti u reformi sektora bezbednosti dovode do situacije u kojoj spoljna politika Srbije deluje nedosledno, odnosno do situacije u kojoj Srbija istovremeno tvrdi da neće sarađivati sa vladama zemalja koje su priznale Kosovo, iako kao centralni politički cilj⁶ postavlja učlanjenje u Evropsku uniju, u kojoj je većina članica priznala Kosovo. To dovodi do zaključka da je potrebno najpre definisati ciljeve spoljne politike Republike Srbije kako bi bilo moguće definisati i izazove i pretnje na kojima bi se temeljila reforma sektora bezbednosti. Ukoliko Srbija ostane dosledna navedenim težnjama ka evroatlantskim integracijama, Evropska unija i NATO mogu da služe kao primeri ili da odigraju savetodavnu ulogu u reorganizaciji ciljeva spoljne politike. U suprotnom, spoljna i bezbednosna politika Srbije ostaće u stanju „strateške dezorijentisanosti”,⁷ a svaki pokušaj daljih reformi biće nemoguć ili besmislen.

Ovakva situacija bi donekle mogla objasniti i sledeći izazov reformi sektora bezbednosti u Srbiji,

a to je mesto koje bezbednosna politika zauzima na široj političkoj sceni RS. Naime, bezbednosna i odbrambena politika u Srbiji se mahom vidi kao nezavisna od ostalih sfera političkog života, a samim tim i ostalih odseka državne politike. Ovde se posebno vidi dokle je Srbija stigla u uspostavljanju evropskih standarda u sektoru bezbednosti. Evropska unija definiše bezbednost kao preduslov za razvoj⁸, povezujući bezbednosnu politiku sa konceptom nacionalnog razvoja, dakle ekonomske i socijalne politike. Istovremeno, u Strategiji odbrane RS kao osnovni ciljevi i zadaci politike odbrane definisani su „*razvoj efikasnog sistema odbrane, njegovo stabilno funkcionisanje i stvaranje uslova za njegovu interoperabilnost sa sistemima odbrane država uključenih u NATO program Partnerstvo za mir*”⁹. Dakle, sama bezbednosna politika tumači se i dalje striktno unutar vojnih okvira i reforme su prvenstveno usmerene u tom pravcu, ne uklapajući se mnogo u koncept nekog šireg shvatanja nacionalne politike. U ovom slučaju Evropska unija može da utiče na Srbiju u sklopu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uslovljavajući je da kao osnovu za dalji proces reforme sektora bezbednosti usvoji evropske principe dobre državne uprave, socijalne i političke reforme, rešavanje problema korupcije i zloupotrebe moći, uspostavljanje vladavine prava i zaštite ljudskih prava, kao najboljih sredstava za jačanje međunarodnog poretka¹⁰. Ovako definisana, reforma sektora bezbednosti ne predstavlja samo aspekt vojne politike i politike teritorijalne nacionalne odbrane, već predstavlja kamen temeljac za uspostavljanje procesa šire demokratizacije. Dakle, saradnja sektora bezbednosti sa drugim političkim i ekonomskim sektorima od vitalnog je značaja za uspeh demokratskog poretka u Srbiji¹¹. Ovako gledano, približavanje Evropskoj uniji i NATO-u predstavlja ne samo vojno, već i šire političko pitanje, jer članstvo u organizaciji kao što je NATO „*podrazumeva da nova država članica nije samo bezbednosni korisnik, već da doprinosi sistemu bezbednosti i učestvuje u kolektivnoj odbrani*”¹². Prema tome, u interesu je i Evropske unije da utiče na reformu sektora bezbednosti u RS, jer svojim angažovanjem u procesu pomaže dalju demokratizaciju i podstiče ekonomski razvoj Srbije, što bi osiguralo i veću bezbednost

³ Seroka 2010: 9

⁴ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009), str. 14

⁵ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009), str. 18

⁶ Seroka 2010: 6

⁷ Litavski 2012: 17

⁸ *A secure Europe in a better world*, European security strategy (2003), pp. 2–3 (prevod autora)

⁹ Strategija odbrane Republike Srbije (2009), str. 11

¹⁰ *A secure Europe in a better world*, European security strategy (2003), p. 10

¹¹ Hadžić 2008: 14

¹² Simić 2012: 23

Evropske unije putem revizije sistema upravljanja jednog od njenih najbližih suseda¹³. Evropska unija bi mogla da utiče na Srbiju da „kombinujući politiku proširenja sa Zajedničkom spolnom, bezbednosnom i odbrambenom politikom, bolje poveže tehničko sa političkim uslovljavanjem”¹⁴. Tako bi bio uspostavljen mehanizam pomoću kog bi Srbija lakše razumela evropske principe i promene koje je globalna bezbednosna politika prošla, a koje Srbiju još uvek čekaju u procesu reforme bezbednosnog sektora i izazova pronalaženja adekvatnog mesta za bezbednosnu politiku u široj sferi nacionalne politike.

Dalje, Strategija odbrane Republike Srbije zalaže se za izgradnju i jačanje mehanizama „demokratske i civilne kontrole Vojske Srbije, kao i važne pretpostavke demokratski uređenog društva”¹⁵. Međutim, proces kreiranja i sprovođenja reformi nije striktno definisan, pa samim tim ostaje nejasno koji tačno mehanizmi spadaju u definiciju demokratske i civilne kontrole. Sam proces reformi sektora bezbednosti u Srbiji, odnosno spisak učesnika tog procesa, predstavlja poseban izazov. U strategijama nacionalne bezbednosti i odbrane politički akteri koji učestvuju u formiranju strategija nisu definisani. Ovim se gubi na transparentnosti samog procesa, što predstavlja izazov ukoliko se proklamovani cilj približavanja Evropskoj uniji i NATO-u postavi kao prioritet. Strategija bezbednosti Evropske unije jasno definiše da je za bezbednost u današnjem svetu potreban multisektorski pristup, dajući primere u kojima su pretnje, poput proliferacije oružja, terorizma, propalih država i regionalnih konflikata, prevaziđene putem političkih, sudskih i ekonomskih kanala¹⁶. Multisektorski pristup prvenstveno implicira angažovanje dodatnih političkih aktera, poput agencija zaduženih za sprovođenje zakona, institucija i profesionalaca na nacionalnom i lokalnom nivou, posebno ističući doprinos koji može da pruži privatni sektor kao i organizacije civilnog društva¹⁷. Konkretno, osim deklaracije o zalaganju za izgradnju mehanizama koji bi sektor bezbednosti uredili prema demokratskih standardima, u Strategiji nacionalne bezbednosti i odbrane Srbije ne postoji uredba koja, na primer, određuje ulogu civilnog društva u formiranju politike

sektora bezbednosti. Samim tim Srbija se suočava sa nedostatkom angažovanosti civilnog društva¹⁸, što je, prema evropskim standardima, od presudnog značaja zbog mogućnosti postizanja višeg stepena stručnosti u procesu definisanja novih strategija bezbednosti. Prema tome, Evropska unija, kao primer i cilj, može indirektno da utiče na Srbiju uslovljavanjem u okviru pregovora usmerenih na sektor bezbednosti, ali i da princip angažovanja civilnog društva u reformi postavi kao uslov i u drugim aspektima političkih pregovora. Tako bi se ovaj vid saradnje normalizovao i prešao u praksu, a problem nedovoljnog angažovanja civilnog društva i eksperata bio bi prevaziđen, osiguravajući veću transparentnost i odgovornost političke sfere u Srbiji, pa i u sektoru bezbednosti.

Čini se da je jedan od glavnih izazova reforme sektora bezbednosti u Srbiji u skladu sa evropskim standardima sama interpretacija koncepta bezbednosti. Evropska unija i mnoge druge razvijene zemlje prevazišle su tradicionalni koncept bezbednosti, koji ističe suverenitet i teritorijalni integritet u okviru normativnog shvatanja pojma nacionalne bezbednosti, koji još uvek nalazi mesto u Strategiji odbrane RS. EU, uprkos priznanju da je geografija u svetu i dalje bitna, još jednom ističe da će veći stepen bezbednosti postići uspostavljanjem prstena dobro upravljanijih zemalja oko sebe na istoku i na Mediteranskoj granici¹⁹. Prema tome, vladavina prava i demokratizacija čine osnovu bezbednosne politike EU. Iako se u analizi globalnog okruženja Strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije navodi da je bezbednost danas „iz pretežno vojne sfere proširena i na druge oblasti, prvenstveno ekonomsku, energetska, socijalnu i ekološku bezbednost, uključujući bezbednost pojedinca i društva u celini”²⁰, Srbija prvobitno definiše praksu „intervencionizma i mešanja u unutrašnje stvari suverenih država (koja) narušava međunarodni pravni poredak” kao ozbiljnu pretnju miru i stabilnosti, uključujući u ovu definiciju pretnje i „pokušaje davanja legitimeteta od strane jednog dela međunarodne zajednice stvaranju novih državnih tvorevina na teritorijama suverenih država i članica Organizacije Ujedinjenih nacija”²¹, osvrćući se iznova na pitanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta. Kao najveću pretnju nacionalnim interesima Srbije Strategija nacionalne bezbednosti izdvaja „protivpravno jednostrano proglašenu

¹³ Edmunds 2008: 165

¹⁴ Milić 2012: 39

¹⁵ Strategija odbrane Republike Srbije (2009), str. 11

¹⁶ *A secure Europe in a better world*, European security strategy (2003), p. 6 (prevod autora)

¹⁷ Note from the Presidency to the Delegations: *Draft internal security strategy for the European Union 'Towards a European Security Model'* (2010) 5842/2/10 REV2 JAI90, p. 12 (prevod autora)

¹⁸ Milić 2011: 240

¹⁹ *A secure Europe in a better world*, European security strategy (2003), pp. 7–8 (prevod autora)

²⁰ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009), str. 3

²¹ Strategija odbrane Republike Srbije (2009), str. 3

nezavisnost Kosova²². Kosovo se dalje navodi i u elementima politike nacionalne bezbednosti, gde se u odseku spoljne politike naglašava da je RS spremna da unapređuje odnose sa SAD *uprkos odluci SAD-a da prizna jednostrano proglašenu nezavisnost*²³. Ovakvo insistiranje na tradicionalnom tumačenju pojma bezbednosti predstavlja prepreku daljim reformama sektora bezbednosti u skladu sa evropskim standardima, cilju kome, kako strategija nacionalne bezbednosti, kao i strategija odbrane navodi, Srbija prvenstveno teži.

Osim ekonomskih pitanja, pojam socijetalne ili ljudske bezbednosti u Strategiji nacionalne bezbednosti zaslužio je tek peto mesto iako, u skladu sa politikom zaštite ljudskih i manjinskih prava predstavlja „*merilo demokratskog karaktera društva i države*“. Ovaj pojam, pored toga, obuhvata zaštitu socijalne politike radi „*zadovoljavanja potrebe građana, njihovih prava i unapređenje njihove bezbednosti*“²⁴, kao i politiku u drugim oblastima društvenog života, kao što su obrazovanje, nauka, zaštita životne sredine itd. Iz ovoga proističe da je ljudska bezbednost, odnosno individualna bezbednost građana Republike Srbije, pa tako i, rečima same strategije, „*merilo demokratskog društva i države*“, stavljena u drugi plan, potisnuta privrženošću konceptu odbrane ustavnog poretka, zaštitom suvereniteta i teritorijalnog integriteta, stvaranjem uslova za strana i domaća ulaganja, saradnjom sa međunarodnim finansijskim institucijama itd. Ukoliko Srbija ne prihvati činjenicu da bez usvajanja evropskih principa pravde, slobode i bezbednosne politike, koje se obostrano ojačavaju²⁵, ne može da se uspostavi ni uspešna međunarodna saradnja, pa samim tim ni bezbednost, rizikuje da karakterizacija Srbije kao države koja „*podržava teoretsku viziju Evropske kolektivne bezbednosti, ali u okviru koncepta ravnoteže vlasti sličnoj ideji Evropskog koncepta iz 18. veka*“²⁶ postane realnost. Prema tome, Srbija treba da redefiniše sopstvenu definiciju samog koncepta bezbednosti po evropskim standardima da bi njena reforma sektora bezbednosti bila viđena kao uspešna i omogućila dalju saradnju sa EU i NATO-om.

Nesumnjivo je da je Srbija suočena sa brojnim izazovima u procesu reforme sektora bezbednosti, kao što su neusklađenost ciljeva istaknutih u dokumentima ili nepoklapanje predloženih strategija sa navedenim pretnjama i ciljevima. Ipak, srž problema leži mnogo dublje. Ukoliko Srbija želi da ostane dosledna navedenim ciljevima o približenju i/ili pristupanju Evropskoj uniji, a zatim i NATO-u, onda ne sme da čeka na uslove i pritiske iz EU vezane za reforme sektora bezbednosti, kao što je do sada, uglavnom, bio slučaj. Kao što je ovaj rad pokazao, Srbija pre svega mora konkretnije da prevaziđe izazov jasnijeg definisanja ciljeva spoljne i unutrašnje politike. Mora da prevaziđe izazov jasnog definisanja mesta koje bezbednosna politika zauzima u širem političkom scenariju. Mora da definiše ko su učesnici u procesu formiranja bezbednosne politike i da prihvati postojanje stručnjaka i izvan samog državnog aparata. Konačno, Srbija mora da prevaziđe trenutnu definiciju koncepta bezbednosti i da redefiniše svoju interpretaciju ovog pojma u skladu sa vremenom u kome se bezbednosni sektor reformiše, vremenom u kojem je politika bezbednosti utopljena u druge aspekte političkog funkcionisanja jedne države i u kojem bezbednost postaje „*ključni faktor u garantovanju visokog standarda života društva*“²⁷ u vidu vladavine prava, lične bezbednosti i slobode, demokratizacije i ekonomskog razvoja.

²² Strategija odbrane Republike Srbije (2009), str. 6

²³ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009), str. 18 (naglašavanje autora)

²⁴ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009), str. 25–26

²⁵ Note from the Presidency to the Delegations: *Draft internal security strategy for the European Union 'Towards a European Security Model'* (2010) 5842/2/10 REV2 JAI90, str. 9

²⁶ Seroka 2010: 2

²⁷ Note from the Presidency to the Delegations: *Draft internal security strategy for the European Union 'Towards a European Security Model'* (2010) 5842/2/10 REV2 JAI90, str. 3 (prevod autora)

Literatura:

A secure Europe in a better world, European security strategy (2003)

Hadžić, M. (2008), *Security Sector Reform in Serbia – Achievements and Prospects*, Belgrade: Centre for Civil-Military Relations

Litavski, J. (2012), Kontroverze vojne neutralnosti Srbije, *Novi Vek*, br. 1 (avgust) Beograd: CEAS

Milić, J. (2011), *Bezbednosne strukture: kontrola još nije uspostavljena*, Godišnji izveštaj Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji – *Opstrukcija Evropskog puta*, str. 221–241

Milić, J. (2012), Slon u sobi: Nedovršena reforma sektora bezbednosti u Srbiji i posledice po unutrašnju i spoljnu politiku Srbije, *Novi Vek*, 1 (avgust), Beograd: CEAS

Note from the Presidency to the Delegations: *Draft internal security strategy for the European Union 'Towards a European Security Model'* (2010) 5842/2/10 REV2 JAI90

Seroka, J. (2010), *Serbian National Security & Defense Strategy: Forever Wandering in the Wilderness?* Paper prepared for delivery at the SPSA Annual Meeting, dostupno na: <http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/2/3/7/pages382377/p382377-1.php> [pristupljeno 19. 9. 2012]

Simić, J. (2012), Neutralnost Srbije – pogled u budućnost, *Novi Vek*, br. 1 (avgust) str. 23, Beograd: CEAS

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2009)

Strategija odbrane Republike Srbije (2009)





CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE - CEAS

napredak, posvećenost, uticaj

O CENTRU ZA EVROATLANTSKE STUDIJE

Centar za evroatlantske studije – CEAS je nezavisna, ateistička, socijalno orijentisana, levo liberalna think-tank organizacija, osnovana 2007. godine u Beogradu. Svojim visokokvalitetnim istraživačkim radom CEAS kreira precizne analize u oblastima spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Republike Srbije. Istovremeno, CEAS javno zagovara inovativne, primenljive preporuke i kreira praktične politike čiji su ciljevi:

- Jačanje socijalno orijentisane, levo liberalne demokratije u Srbiji;*
- Prihvatanje principa prvenstva individualnih nad kolektivnim pravima, ne zanemarujući prava koja pojedinci mogu da ostvare samo u zajednici sa drugima;
- Načelno razvijanje koncepta tranzicione pravde i uspostavljanje mehanizama za njeno sprovođenje u regionu Zapadnog Balkana, prenošenje pozitivnih iskustava, isticanje značaja mehanizama tranzicione pravde za uspešnu reformu sektora bezbednosti u postkonfliktnim i društvima u tranziciji ka demokratiji;
- Ubrzanje procesa evropskih integracija Srbije i jačanje njenih kapaciteta za suočavanje sa globalnim izazovima putem zajedničkih međunarodnih akcija;
- Jačanje saradnje sa NATO i zagovaranje atlantskih integracija Srbije;
- Jačanje principa sekularne države i promovisanje ateističkog pogleda na svet;
- Doprinos izgradnji i očuvanju otvorenijeg, bezbednijeg, prosperitetnijeg i kooperativnijeg međunarodnog poretka, zasnovanog na principima pametne globalizacije i ravnomernog održivog razvoja i međunarodne norme „odgovornost da se zaštiti“.

CEAS spomenute aktivnosti realizuje kroz različite projekte u okviru četiri stalna programa:

- Zagovaranje evroatlantskih integracija Srbije;
- Reforma sektora bezbednosti u Srbiji;
- Tranziciona pravda;
- Liberalizam, globalizacija, međunarodni odnosi i ljudska prava.

CEAS je aktivan član koalicije za REKOM koja okuplja više od 1800 organizacija civilnog društva, pojedinaca/ki iz svih država nastalih raspadom bivše SFRJ. Među njima su i udruženja roditelja i porodica nestalih osoba, veterana, novinara, predstavnika manjinskih etničkih zajednica, organizacija za zaštitu ljudskih prava i sl. Koalicija za REKOM predlaže da vlade (ili države) osnuju REKOM, nezavisnu, međudržavnu Regionalnu komisiju za utvrđivanje činjenica o svim žrtvama ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava počinjenih na teritoriji bivše SFRJ u periodu od 1991.-2001.

CEAS je tokom 2012. godine postao pridruženi član Asocijacije za otvoreno društvo – PASOS, međunarodne asocijacije ekspertske nevladinih organizacija (think-tanks) iz Evrope i Centralne Azije koja podržava izgradnju i funkcionisanje otvorenog društva, naročito u vezi sa pitanjima političke i ekonomske tranzicije, demokratizacije i ljudskih prava, otvaranja privrede i dobrog javnog upravljanja, održivog razvoja i međunarodne saradnje. PASOS ima 40 punopravnih i 10 pridruženih članova, među kojima je i prestižni European Council on Foreign Relations - ECFR, a od NVO iz Srbije još samo Beogradski centar za bezbednosnu politiku - BCBP.

Tokom iste godine, Centar za evroatlantske studije postao je i prva organizacija civilnog društva iz regiona jugoistočne Evrope primljena kao punopravni član Međunarodne koalicije za odgovornost da se zaštiti – ICRTOP. Koalicija okuplja nevladine organizacije iz svih delova sveta radi zajedničkog delovanja na jačanju normativnog konsenzusa oko doktrine odgovornosti da se zaštiti (Responsibility to Protect, skraćeno RtoP), u cilju boljeg razumevanja norme, pritiska na jačanju kapaciteta međunarodne zajednice da spreči ili zaustavi zločine genocida, ratne zločine, etničko čišćenje i zločine protiv čovečnosti i mobilizacije nevladinog sektora za zalaganje za akcije spasavanja ljudskih života u situacijama gde je primenjiva doktrina RtoP. Među istaknutim članovima Koalicije su i organizacije poput Human Rights Watch - HRW i International Crisis Group - ICG.



** Socijalni liberalizam tvrdi da društvo mora da štiti slobode i jednake šansi za sve građane i ohrabruje međusobne saradnje između državnih i tržišnih institucija kroz liberalni sistem. U procesu evolucije, slaže da su neka ograničenja postavljena ekonomskim poslovima potrebna, kao što su antimonopol-ski zakoni u borbi protiv ekonomskog monopola, regulatorna tela ili zakoni o minimalnim platama. Socijalni liberali smatraju da vlade mogu (ili moraju) da pružaju udobnost, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje iz prihoda koji proističu od poreza, kako bi se omogućila najbolja upotreba talenata stanovništva. Takođe, liberal-socijalizam se bori protiv ekstremnih oblika kapitalizma i komunizma. Zalaže se, isto tako, za umereniji antiklerikalizam i versku slobodu.*

Tromesečnik NOVI VEK je deo projekta „Srbija i EU: šta nam je zajedničko u oblastima bezbednosti i odbrane i kako to maksimalno iskoristiti – javno zagovaranje nastavka reforme sektora bezbednosti u Srbiji kroz intenzivno korišćenje resursa procesa pridruživanja Srbije EU“, koji je podržao Fond za otvoreno društvo - Srbija.



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Redakcija: Jelena Milić (glavna i odgovorna urednica), Jan Litavski, Tibor Moldvai (sekretar redakcije); Biljana Golić (lektura), Vanja Savić (prevod), Nebojša Tasić (prelom)

Adresa: Centar za evroatlantske studije – CEAS: Dr. Dragoslava Popovića 15, 11000 Beograd, Srbija
Tel/fax: +381 11 323 9579; office@ceas-serbia.org, www.ceas-serbia.org