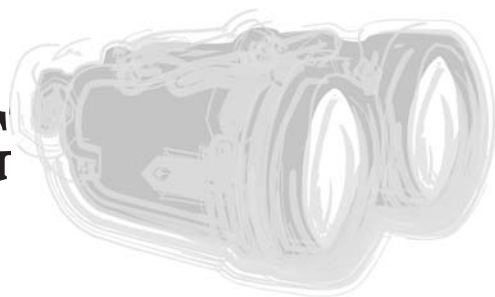


BEZBEDNOST ZAPADNOG BALKANA



TEMA BROJA:
NEZAVISNI ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA BEZBEDNOSTI

Evropska politika
upravljanja migracionim
tokovima i Srbija
kao njen deo

GODINA 4 • BROJ 12
JANUAR – MART 2009.

Beograd

**BEZBEDNOST
ZAPADNOG BALKANA**

Časopis Beogradske škole
za studije bezbednosti

**GODINA 4 BROJ 12
JANUAR-MART 2009.**

Izdavač:
Centar za
civilno-vojne odnose

Glavni i odgovorni urednik:
Miroslav Hadžić
redovni profesor Fakulteta
političkih nauka

Izvršni urednici:
Sonja Stojanović
saradnica u nastavi
Fakulteta
političkih nauka
Filip Ejodus
asistent na Fakultetu
političkih nauka

Kontakt podaci uredništva
Gundulićev venac 48
office@ccmr-bg.org
tel/fax: +381 11 3287 226

Uređivački odbor
Bari Rajan
Bogoljub Milosavljević
Dragan Simić
Dušan Pavlović
Ivan Vejvoda
Kenet Morison
Kornelius Frizendorf
Marjan Malešić
Nadež Ragaru
Svetlana Đurđević-Lukić
Timoti Edmunds

Lektura i korektura:
Tatjana Hadžić

Dizajn:
Saša Janjić

Kompjuterska priprema:
Časlav Bjelica

Štampa:
GORAGRAF, Beograd

Tiraž:
400 primeraka

Časopis indeksira
bibliografska baza CEEOL

Beogradska škola za
studije bezbednosti
otvorena je zahvaljujući
podršci Kraljevine
Norveške.

Sadržaj

REČ UREDNICE..... 1

NEZAVISNI ISTRAŽIVAČKI CENTRI I POLITIKA BEZBEDNOSTI

Zorana Atanasović
ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA
ZAINTERESOVANE ZA BEZBEDNOST U SRBIJI..... 3

Džejn Vorner
PODRŠKA SARADNJI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA
I DRŽAVNIH MINISTARSTAVA PRAVDE I BEZBEDNOSTI
U BOSNI I HERCEGOVINI 15

Zvonimir Mahečić
INTERAKCIJA BEZBEDNOSNE POLITIKE I NAUKE U HRVATSKOJ. 26

Židas Daskalovski
ŠTA JE DOBAR NEZAVISNI ISTRAŽIVAČKI CENTAR NA ZAPADNOM
BALKANU-STANJE STVARI I IZGLEDI ZA BUDUĆNOST 38

Goran Buldioski
KAKO RAZMRSITI GORDIJEV ČVOR ISTRAŽIVANJA
PRAKTIČNE POLITIKE NA ZAPADNOM BALKANU? 53

Iztok Bojović
NEZAVISNI ISTRAŽIVAČKI CENTRI U SAD 68

ANALIZA

Biljana Đorđević
EVROPSKA POLITIKA UPRAVLJANJA MIGRACIONIM
TOKOVIMA I SRBIJA KAO NJEN DEO 78

Rajko Radević
NOVA STRATEGIJA NACIONALNE BEZBEDNOSTI CRNE GORE 92

PRIKAZI KNJIGA

Leneke Sprik
ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA
I JAVNI NADZOR SEKTORA BEZBEDNOSTI 97

Marija Đelić
ANALIZA DOMETA MISIJA EVROPSKE BEZBEDNOSNE
I ODBRAMBENE POLITIKE 101

UPUTSTVO AUTORIMA 104



NORWEGIAN EMBASSY

Centar za civilno-vojne odnose doprinosi javnom i odgovornom učestvovanju civilnog društva u povećanju bezbednosti građana i države na principima modernog demokratskog društva, kao i unapređenju bezbednosne saradnje sa susedima i uključenju Srbije u evroatlantsku zajednicu.

Beogradska škola za studije bezbednosti predstavlja posebno odeljenje Centra za civilno-vojne odnose osnovano radi toga da, sistematskim istraživanjima i akademskim usavršavanjem mladih istraživača, doprinese razvoju studija bezbednosti u Srbiji.

Kontakt

Centar za civilno-vojne odnose

Gundulićev venac 48

11000 Beograd

tel/fax 381(0)11-32 87 226

381(0)11-32 87 334

www.ccmr-bg.org

office@ccmr-bg.org

Radove objavljene u ovom časopisu nije dozvoljeno preštampavati, bilo u celini, bilo u delovima, bez izričite saglasnosti Uređivačkog odbora.

Ocene izrečene u člancima lični su stavovi autora i ne izražavaju nužno mišljenje Uređivačkog odbora ili Centra za civilno-vojne odnose.



Nezavisna istraživanja bezbednosne politike koja se obavljaju izvan državnih institucija nisu dovoljno razvijena na Zapadnom Balkanu. Prvi uzrok ovakvog stanja jeste nasleđe komunizma tokom kog su istraživanja različitih opcija bezbednosne politike obavljana pre svega unutar instituta i akademskih ustanova pod okriljem Ministarstva odbrane ili bezbednosno-obaveštajnih službi. Najveći deo obrazovnih programa vezanih za bezbednosne teme odvijao se unutar zatvorenog školskog podsistema državnih bezbednosnih institucija, a nezavisna istraživanja i zastupanje reformi bili su obeshrabrivani. Ovo je jedan od razloga zbog kog novim političkim elitama, građanskom društvu i medijima nedostaje stručno znanje o bezbednosnim temama.

Sukobi na području bivše Jugoslavije tokom devedesetih godina prošlog veka stvorili su dosta materijala za istraživanja bezbednosti, ali je okruženje u kom su dominirali nacionalizam i iliberalne demokratije onemogućavalo kritičko preispitivanje ove problematike. Pojedini hrabri novinari i mirovni aktivisti bili su inicijatori prvih istraživanja o ulozi bezbednosnih snaga u ratnim sukobima. Istraživanja vođena aktivističkim porivima doprinela su otpočinjanju procesa demokratizacije, ali nisu nudila konkretna politička rešenja za period koji je usledio nakon završetka sukoba i početka demokratizacije.

Reforme u sektoru bezbednosti i integracija u međunarodne bezbednosne organizacije, započeti u periodu tranzicije, podstakli su potražnju za nezavisnim istraživanjima bezbednosne politike i za kreiranjem alternativnih predloga praktične politike. U skoro svim zemljama Zapadnog Balkana osnovane su organizacije civilnog društva (OCD) koje su posebno usmerene na istraživanja bezbednosnih tema. Neke od postojećih organizacija sebe doživljavaju kao nezavisne istraživačke centre (*think tanks*) bez obzira na svoj formalno-pravni status (bilo da su registrovani kao udruženja građana, bilo kao javni ili privatni instituti, bilo kao univerzitetske jedinice itd.). Piter M. Has definisao je *think tank* organizacije kao „mreže profesionalaca sa prepoznatom sposobnošću i stručnošću za neku temu/e koji mogu merodavno da demonstriraju relevantno znanje o praktičnoj politici“¹.

Ideja ovog broja nastala je na konferenciji o ulozi nezavisnih istraživačkih centara (NIC) u bezbednosnoj politici, koju je Centar za civilno-vojne odnose organizovao u novembru 2008. godine. Tokom te konferencije uvideli smo da je još rano analizirati uticaj NIC na bezbednosnu politiku u regionu, jer je neznatan broj onih organizacija koje se prevashodno bave istraživanjima

¹ Haas, P. M. (1992), 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination'. *International Organizations*, 46 (1).

u ovoj oblasti. Zato smo odlučili da analiziramo domete šireg angažovanja organizacija građanskog društva u kreiranju, sprovođenju i evaluaciji bezbednosnih politika. Ovom temom bave se tekstovi zasnovani na rezultatima empirijskih istraživanja obavljenih u Bosni i Hercegovini i Srbiji. U prikazu novog priručnika za javni nadzor sektora bezbednosti ponuđeni su modeli za uključivanje OCD u nadzor nad sektorom bezbednosti, kao i veliki broj ilustrativnih primera iz prakse ovih organizacija iz različitih delova sveta. Goran Buldioski i Židas Daskalovski u svojim tekstovima približavaju čitaocima *think tank* koncept ili koncept NIC. Oni analiziraju razvoj NIC na Zapadnom Balkanu i osobenosti koje ih razlikuju od sličnih organizacija u drugim delovima Evrope. Obojica kritički sagledavaju najveće izazove sa kojima se organizacije koje žele da delaju kao NIC susreću, te predlažu načine na koje one svoj rad mogu da učine delotvornijim. Preporuke Buldioskog su pre svega namenjene potencijalnim donatorima, dok su preporuke Daskalovskog usmerene ka organizacijama iz regiona. Pregledni tekst o NIC u SAD upozna je nas sa razvijenom tradicijom uključivanja nezavisnih centara znanja u kreiranje bezbednosne politike ove supersile. Iako predočena iskustva nije moguće direktno uporediti sa društvenim kontekstom Zapadnog Balkana, ovaj tekst ipak ukazuje na zajedničke izazove koji stoje pred svim NIC: kako ostati nezavisan u odnosu na političke odlučioce, a uticati na sadržaj politika i obezbediti kontinuirano finansiranje.

I pored teme broja ipak pokušavamo kritički da pratimo aktuelne teme koje se odnose na bezbednost Zapadnog Balkana. U ovom broju objavljujemo informativni prikaz nove Strategije nacionalne bezbednosti Crne Gore, koja je prevashodno usmerena na približavanje Crne Gore NATO savezu. Biljana Đorđević ispituje koncept bezbednosti i ljudskih prava unutar EU analizom Evropskog pakta o imigraciji i azilu, kao i tzv. Direktive o povratku. Ova dva dokumenta bitna su i za Srbiju, jer joj predstoji to da usvoji Nacionalnu strategiju za upravljanje migracijama i da je uskladi sa važećim evropskim prioritetima kako bi ispunila uslove postavljene u Mapi puta za Beli Šengen. Na kraju, objavljujemo prikaz knjige o Evropskoj odbrambenoj i bezbednosnoj politici, u kojoj su analizirani dometi mirovnih operacija EU u Bosni i Makedoniji.

Sonja Stojanović



Organizacije civilnog društva zainteresovane za bezbednost u Srbiji

Zorana Atanasović

istraživačica u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Izvorni naučni rad

UDK: 351.86:061(497.11) ; 35.072.7(497.11)

Sažetak

U tekstu se razmatra uloga i učestvovanje organizacije civilnog društva kao aktera u reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Tekst počinje prikazom razvoja interesovanja organizacija civilnog društva za bezbednosne teme. Predstavljeni su i rezultati istraživanja koje je sproveo Centar za civilno-vojne odnose sa ciljem da se na osnovu percepcije samih organizacija proceni njihov kapacitet za kompetentno učešće kao aktera u sektoru bezbednosti. Prikazani su i najveći uspjesi i najznačajniji izazovi koji se postavljaju pred organizacije civilnog društva. Na osnovu analize i empirijskih rezultata istraživanja formulisane su preporuke institucijama države i organizacijama civilnog društva koje mogu doprineti boljoj saradnji ovih aktera.

Ključne reči: *organizacije civilnog društva, reforma sektora bezbednosti, Srbija*

Uvod

Organizacije civilnog društva predstavljaju jednog od aktera u sektoru bezbednosti zato što je njihov doprinos dobrom i odgovornom upravljanju sektorom bezbednosti nezaobilazan. Efektivno izvođenje ekonomskih, političkih i administrativnih nadležnosti države samo je početak dobrog i odgovornog upravljanja koje prevazilazi monopol državnih institucija uključivanjem nedržavnih aktera, privatnog sektora i civilnog društva (Caparini, 2004). Dijalog između države i građana posebno je značajan zato što jača poverenje u državne institucije. U ovom tekstu ćemo pokušati da prikazemo profil organizacija civilnog

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 • JANUAR – MART 2009

društva u Srbiji koje su zainteresovane za bezbednost. U tu svrhu ćemo ponuditi odgovore na pitanja o tome kada se u civilnom društvu pojavilo interesovanje za bezbednosne teme, koje su karakteristike organizacija civilnog društva zainteresovanih za bezbednost, kao i koji su najveći uspesi i najveći izazovi sa kojima se susreću ove organizacije. Nalazi su predočeni na osnovu istraživanja koje je Centar za civilno-vojne odnose objavio u okviru projekata „Mapiranje i nadgledanje sektora bezbednosti u Srbiji“ (2007–2009) i „Povećanje učešća građana u bezbednosnoj politici (2007–2008).

Kada su se organizacije civilnog društva u Srbiji zainteresovale za bezbednost?

Građansko društvo u Srbiji je nakon pada komunizma počelo da se organizuje i tada se uglavnom bavilo bezbednosnim temama. Stvaranje građanskih inicijativa bio je vid protestovanja protiv rata i iskazivanja neslaganja građanskog društva sa politikom države. Prve inicijative su bile neformalne, a iz njih su izrasle prve organizacije (npr. Subotička akcija mira iz 1990. godine, Centar za antiratnu akciju i Pokret za mir Vojvodine osnovani su 1991. godine, Fondacija za mir i rešavanje kriza 1992. godine). U ovom periodu građanske inicijative bile su značajne, jer su temu rata, nasilja i militarizacije društva uvele u javnu raspravu, razvile autonomnu javnu sferu debate i izražavanja građanske neposlušnosti, koja je bila u suprotnosti sa državnom politikom, i podigle svest o značaju učestvovanja građana u rešavanju važnih pitanja za njihov život (Paunović, 2008). U tadašnjoj političkoj eliti preovladavao je stav da organizacije građanskog društva ne treba da budu uključene u kreiranje i sprovođenje politike bezbednosti, dok pravo obavljanja nadzora delovanja državnih aktera u sektoru bezbednosti uopšte nije bilo tema u političkom diskursu.

U drugoj polovini devedesetih godina osnivaju se prve organizacije civilnog društva koje su specijalizovane za bezbednosne teme. One su u politički diskurs uvele zaštitu ljudskih i manjinskih prava i mirno rešavanje sukoba. Teme kojima su se do tada skoro isključivo bavile institucije sektora bezbednosti, kao što su civilna demokratska kontrola nad oružanim snagama, civilno-vojni odnosi i civilno-policijski odnosi, postale su zahvaljujući organizacijama civilnog društva predmet debate koja je



vođena u široj javnosti. Nakon smene režima 2000. godine organizacije civilnog društva počele su da grade partnerstva sa državnim institucijama u sektoru bezbednosti, što je bila glavna novina u njihovom radu.

Uloge OCD u reformi sektora bezbednosti

Organizacije civilnog društva u Srbiji načelno imaju nekoliko funkcija u sektoru bezbednosti:

- podržavaju institucije države u reformi sektora bezbednosti, što podrazumeva učestvovanje u izradi ustavno-sistemskih i strateško-koncepcijskih dokumenata i u javnoj raspravi o njima, kao i organizovanje istraživačkih i obrazovnih aktivnosti.
- vršenje javnog nadzora primene politike bezbednosti, odnosno praćenje događaja u sektoru bezbednosti i učestvovanje u javnoj debati o značajnim događajima iz oblasti bezbednosti.
- javno zalaganje za sprovođenje reformi u sektoru bezbednosti, koje je karakteristika rada organizacija civilnog društva od njihovih početaka pa sve do danas.

Profil organizacije civilnog društva zainteresovanih za bezbednost

Prema nekim procenama u Srbiji je registrovano preko 30.000 organizacija civilnog društva (Paunović, 2007). Najveći broj ovih organizacija nije aktivan. Analizom podataka u Direktorijumu nevladinih organizacija Centra za razvoj neprofitnog sektora, koji se smatra najreprezentativnijom bazom podataka o OCD, jer se organizacije dobrovoljno registruju, trenutno je registrovano 2.041 OCD (detaljnije na: www.crnps.org).

Od tog broja 286 organizacija u nazivu ili u svojoj misiji spominje teme vezane za koncept ljudske bezbednosti, uključujući u to i organizacije koje su usmerene na zaštitu ljudskih prava. Ovaj broj ne uključuje 586 organizacija koje se bave sociohumanitarnim problemima, a među kojima neke svojim aktivnostima pokušavaju da odgovore na bezbednosne izazove. Istraživači Centra za civilno-vojne odnose su na osnovu detaljne analize misija i opisa aktivnosti identifikovali 44 organizacije koje se bave bezbednošću. Ovim organizacijama je krajem 2007.

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

godine poslat upitnik kako bi bili prikupljeni podaci o njihovim interesovanjima, aktivnostima, izazovima i uspesima u bavljenju bezbednosnim temama. Nakon analize upitnika, intervjuisani su predstavnici nekoliko organizacija sredinom 2008. godine. Rezultati istraživanja su zasnovani na samoproceni organizacija koje su učestvovala u istraživanju.

Nešto manje od trećine organizacija, odnosno njih trinaest je odgovorilo da je bezbednost glavno polje njihovih interesovanja. Više od polovine organizacija (ukupno 23) navelo je da je bezbednost jedno od polja interesovanja njihove organizacije, odnosno jedan od stalnih elemenata u misiji. U istraživanju je učestvovalo i osam organizacija koje povremeno izvode aktivnosti u kojima su zastupljene bezbednosne teme. Organizacije pokrivaju raznovrsne bezbednosne teme. Najzastupljenije su aktivnosti iz oblasti ljudskih prava (86%) i oblasti manjinskih grupa (61%), što govori o tome da je veliki broj organizacija nastao iz potrebe građana da se sami organizuju kako bi unapredili zaštitu svojih prava. Više od trećine organizacija zainteresovano je za tradicionalne bezbednosne teme, kao što je praćenje rada vojske (36%), policije (41%) i bezbednosno-obaveštajne zajednice (34%), što predstavlja dobru polaznu osnovu za razvoj nadzornih kapaciteta. Organizacije su zainteresovane i za usko specijalizovane oblasti, kao što su organizovani kriminal (36%), energetska bezbednost (16%), terorizam (23%) i bezbednosna saradnja i integracija (18%), što je takođe dobra polazna osnovu za dalju specijalizaciju.

	f	%
Bezbednost je u središtu aktivnosti	13	29,5
Bezbednost je jedno od polja interesovanja	23	52,5
Bezbednost je <i>ad hoc</i> interesovanje	8	18,2
Ukupno	44	100

Tabela: Koje mesto zauzima bezbednost u aktivnostima organizacija građanskog društva

Ako prihvatimo pretpostavku da osnovni potencijal organizacija predstavljaju ljudi koji u njima rade, onda možemo tvrditi da postoji preduslov za kompetentno učestvovanje organizacija civilnog društva kao aktera u sektoru bezbednosti. Najveći procenat zaposlenih u organizacijama civilnog društva čine



visokoobrazovani saradnici kojima je rad u organizaciji civilnog društva jedino zaposlenje, dok nastavnici i/ili istraživači zaposleni na univerzitetu ili u institutima čine više od polovine spoljnih saradnika ovih organizacija. Saradnici pet organizacija su nekadašnji pripadnici oružanih snaga, čije razumevanje sektora bezbednosti „iznutra“ može dodatno doprineti rastu kompetentnosti ovih organizacija.

Najveći broj organizacija prepoznao je značaj umrežavanja, pa se čak 80% kontaktnih organizacija nalazi u različitim, uglavnom neformalnim, mrežama. Mreže i koalicije najkorisnije su za javno zastupanje. Umrežavanje je verovatno i rezultat prevladavajućih trendova, pošto donatori podržavaju zajedničko delovanje. Zajednički projekti u kojima organizacije ravnopravno dele odgovornosti još uvek su retki, što ukazuje na to da poverenje među organizacijama još uvek nije dovoljno razvijeno.

Organizacije civilnog društva nisu razvile održivost finansiranja svojih aktivnosti, jer uglavnom zavise od stranih izvora finansiranja. Sredstva institucija države Srbije koristilo je manje od trećine organizacija. Isključivo oslanjanje na sredstva stranih donatora može uticati na to da organizacije svoje aktivnosti prilagođavaju prioritetima nametnutim spolja i da ih zbog toga domaća javnost opaža kao „strane plaćenike“ i borce za ciljeve koji su suprotni nacionalnim interesima. Najveći broj organizacija koje su učestvovala u istraživanju naveo je da nema strateški plan razvoja i projekciju troškova u narednih pet godina, što znači da su izvori finansiranja, a verovatno i teme kojima će se baviti situaciono uslovljeni. Ovo je slabost organizacija zainteresovanih za bezbednost, jer je neophodno da postoji kontinuitet u radu kako bi se steklo poverenje sektora bezbednosti.

Koji su najveći uspjesi organizacija civilnog društva u Srbiji?

Organizacije civilnog društva su devedesetih godina dvadesetog veka razvile i podigle svest građana o značaju njihovog učestvovanja, kao i učestvovanja njihovih udruženja u debati o društveno značajnim pitanjima (Paunović, 2008). Imale su značajnu ulogu u borbi za demokratske promene. Pored motivisanja građana (posebno mladih) za izlazak na izbore, ostvareno je partnerstvo sa političkim partijama koje su tada bile u opoziciji i koje se borile za političke promene. Tokom nešto više od

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 • JANUAR – MART 2009

decenije postojanja organizacije su razvile ekspertizu u nekoliko oblasti delovanja.

Neformalno obrazovanje predstavlja oblasti u kojoj su organizacije civilnog društva razvile brojne programe koji pružaju mogućnost građanima, medijima, ali i predstavnicima državnog sektora da steknu dodatna znanja o reformi sektora bezbednosti. Nekoliko organizacija je nakon 2000. godine osmislilo programe poslediplomske nastave na Univerzitetu u Beogradu¹. Organizacije su pokrenule i razvile nezavisna istraživanja. Primer akademskog istraživanja predstavlja i istraživanje pod nazivom „Mapiranje nadgledanja sektora bezbednosti“ koje je 2007–2008. godine sproveo Centar za civilno-vojne odnose radi razvijanja metoda i instrumenata za merenje i nadgledanje nivoa i dinamike reforme sektora bezbednosti i njegove integracije u evroatlantske strukture. Dobar primer istraživanja koje treba da unapredi praktične politike predstavlja istraživanje koje su 2005. godine sprovedli Evropski pokret u Srbiji i KIPRED pod nazivom „Zajednička evropska vizija: slobodno kretanje roba i ljudi na Kosovu i u Srbiji“. Istraživanje je pokrenuto kako bi bila podstaknuta debata o ovoj temi i kako bi poslužilo kao osnova za stvaranje zajedničke vizije puteva ostvarivanja evropskih standarda i integracije regiona (detaljnije na: www.emins.org). Viktimološko društvo Srbije izdaje akademski časopis o viktimizaciji (stradanju), ljudskim pravima i rodu pod nazivom *Temida*, koji redovno izlazi četiri puta godišnje (detaljnije na: www.vds.org.yu/temida.htm).

U Srbiji je zabeleženo više primera dobre prakse učestvovanja organizacija civilnog društva u izradi zakonskih rešenja i drugih dokumenata. Organizacije civilnog društva pokušale su da nadomeste pravne praznine koje postoje u normativnoj uređenosti sektora bezbednosti izradom modela zakona. Na primer, organizacije civilnog društva uočile su da privatna delatnost fizičko-tehničkog obezbeđenja u Srbiji predstavlja pravno neregulisanu oblast i da postoji potreba da se usvoji zakon kojim bi bila uređena delatnost kompanija koje pružaju usluge fizičko-tehničkog obezbeđenja u Srbiji. Svoj doprinos ostvarenju ovog cilja pružile su dve organizacije – Centar za civilno-vojne odnose iz Beograda izradio je 2005. godine Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja (detaljnije na: www.ccmr-bg.org), a Liga eksperata iz Beograda izradila je 2006. godine Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja lica i imovine i detektivskoj delatnosti (detaljnije na: www.lex.org.yu). Ekspertiza

¹ Na primer, Beogradski centar za ljudska prava organizuje specijalističke studije pod nazivom „Humanitarno pravo i ljudska prava“ u saradnji sa Fakultetom političkih nauka Univerziteta u Beogradu koje počinju od školske 2005/2006. godine, a specijalističke studije globalne i nacionalne bezbednosti na istom fakultetu organizovao je Centar za civilno-vojne odnose u školskoj 2004/2005. i 2005/2006. godini. Saradnici Centra uključeni su u osmišljavanje i izvođenje magistarskih i master studija.



organizacija civilnog društva u Srbiji iskazuje se i aktivnim učestvovanje u javnoj raspravi o postojećim zakonskim rešenjima. Na primer, na inicijativu Centra za civilno-vojne odnose dopunjen je Zakon o Vojski Srbije (usvojen u decembru 2007. godine) kako bi u demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije pored Narodne skupštine bili uključeni Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, kao i građani i javnost (Popović, 2008).

Sistematski javni nadzor nad sektorom bezbednosti u Srbiji još uvek nije razvijen, i to iz dva razloga. Nijedna pojedinačna organizacija civilnog društva nema kapacitete koji bi joj omogućili da samostalno prati celokupan sektor bezbednosti. Primer javnog nadzora primene politike bezbednosti u širem smislu predstavlja izveštaj Centra za politiku i evroatlantsko partnerstvo iz 2007. godine pod nazivom „Pregled stanja ljudske bezbednosti u Srbiji“ (detaljnije na: www.atlanticpartnership.org.yu). Još jedan primer predstavlja praćenje primene Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u radu Parlamenta Republike Srbije, koje je sprovela organizacija pod nazivom „Transparentnost Srbija“ (detaljnije na: www.transparentnost.org.yu).

Najveći uspeh organizacije su postigle javno se zalažući za sprovođenje pojedinačnih reformi u sektoru bezbednosti. Jedan od primera je zalaganje za poštovanje prava na prigovor savesti i za uvođenje instituta civilne službe, koje je priznato nakon angažovanja organizacija civilnog društva. Nakon javnog pritiska na državne institucije pravno je regulisano (istina samo podzakonskim aktom) pravo na prigovor savesti donošenjem Uredbe o vršenju vojnog roka 27. avgusta 2003. godine. Ovom Uredbom zvanično je uvedena kategorija civilne službe u vojsci, a u izradi ovog dokumenta učestvovali su predstavnici organizacije civilnog društva Evropski biro za prigovor savesti (EBCO) Balkan iz Beograda (uporedi: Službeni list SRJ“, br. 36/94 i 7/98 i „Službeni list SRJ“, br. 37/2003 i 4/2005).

Nakon 2000. godine u oblasti javnog zagovaranja postoje i primeri dobre saradnje organizacija civilnog društva sa sektorom bezbednosti, kao što je edukativna promotivna kampanja pod nazivom „Novembar – mesec bezbednosti“, koju je organizacija pod nazivom „Zaječarska inicijativa“ realizovala u saradnji sa Policijskom upravom Zaječar u novembru 2007. godine. U oblasti javnog zalaganja često nastaju koalicije organizacija, a uspešniji primer predstavlja „Koalicija za slobodu pristupa

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

informacijama“, koja je osnovana 2005. godine da bi se udruženom akcijom izvršio pritisak na vlast u Srbiji, odnosno na Vladu i Narodnu skupštinu, da što pre donesu Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Ovu Koaliciju čine sledeće organizacije: Beogradski centar za ljudska prava, Centar za antiratnu akciju, Centar za unapređivanje pravnih studija, Fond za otvoreno društvo, Građanske inicijative, Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom, Transparentnost Srbija, a u rad su se vremenom uključile i organizacije iz gradova širom Srbije. Ova Koalicija doprinela je odgovornijem sprovođenju Zakona i prepoznavanju značaja koji ova tema ima za demokratski proces sledećim aktivnostima: izradom Vodiča za primenu zakona (Vodič je dostupan na: http://www.spikoalicija.org/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=48), izradom predloga o dopunama postojećeg Zakona, izradom predloga zakona o klasifikaciji informacija i zaštiti podataka o ličnosti koji će postojeći Zakon učiniti efikasnijim, davanjem predloga praktične politike za poboljšanje dostupnosti informacija, organizovanjem rasprava i informisanjem najšire javnosti o ovoj temi. Zajedničko delovanje još uvek je veoma značajno za uspeh aktivnosti. Primer predstavlja zajednička inicijativa 29 organizacija civilnog društva i članova/članica akademske zajednice, koji su krajem 2008. godine pozvali Ministarstvo odbrane da produži rok predviđen za javnu raspravu o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane. Oni su tražili da rok sa 15 dana, što je bilo nedovoljno za davanje komentara, bude produžen na 45 dana. Zajedničko delovanje većeg broja aktera presudilo je da Ministarstvo odbrane prihvati ovu inicijativu.

Koji su najveći izazovi koji stoje pred organizacijama civilnog društva u Srbiji?

Izazovi sa kojima se suočavaju organizacije civilnog društva izvire iz okruženja u kome organizacije rade, ali i iz obeležja samih organizacija.

Izazovi koji su deo okruženja nastaju zbog nedostatka adekvatnog pravnog okvira kojim bi bio uređen rad organizacija civilnog društva, slabe integrisanosti organizacija civilnog društva u sektor bezbednosti, kao i zbog nedovoljnog legitimiteta ovih organizacija.



Pravni okvir kojim je uređen rad organizacija civilnog društva nije adekvatan, zastareo je i nije izveden iz aktuelnog Ustava i zakona koji se uopšteno odnose na poslovanje. Poslednji zakon usvojen u ovoj oblasti jeste Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana, koji je donet 1982. godine. Nakon 2000. godine bilo je nekoliko nacрта zakona kojim bi na odgovarajući način bio uređen rad ovih organizacija, a poslednji među njima jeste Predlog zakona o udruženjima koji je pripremilo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, a koji je utvrdila Vlada Republike Srbije na sednici održanoj 28. maja 2009. godine. Ovaj Predlog pripreman je u saradnji sa organizacijama civilnog društva i trebalo bi da bude na dnevnom redu zasedanja Skupštine Srbije u junu 2009. godine. Međutim, on još uvek nije dočekaao to da uđe u skupštinsku proceduru. Zakonski propisi koji uređuju finansiranje i oporezivanje organizacija civilnog društva u Srbiji isti su kao propisi koji važe i za sva druga pravna lica. Ne postoje još uvek zakonska rešenja kojima bi bilo stimulisano i uređeno ulaganje u projekte organizacija civilnog društva.

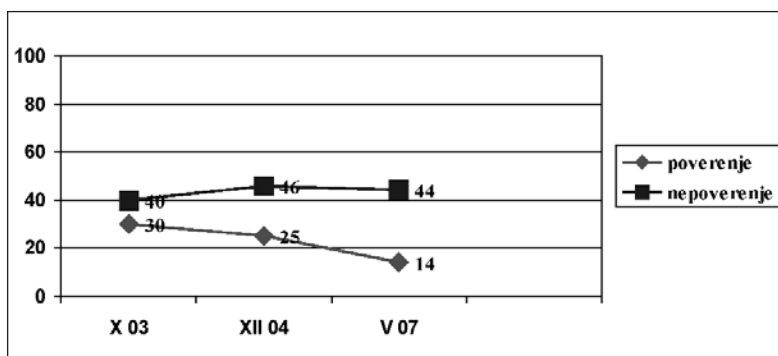
Zakoni koji uređuju sektor bezbednosti ne obavezuju oružane snage da prilikom kreiranja i sprovođenja politike bezbednosti u obzir uzimaju preporuke civilnog društva, već je to samo jedna mogućnost. Tokom intervjuisanja predstavnika Ministarstva odbrane Srbije saznali smo da ne postoji nijedan interni pravilnik koji bi predstavnike tog Ministarstva obavezao na to da prilikom izrade nove politike konsultuju organizacije civilnog društva, kao i da saradnja najčešće zavisi od neformalnih kontakata. Institucionalizovana saradnja, koja bi bila ostvarena postojanjem stalnih tela koja bi okupljala predstavnike organizacija građanskog društva i vlasti, ne postoji u svim državnim institucijama sektora bezbednosti. Inicijative za uspostavljanje saradnje potiču skoro uvek od organizacija građanskog društva, a njihova sudbina najčešće zavisi od dnevne politike. Uključivanje građana u sprovođenje politike bezbednosti i u nadzor nad sektorom bezbednosti predviđeno je u Zakonu o Vojsci (Službeni glasnik Republike Srbije 116-07, član 29), Zakonu o odbrani (Službeni glasnik Republike Srbije 116-07, član 76) i Zakonu o policiji (Službeni glasnik Republike Srbije, 101-2005, članovi 6, 180 i 188), ali su njihove odredbe načelne.

Građani Srbije imaju veoma malo poverenja u organizacije građanskog društva. Nepoverenje građana je u svim periodima istraživanja koje je Institut društvenih nauka izveo od 2000.

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

godine do danas bilo mnogo veće od poverenja (prema: www.cpijm.org.yu). Građani nemaju jasnu predstavu o tome čime se bave organizacije građanskog društva, dok su njihovi stavovi o ovim organizacijama ambivalentni. Tek nešto više od polovine ispitanih građana (54%) znalo je na šta se odnosi termin „organizacija civilnog društva“, dok je skoro polovina (47%) ispitanika imala negativnu prvu asocijaciju na spominjanje ovog pojma (Smart kolektiv, Strateški marketing. 2006). Prema ovom istraživanju građani smatraju da organizacije građanskog društva nemaju značajan uticaj u društvu i ne prepoznaju ih kao aktera u sektoru bezbednosti, a na to upućuju i nalazi prema kojima građani prepoznaju jedino borbu za poštovanje ljudskih prava i pružanje pomoći ranjivim grupama kao oblasti koje su u delokrugu rada organizacija građanskog društva.



Grafikon: Poverenje u organizacije civilnog društva

Karakteristike organizacija takođe predstavljaju izvor izazova za njihov uspešan rad. Tokom intervjua sa predstavnicima organizacija civilnog društva koje su zainteresovane za bezbednost sagovornici su napomenuli da u Srbiji nema dovoljno organizacija civilnog društva koje su zainteresovane za relevantne bezbednosne teme, posebno na lokalnom nivou. Zbog toga prevladuje stav da u Srbiji postoji „beogradizacija“ ili „novosadizacija“ bezbednosnih problema, odnosno da se aktivnosti civilnog društva odvijaju u glavnim centrima. Umesto toga moraju se podsticati i podržavati inicijative koje potiču iz lokalnih zajednica.

Kada je reč o aktivnostima organizacija, možemo zaključiti da nije dovoljno razvijeno ni praćenje sektora bezbednosti. Neke organizacije civilnog društva su se specijalizovale za



praćenje pojedinih oblasti. Na primer, Beogradski centar za ljudska prava od 1997. godine objavljuje sintetički izveštaj o poštovanju ljudskih prava, a nekoliko organizacija pratilo je suđenja za ratne zločine². Međutim, ne postoji redovno praćenje celog sektora bezbednosti.

Organizacije civilnog društva nisu dovoljno transparentne. Veliki broj organizacija civilnog društva u Srbiji ima veb-sajtove na kojima su dostupni podaci o misiji, ovlašćenjima i delokrugu organizacija. Samo dve od 44 organizacije koje su bile obuhvaćene istraživanjem nemaju veb-sajt. Organizacije su otvorene kada je reč o svojim aktivnostima, ali još uvek ne postoji spremnost da budu i finansijski transparentne, pa tako podaci o budžetima organizacija uglavnom nisu javno dostupni.

Preporuke

Na osnovu predstavljenih rezultata istraživanja mogu biti formulisane preporuke institucijama države i organizacijama civilnog društva.

Neophodno je usvojiti Zakon o udruženjima kako bi rad organizacije civilnog društva bio pravno uređen. Saradnja institucija države i sektora bezbednosti treba da bude dodatno podržana u novim zakonima, a posebno u podzakonskim aktima i relevantnim strateškim dokumentima. Državni organi u sektoru bezbednosti treba da prihvate to da u demokratskom društvu organizacije civilnog društva predstavljaju aktera sektora bezbednosti i da imaju legitimitet da učestvuju u kreiranju politike bezbednosti. Organizacije treba da uzmu u obzir to da sektoru bezbednosti zbog načina na koji funkcioniše treba vremena da se prilagodi zahtevima koje postavlja civilno društvo. Kada je reč o finansijskom poslovanju, neophodno je uvesti olakšice za neprofitne aktivnosti organizacija civilnog društva.

Organizacije civilnog društva treba dodatno da razvijaju ekspertizu za nadzor sektora bezbednosti, a na taj način će dodatno povećati i kredibilitet svojih aktivnosti. Pored zakonskih obaveza koje ove organizacije obavezuju na to da budu odgovorne za svoje poslovanje, same organizacije bi trebalo da se potrudu da postanu transparentnije. Informacije o aktivnostima i finansijskom poslovanju organizacija sigurno bi doprinele jačanju poverenja javnosti u organizacije civilnog društva, a sigurno bi i demistifikovale rad ovih organizacija. Organizacije bi trebalo

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 • JANUAR – MART 2009

² Praćenje suđenja sprovode Beogradski centar za ljudska prava (detaljnije: http://bgcentar.placebo.co.yu/pa-ge_sr?tag=47@sr), Komitet pravnika za ljudska prava (detaljnije: <http://www.yucom.org.yu>) i Fond za humanitarno pravo (detaljnije: <http://www.hlc-rdc.org/>)

da razvijaju kapacitete za samoodrživost, tako što će razvijati planove svojih aktivnosti i projekcije svojih troškova. Pored toga što time povećavaju svoju efikasnost, one ovim šalju poruku institucijama države da mogu biti kredibilan partner na koga one mogu dugoročno računati. Ovo je posebno važno za organizacije koje su zainteresovane za bezbednost, zato što su njihove aktivnosti često vezane za osetljive teme.

Literatura:

1. Caparini, M. (2004) Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation. u: Flury, P. i Hadžić, M. *Sourcebook on Security Sector Reform*. Ženeva/Beograd: Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga/Centar za civilno-vojne odnose.
2. Paunović, Ž. *Deset godina NVO u SR Jugoslaviji: Od ilegalaca i neprijatelja do važnih aktera društvenih promena*, dostupno na: www.civilnodrustvo.org, (pristupljeno: 22. 7. 2008).
3. Smart kolektiv, Strateški marketing. (2006) *Javno mnjenje o organizacijama civilnog društva u Srbiji*. Dostupno na: <http://www.smartkolektiv.org> (pristupljeno: 20. 8. 2007).
4. Paunović Ž. (2007) *Nevladine organizacije: potreba ili zavera*, Beograd: Demokratska stranka/Istraživačko-izdavački centar.
5. Popović, Đ. (2008) "Komentar Nacrta zakona o odbrani i o vojsci", *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br 7–8 (oktobar 2007 – mart 2008), str. 120–131.
6. Uredba o vršenju vojne obaveze, Službeni list SRJ, br. 36/94 i 7/98 i Službeni list SRJ, br. 37/2003 i 4/2005.
7. Zakon o Vojsci Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* 116–07, član 29.
8. Zakon o odbrani, *Službeni glasnik Republike Srbije* 116–07, član 76.
9. Zakon o odbrani, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 101–2005, članovi 6, 180 i 188.

Korisni linkovi:

1. Centar za civilno-vojne odnose, www.ccmr-bg.org
2. Centar za razvoj neprofitnog sektora, www.crnps.org.rs
3. Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, www.cpijm.org.yu
4. Centar za politiku i evroatlantsko partnerstvo, www.atlanticpartnership.org.rs
5. Evropski pokret u Srbiji, www.emins.org
6. Koalicija za slobodu pristupa informacijama, www.spikoalicija.org
7. Liga eksperata – LEX, www.lex.org.rs
8. Transparentnost Srbija, www.transparentnost.org.yu
9. Viktimološko društvo Srbije, www.vds.org.yu



Podrška saradnji organizacija civilnog društva i državnih ministarstava pravde i bezbednosti u Bosni i Hercegovini

Džejn Vornier

viši konsultant u firmi Atos konsalting koja je angažovana na projektima britanske vlade na Balkanu iz oblasti pravosuđa, bezbednosti i efikasnosti pomoći

Kategorija: Pregledni rad

UDK: 351.86/.94:061(497.6) ; 35.072.7(497.6)

Sažetak

U okviru programa za prevenciju konflikta britanske vlade (Conflict Prevention Pool) inicirana je 2008. godine realizacija projekta kojim je podržano uključivanje organizacija civilnog društva u rad Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti Bosne i Hercegovine. U ovom članku su predstavljeni rezultati istraživanja obavljenog u toku ovog projekta. U prvoj fazi projekta sprovedeno je istraživanje o saradnji relevantnih aktera, a potom je urađena procena njihovih kapaciteta kako bi bili identifikovani ključni faktori koji bi mogli uobličiti uspešnu saradnju. Zaključak istraživanja je da je angažovanje organizacija civilnog društva u državnim sektorima pravosuđa i bezbednosti u BiH bilo do sada ograničeno, ali da postoje pozitivni izgledi za unapređenje saradnje.

Ključne reči: *Bosna i Hercegovina, civilno društvo, pravosuđe, bezbednost, državna uprava.*

Uvod

Organizacije civilnog društva su u sektorima pravosuđa i bezbednosti u Bosni i Hercegovini trenutno veoma ograničeno i sporadično angažovane. Ministarstvo pravde i Ministarstvo bezbednosti predstavljaju relativno mlade institucije koje prolaze kroz proces izgradnje svojih kapaciteta. U poređenju sa drugim institucijama u datim sektorima, ova ministarstva su još uvek relativno

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 • JANUAR – MART 2009

slaba. Nijedna institucija nema tradiciju saradnje sa organizacijama civilnog društva. Štaviše, malo se zna o onim organizacijama civilnog društva koje su na nivou države angažovane u oblasti pravosuđa i bezbednosti ili koje su aktivne kada je reč o pitanjima za koja su nadležna ova ministarstva. U tom kontekstu je britanska Grupa za sprečavanje konflikta (Conflict Prevention Pool – CPP)¹ angažovala konsultantsku firmu *Atos Consulting* da realizuje projekat kojim bi bila podržana saradnja organizacija civilnog društva i državnih ministarstava pravde i bezbednosti.

Kontekst u kome je realizovan projekat

Projekat je prevashodno trebalo da pomogne većem učestvovanju civilnog društva u razvoju, radu i odgovornosti pravosudnih i bezbednosnih službi u BiH. U tom kontekstu on je trebalo da ostvari tri konkretna cilja, i to da:

- unapredi razumevanje saradnje organizacija civilnog društva i sektora pravosuđa i bezbednosti na nivou države
- sačini plan izgradnje kapaciteta radi unapređivanja saradnje sa državnim ministarstavima pravde i bezbednosti u BiH
- ostvari pilot saradnju u odabranim oblastima iz nadležnosti datih ministarstava, istovremenim radom sa predstavnicima ministarstava i organizacija civilnog društva radi postizanja postepenih i održivih srednjoročnih poboljšanja kapaciteta ministarstava.

Ovaj tekst obuhvata iskustvo koje je proisteklo iz realizacije prve faze projekta (faze istraživanja). Cilj ove faze bio je sticanje uvida u postojeći nivo saradnje organizacija civilnog društva i državnih ministarstava pravde i bezbednosti BiH, identifikovanje kapaciteta, potreba, prepreka i mogućnosti saradnje i iznošenje predloga o tome na koji način treba unaprediti saradnju datih organizacija i ova dva ministarstva. Faza istraživanja obuhvatila je pregled postojećih dokumenata, izradu upitnika koje su realizovali predstavnici organizacija civilnog društva i državnih ministarstava pravde i bezbednosti BiH, kao i vođenje razgovora sa ključnim akterima, uključujući u to i međunarodne donatore i agencije.

Definicija organizacije civilnog društva

U praktičnom dokumentu britanskog Odeljenja za međunarodni razvoj (DFID) o civilnom društvu i dobrom upravljanju, civilno društvo je definisano kao „mnoštvo asocijacija, pokreta

¹ Grupom za sprečavanje konflikta zajedno upravljaju britansko Ministarstvo Komonvelta i spoljnih poslova (Foreign and Commonwealth Office), Ministarstvo odbrane (Ministry of Defence) i Odeljenje za međunarodni razvoj (DFID).



i grupa u okviru kojih se građani organizuju kako bi ostvarili zajedničke ciljeve ili zajedničke interese“. Ovim mogu biti obuhvaćene: „visoko institucionalizovane grupe, kao što su verske organizacije, sindikati, poslovna udruženja, međunarodne nevladine organizacije, nezavisne stručne grupe (*think tanks*); lokalne organizacije, kao što su udruženja lokalne zajednice, udruženja poljoprivrednika, organizacije koje okupljaju ljude se invaliditetom, lokalni sportski klubovi, kulturne grupe, poslovne grupe, lokalne nevladine organizacije, kreditna društva, lokalni mediji, kao i manje čvrste forme udruživanja, poput društvenih pokreta, akademske zajednice, mreža, virtuelnih grupa i grupa građana koji žive van granica države (dijaspora)“ (Department for International Development, 2007).

U literaturi se odrednice *nevladina organizacija (NGO)* i *organizacija civilnog društva* često koriste kao sinonimi. Međutim, u prethodnoj definiciji NVO su definisane kao vrsta organizacija civilnog društva. Projekat se držao ove definicije i posmatrao je NVO kao tip organizacija civilnog društva, smatrajući da odrednica NVO obuhvata neprofitne dobrovoljne grupe građana koje su organizovane na lokalnom, nacionalnom ili međunarodnom nivou. Ovaj projekat je odrednicu *organizacija civilnog društva* smatrao širom i ona pored ostalih obuhvata i medije, profesionalna tela, poslovne organizacije i akademsku zajednicu. Važno je napomenuti i to da se u prevodima bosansko-hercegovačkih zakona i propisa na engleski jezik umesto termina *organizacije civilnog društva* češće koristi termin *NVO*, kao na primer u „Sporazumu o saradnji između Saveta ministara BiH i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini“, koji je potpisan 2007. godine. Pregledom dokumenta utvrdili smo da je namera prevodioca bila da se ovim pojmom obuhvate sve organizacije civilnog društva, a ne samo nevladine organizacije, pa odrednicu *NVO* u ovom kontekstu treba shvatiti kao i termin *organizacije civilnog društva*.

Rezultati

Trenutni nivo saradnje, prepreke i prednosti

U prvoj fazi projekta utvrđeno je da su do tada organizacije civilnog društva malo saradivale sa državnim ministarstvima pravde i bezbednosti BiH. Saradnja koja je ostvarena bila je spo-

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

radična i često pod uticajem međunarodne zajednice. Predstavnici dva ministarstva nisu imali dovoljno razumevanja za organizacije civilnog društva koje su aktivne u oblastima u njihovoj nadležnosti, kao i za načine saradnje sa njima. Isto tako, predstavnici organizacija civilnog društva nedovoljno poznaju ulogu i aktivnosti državnih ministarstava pravde i bezbednosti BiH i imaju malo pozitivnih iskustava u saradnji sa njima.

Kada se upoređi sa angažovanjem organizacija civilnog društva na nivou entiteta ili na lokalnom nivou, vidi se da je obim angažovanja na državnom nivou ograničen mandatima državnih ministarstava pravde i bezbednosti BiH. Mnoge od funkcija koje vrše ova dva ministarstva odnose se na sektorsku koordinaciju ili harmonizaciju ili su usmerene na međunarodnu saradnju. Zbog toga samo određeni broj sektora u navedenim ministarstvima može da pronađe prirodne partnere u bosansko-hercegovačkom civilnom društvu i obrnuto. Po svojoj prirodi većina organizacija civilnog društva u BiH usmereno je na pitanja koja se odnose na svakodnevni život građana BiH. Rešavanje tih pitanja najčešće je u nadležnosti entiteta, kantonskih ili opštinskih vlasti. Na primer, u okviru nadležnosti Ministarstva pravde za ostvarivanje međunarodne saradnje postoji malo prostora za saradnju sa postojećim organizacijama civilnog društva.

Uprkos ograničenom obimu saradnje, što je posledica mandata državnih ministarstava pravde i bezbednosti BiH, postoje primeri uspešnog uključivanja organizacija civilnog društva u rad ministarstava. Na primer, saradnja Sektora za imigraciju Ministarstva bezbednosti sa lokalnim organizacijama započeta je 2005. godine kada je Sektor zatražio pomoć lokalnih organizacija prilikom smeštanja žrtava trgovine ljudima u sigurne kuće u periodu čekanja repatrijacije. Pet organizacija je odgovorilo na poziv, pa je sporazum o saradnji potpisan 10. marta 2005. godine. Tokom 2007. godine potpisan je sporazum o saradnji sa još jednom organizacijom. Ove organizacije pružaju i poverljivu psihološku i medicinsku pomoć žrtvama. Ministarstvo bezbednosti radi i sa organizacijom *Vaša prava*, koja pruža pravne usluge i obezbeđuje standardnu pravnu pomoć onima koji su smešteni u sigurne kuće.

Predstavnici Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti uočili su da bi glavna korist od intenzivnije saradnje sa or-



organizacijama civilnog društva bila bolja usaglašenost sa ciljevima i zahtevima procesa pridruživanja EU, a javnost bi imala više poverenja u rad ovih ministarstava. Većina organizacija civilnog društva uočila je da bi i one, kao i bosansko-hercegovačko društvo uopšte, imale koristi od saradnje sa Ministarstvom pravosuđa i Ministarstvom bezbednosti. I oni su uočili da je najveća prednost ove saradnje postizanje veće usaglašenosti sa ciljevima i zahtevima procesa pridruživanja EU. Predstavnici organizacija civilnog društva očekuju da će do pridruživanja doći u narednih pet godina.

S druge strane, predstavnici organizacija civilnog društva i ova dva ministarstva potpuno oprečno sagledavaju efektivnost komunikacije ministarstava sa spoljnim akterima, kao i mogućnost dolaženja do podataka o aktivnostima ministarstava. Organizacije civilnog društva su kao ključnu prepreku u saradnji sa ministarstvima označile to da veoma teško dolaze do informacija o aktivnostima ovih ministarstava. S druge strane, predstavnici Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti smatraju da ove organizacije lako mogu da dođu do svih potrebnih informacija o njihovim aktivnostima, jer imaju svog portparola i internet prezentacije. Po njihovom mišljenju, ova ministarstva su otvorena i pristupačna, a njihov rad transparentan.

Postoji očigledna potreba da se poboljša komunikacija Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti sa spoljnim akterima. Ministarstvo pravde je pokrenulo novu internet prezentaciju nakon razgovora sa akterima, koja služi potrebama projekta. Znatno je poboljšan način na koji se Ministarstvo predstavlja na internetu. Ministarstvo bezbednosti bi takođe moglo da ima koristi od preduzimanja slične inicijative. Međutim, organizacije civilnog društva su uočile i druge načine kojima bi se mogla unaprediti komunikacija sa spoljnim akterima. Pored ostalog, trebalo bi odrediti kontakt osobu u ministarstvima koja bi bila zadužena za komunikaciju sa ovim organizacijama, organizovati regularne koordinacione sastanke, izdavati biltene, ažurnije reagovati na zahteve za dostavljanje određenih informacija i sprovoditi druge vrste aktivnosti.

Predstavnici oba ministarstva i organizacija civilnog društva istakli su da najveći problem predstavlja to što ministarstva nemaju dovoljan broj zaposlenih i potrebne tehničke kapacitete za saradnju sa ovim organizacijama. Govoreći o pre-

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

prekama sa kojima se organizacije civilnog društva suočavaju prilikom saradnje sa ministarstvima, predstavnici oba ministarstva, kao i predstavnici ovih organizacija izdvojili su nedovoljan broj ljudi, nedovoljno sredstava i tehničkih kapaciteta. I organizacije civilnog društva i ministarstva moraju izgraditi bolje tehničke kapacitete za međusobnu saradnju (što je, naravno, u tesnoj vezi sa podizanjem nivoa svesti i komunikacije sa spoljnim akterima, o čemu je bilo reči ranije). Nažalost, nedostatak resursa nije pitanje koje je moguće lako rešiti iako bi bolje upravljanje raspoloživim sredstvima i adekvatno usmeravanje zaposlenih moglo ublažiti ove probleme.

Ključni faktori koji utiču na saradnju

Na osnovu međunarodnih standarda i zaključaka proisteklih iz prve faze, realizacija projekat nastavljena je definisanjem okvira za procenu kapaciteta i identifikaciju ključnih faktora koji određuju uspešnu saradnju organizacija civilnog društva i ministarstava pravde i bezbednosti BiH. Okvir za procenu kapaciteta definisan je za oba ministarstva i za ove organizacije. Osmišljen je kao način identifikovanja faktora koji doprinose uspešnom angažovanju organizacija civilnog društva. Njime je, takođe, omogućeno i utvrđivanje standarda za oba ministarstva i za relevantne organizacije u BiH, a identifikovane su i oblasti u kojima je potrebno izgraditi kapacitete kako bi se unapredilo angažovanje organizacija civilnog društva u budućnosti.

Ključni faktori koji određuju kapacitete Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti za saradnju sa organizacijama civilnog društva su:

1. Zakonski okvir: poznavanje i implementacija sporazuma Saveta ministara i NVO; poznavanje i implementacija pravila o konsultovanju koje je sačinio Savet ministara; poznavanje i implementacija Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
2. Operativne aktivnosti: percepcija organizacija civilnog društva; shvatanje toga šta predstavljaju ove organizacije, kao i koje su od ovih organizacija relevantne; shvatanje prednosti i rizika koji proističu iz saradnje sa ovim organizacijama; uključivanje organizacija civilnog društva u kreiranje praktične politike; uključivanje ovih organizacija u praćenje i evaluaciju, kao i u pružanje usluga; posto-



janje strategije saradnje sa ovim organizacijama; postojanje smernica za saradnju sa organizacijama civilnog društva;

3. Ljudski kapaciteti: obučavanje za saradnju sa organizacijama civilnog društva i unapređenje znanja zaposlenih o tome koje su njihove odgovornosti kada je reč o ovoj saradnji;
4. Komunikacija: omogućavanje dostupnosti informacija organizacijama civilnog društva.

Ključni faktori koji određuju kapacitete organizacija civilnog društva za saradnju sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom bezbednosti BiH su:

1. Misija i strategija: široko međunarodno razumevanje Misije organizacije; postojanje strateškog usmerenja i koherentnosti programa i usluga;
2. Operativni okvir: finansiranje, komunikacija sa vlastima; zastupljenost ovih organizacija i njihova rešenost da ostvare saradnju sa vlastima;
3. Ljudski kapaciteti: postojanje efektivnog liderstva, unapređenje sposobnosti zaposlenih;
4. Upravljanje i koordinacija: postojanje odgovornosti i savezništva, formiranje mreže; identifikacija zajedničkih oblasti interesovanja ovih organizacija i vlasti.

Pored korišćenja okvira za procenu kapaciteta, on se može koristiti i kao:

- dijagnostičko sredstvo koje Ministarstvu pravde i Ministarstvu bezbednosti omogućava to da ponovo procene svoje kapacitete za saradnju sa organizacijama civilnog društva, i to nakon osamnaest meseci ili dve godine od davanja prve procene;
- sredstvo za planiranje koje visokim rukovodiocima omogućava to da izdvoje i razumeju prioritete unapređenja saradnje sa organizacijama civilnog društva;
- sredstvo razvoja kapaciteta koje onima koji pružaju tehničku podršku ili organizuju obuku omogućava to da utvrde prioritete razvoja tih kapaciteta;
- sredstvo za praćenje i evaluaciju koje Ministarstvu pravde i Ministarstvu bezbednosti, kao i onima koji pružaju tehničku podršku omogućava to da procene napredak koji je ostvaren u izgradnji kapaciteta za saradnju sa organizacijama civilnog društva.

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Preporuke za unapređenje buduće saradnje organizacija civilnog društva i Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti BiH

Kako bi ova saradnja bila unapređena, potrebno je:

- **Izgraditi uzajamnu svest.** Organizacije civilnog društva koje su aktivne u sektoru pravosuđa i bezbednosti ne poznaju dovoljno ulogu i odgovornosti ova dva ministarstva. Uopšteno govoreći, ni u ministarstvima ne postoji dovoljno znanja o organizacijama civilnog društva koje su aktivne u njihovim sektorima, o tome čime se ove organizacije bave ili na koji način mogu doprineti radu Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti BiH. Potrebno je raditi na tome da organizacije civilnog društva i Ministarstvo pravde i Ministarstvo bezbednosti shvate da su upućeni jedni na druge i da treba da sarađuju.
- **Odrediti oblasti koje su od zajedničkog interesa.** Onda kada organizacije civilnog društva i ministarstva uzajamno bolje upoznaju uloge i odgovornosti, ključni faktor uspešne saradnje postaće sposobnost identifikovanja onih oblasti koje su od zajedničkog interesa.
- **Identifikovati i premestiti jaz koji postoji zbog nedovoljnog prisustva organizacija civilnog društva.** Trenutno svega nekoliko organizacija civilnog društva deluje u ključnim oblastima kojima se bave Ministarstvo pravde i Ministarstvo bezbednosti. Kako bi došlo do efikasne saradnje, ova ministarstva moraju da imaju relevantne organizacije sa kojima bi sarađivala. Tamo gde postoje oblasti koje spadaju u nadležnost ministarstava, a u kojima nema aktivnih organizacija civilnog društva, potrebno je preuzeti određene korake kako bi se taj jaz premestio. Jedan od načina je proširivanje obima aktivnosti postojećih organizacija koje su aktivne u ovoj oblasti. Tamo gde je to neophodno, treba pomoći organizacijama da obezbede siguran priliv novca kako bi se podržale njihove aktivnosti u toj oblasti ili treba osnovati nove organizacije civilnog društva.
- **Poboljšati komunikaciju/pristup informacijama u samim ministarstvima.** Neophodno je da organizacije civilnog društva i bosansko-hercegovačka javnost imaju bolji pristup informacijama o aktivnostima Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti. Ova ministarstva mogu poboljšati komunikaciju sa zainteresovanim akterima nizom



aktivnosti, uključujući u to i bolje korišćenje internet prezentacije ministarstva, proaktivno pružanje informacija (umesto pružanja informacija samo na zahtev po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama), određivanje kontakt osobe u ministarstvu koja će biti zadužena za saradnju sa organizacijama civilnog društva, kao i održavanje sastanaka sa ovim organizacijama radi razmene znanja i informacija.

- **Poboljšati poznavanje relevantnih zakona u ministarstvima.** Poznavanje propisa na osnovu kojih je moguće ostvariti saradnju sa organizacijama civilnog društva varira u ova dva ministarstva. Neophodno je da zaposleni u ministarstvu, naročito načelnici sektora, budu upoznati sa ovim propisima i da ih na adekvatan način primenjuju u radu svojih sektora.
- **Izgraditi pozitivno iskustvo u ministarstvima kada je reč o saradnji sa organizacijama civilnog društva (pilot aktivnosti).** Uspešna interakcija ovih organizacija i ministarstva znatno unapređuje i znanje koje njihovi zaposleni imaju o zajedničkim interesima i aktivnostima, ali povećava i mogućnost ostvarivanja dalje saradnje. Potrebno je pokrenuti pilot aktivnosti kako bi zaposleni i u organizacijama i u ministarstvima stekli iskustvo u saradnji. Te aktivnosti bi mogle poslužiti kao primer iz kog će i ostali zaposleni kasnije moći da uče.
- **Izgraditi kapacitete zaposlenih u ministarstvima.** Zaposleni u Ministarstvu pravde i Ministarstvu bezbednosti trenutno nemaju sposobnosti i iskustva koja su im potrebna za uspešnu saradnju sa organizacijama civilnog društva. Kapaciteti zaposlenih u ministarstvima moraju biti poboljšani kako bi bila poboljšana i saradnja sa ovim organizacijama.
- **Izgraditi kapacitete u organizacijama civilnog društva kako bi mogle da doprinesu unapređenoj saradnji sa ministarstvima.** Neophodno je da ove organizacije doprinesu stvaranju pozitivnog iskustva u saradnji, i to tako što će imati odgovarajuće kapacitete za adekvatno angažovanje u radu Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti. Radi toga, organizacije moraju da znaju šta je to što one mogu uraditi kako bi doprinele radu ministarstava i moraju da imaju odgovarajuće sposobnosti kojima će doprinositi ostvarivanju njihovih aktivnosti. Potrebno je u

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

organizacijama civilnog društva izgraditi kapacitete, posebno u oblasti kao što je kreiranje praktičnih politika, kako bi one efikasno mogle da se angažuju u saradnji sa ministarstvima.

- **Raditi sa obe strane istovremeno kako bi bila unapređena saradnja.** Istraživanje primera najbolje prakse ukazuje na to da se najveći napredak u saradnji organizacija civilnog društva i ministarstava može ostvariti onda kada se saradnja sagledava istovremeno iz obe perspektive. Preporuka je da aktivnosti koje su usmerene na podizanje nivoa kapaciteta, čime će biti unapređena i saradnja, treba realizovati istovremeno i u organizacijama civilnog društva i u ministarstvima.
- **Učiti na iskustvima iz prakse, a ne na primerima iz teorije.** Saradnja sa organizacijama civilnog društva biće brže unapređena ukoliko njihovi zaposleni, kao i zaposleni u ministarstvima, imaju pozitivna iskustva u saradnji, zasnovana na pravoj interakciji, a ne samo na usvajanju teorijskog znanja.
- **Sačiniti instrumente i smernice za saradnju.** Instrumenti i smernice za saradnju predstavljaju u budućem radu vredan resurs i za organizacije civilnog društva i za ministarstva. Stoga bi ih trebalo sačiniti, jer će time biti ojačana i saradnja. Instrumenti i smernice koji budu sačinjeni treba da se zasnivaju na iskustvima stečenim tokom postojeće saradnje ovih organizacija sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom bezbednosti.
- **Obezbediti aktivan izlazak međunarodnih aktera iz BiH primopredajom aktivnosti organizacijama civilnog društva tamo gde je to moguće.** Do sada je međunarodna zajednica, ulazeći u interakciju sa vlastima BiH, često imala ulogu koju bi trebalo da ima civilno društvo. Preuzimanjem ove uloge, međunarodna zajednica je nenamerno oslabila bosansko-hercegovačko građansko društvo, jer je usporavala razvoj organizacija civilnog društva u određenim sektorima ili ograničavala njihov rast. S obzirom na to da se uloga međunarodne zajednice u BiH razvija, neophodno je da njeni akteri proaktivno prenesu svoju ulogu na civilno društvo BiH. Međunarodna zajednica mora da sačini strategiju primopredaje relevantnih aktivnosti i odgovornosti organizacijama civilnog društva.



Zaključak

Do sada je uključivanje organizacija civilnog društva u sektore pravosuđa i bezbednosti u BiH bilo ograničeno i sporadično. Međutim, postoje pozitivni izgledi za uspostavljanje intenzivnije saradnje. Brojne su organizacije civilnog društva koje su aktivne u sektorima pravosuđa i bezbednosti, koje su pokazale dobre rezultate prilikom procene svojih kapaciteta i koje već sad mogu da se uključe u rad ovih ministarstava. Isto tako, i Ministarstvo pravde i Ministarstvo bezbednosti imaju dobru platformu za uspostavljanje intenzivnije saradnje sa ovim organizacijama, što zbog već postojeće saradnje (Ministarstvo bezbednosti), što zbog obima u kome već primenjuju propise koji se poklapaju sa aktivnostima nekih organizacija (Ministarstvo pravde). Predstavnici ovih organizacija i predstavnici oba ministarstva uočavaju potencijalne koristi ove saradnje, koju pre svega čine veća usklađenost sa ciljevima i zahtevima koji proističu iz procesa pristupanja EU, kao i veća transparentnost i odgovornost u radu Ministarstva pravde i Ministarstva bezbednosti.

Literatura:

1. United Kingdom. Government. UK Department for International Development. (2007) *DFID Practice Paper. Civil Society and Good Governance*. London: Government.

*Tekst prevela sa engleskog jezika na srpski jezik:
Nataša Ristović*

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Interakcija bezbednosne politike i nauke u Hrvatskoj

Zvonimir Mahečić

*penzionisani pukovnik hrvatskih oružanih i spoljni saradnik
Instituta za međunarodne odnose (IMO) iz Zagreba*

Kategorija: Izvorni naučni rad

UDK: 327.56::351.86(497.5)

Sažetak

U tekstu se analizira kvalitet saradnje između naučnih institucija i državnih aktera u sektoru bezbednosti u Hrvatskoj od početka tranzicije. Za potrebe ove analize proučene su četiri studije slučaja (nedostatka) saradnje: prvo, povodom izrade studije pod nazivom „Hrvatska vojska 2000 – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija“, koja je rađena za Socijalnu demokratsku partiju (SDP) 1999. godine, zatim „Studija o nacionalnoj bezbednosti“, koja je urađena po narudžbini prve post-tuđmanovske Vlade u okviru projekta „Hrvatska u XXI veku“, treće, promene nastale usled događaja od 11. septembra 2001. i četvrto, period sprovođenja komunikacijske strategije za ulazak u NATO. Ovaj rad ukazuje na teškoće održavanja nezavisnosti naučnog rada, usled državnog finansiranja, kao i na izazove u istraživanju politike bezbednosti u zemlji u tranziciji.

***Ključne reči:** nacionalna bezbednost, odbrana, nauka, strateška dokumenta, ulazak u NATO, komunikacione strategije, uloga građanskog društva*

Uvod

Odnosi politike i nauke predstavljaju, mogli bismo ustvrditi, dugu istoriju nerazumevanja i lošeg upravljanja, i to sa obe strane. U članku koji sledi pokušaćemo da istražimo ovaj odnos, uzimajući kao primer osamnaest godina dugu nezavisnost Hrvatske. Tokom ovog perioda imali smo rat u zemlji, tri različite vlade, učinili smo ozbiljne – a ponekad i previše ozbiljne –



napore da se više uključimo u evropske političke i bezbednosne poslove, pokušavajući da uđemo u EU i NATO. Prošli smo i kroz niz reformskih procesa, od kojih smo neke preduzeli tek „teškom mukom“. U svim ovim naporima, politika je vodila glavnu reč, dok su nauka ili naučnici ostajali u pozadini. Oni su igrali sporednu ulogu u ovim procesima koji su se odvijali pred, s vremena na vreme, budnim okom javnosti. Naučni i stručni rad bi uglavnom trebalo da bude usmeren na to da se političkim institucijama i pojedincima pomogne da donesu odluke koje neće biti u izrazitoj suprotnosti, već što bliskije i prikladnije kako bi se održali, pa i popravili nacionalni konsenzus i stepen razumevanja pitanja nacionalne bezbednosti i odbrane.

Bilo je brojnih događaja i aktivnosti – i to ne samo u Hrvatskoj, već i širom sveta – koji nam mogu pomoći da formulišemo zaključke o temi kojom se bavimo. Međutim, pažnju ćemo usredsrediti na to da izvučemo zaključke iz četiri konkretna dokumenta i/ili studija: studije pod nazivom „Hrvatska vojska 2000 – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija“, koja je rađena za Socijalnu demokratsku partiju 1999. godine, „Studija o nacionalnoj bezbednosti“, koja je urađena u okviru projekata Vlade SDP, „Hrvatska u XXI veku“, usvajanje ključne zakonske regulative o odbrani u periodu posle 11. septembra i Vladine studije pod nazivom „Komunikacijska strategija za ulazak u NATO“.

U godini koja je prethodila parlamentarnim izborima, koji su na vlast doveli koaliciju šest opozicionih stranaka levog centra predvođenu Socijaldemokratskom partijom (SDP), urađena je studija pod nazivom „Hrvatska vojska 2000 – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija“ (Žunec, 1999). Studija je urađena kako bi se SDP bolje upoznao sa potrebama sektora bezbednosti i odbrane, kao i sa dugo očekivanom reformom ovog sektora. Ovaj pokušaj bio je utoliko značajniji što tadašnji Vladini zvaničnici nisu samo jednom žigosali opoziciju kao nesposobnu za rešavanje pitanja nacionalne bezbednosti i odbrane zemlje. Veliki broj naučnika, kao i stručnjaka u oblasti bezbednosti i odbrane, učestvovao je u izradi ove studije SDP.

Nakon što je koalicija predvođena SDP pobedila na izborima, Vlada je započela projekat pod nazivom „Hrvatska u 21. stoljeću“. Ovaj projekat trebalo je da obezbedi čvrsto tlo i neophodni dugoročni vizionarski koncept za strateška dokumenta koja će biti doneta. U okviru ovog projekta urađena je i „Studija nacionalne sigurnosti“ (Mahečić, 2001). Ova studija nije sa-

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

mo ukazala na to koja će strateška dokumenta biti potrebna, već je objasnila da je potrebno sprovesti temeljnu reformu i da la preporuke u vezi sa najvažnijim elementima ove reforme. Pored centralnog tima koji je činilo oko petnaest naučnika ili stručnjaka za ovu oblast, u pripremi ove studije učestvovalo je još preko sto saradnika koji dolaze iz širokog opsega državnih i društvenih institucija.

Promene bezbednosnog okruženja nastale u periodu posle 11. septembra bile su drugi ključni faktor koji je uticao na oblikovanje odnosa politike i nauke u poslednjih sedam godina. Pre ovog napada i ubrzo nakon njega, najistaknutiji naučnici u oblasti društvenih i političkih nauka u Hrvatskoj čvrsto su podržali odbranu građanskih prava koja ugrožavaju bezbednosne i informativne agencije. Ovo je bilo veoma važno, jer je u to vreme rađeno na izradi nacrtu novog seta zakona i strateških dokumenata o bezbednosti i odbrani u trenutku kada je nacija pokušavala da zaboravi česte zloupotrebe kontraobaveštajnih agencija do kojih je dolazilo tokom prvih devet godina postojanja Hrvatske nezavisne države.

Konačno, razumevanju gore pomenutog odnosa i interakcije doprinela je takozvana „Komunikaciona strategija za ulazak u NATO“, koju je, navodno, osmislila i sprovela Vlada. Međutim, čudno je to da ovaj dokument – iako su Vladini zvaničnici tvrdili da postoji i da se na osnovu njega sprovode zvanični postupci za promovisanje potrebe ulaska u NATO – zapravo niko nikad nije pročitao. Tek kada je sasvim bio doveden u bezizlaznu situaciju, jedan državni zvaničnik srednjeg nivoa priznao je da ovaj dokument ne može biti obelodanjen, jer predstavlja tajnu! (Pavelić, 2007) Uprkos svemu ovome, zvanične institucije su ipak uspele da podignu nivo podrške javnosti ulasku u NATO.¹ Tokom ovog procesa nije toliko zabrinjavajuć bio stav javnosti i opšte nepoznavanje ove oblasti, koliko je bila zabrinjavajuća očigledna suzdržanost koju je najveći deo naučnih krugova pokazao prilikom izražavanja svog mišljenja ili prilikom zauzimanja neke od strana u diskusiji.

Preovlađujuće dileme

Postoji prilično veliki broj dilema koje mogu ometati naučnike i političare u njihovoj potrazi za najboljim rešenjima problema koji postoje u sektoru bezbednosti. Jedna od njih ima na-

¹ Rezultati ankete koja je sprovedena u martu 2008. godine:

- Agencija Accent pokazuje da ulazak u NATO podržava 59%
- Agencija GFK pokazuje da ulazak u NATO podržava 61%
- Agencija Puls pokazuje da ulazak u NATO podržava 67%.



izgled čvrste korene u suprotstavljenosti opšte politike i posebne politike. Posebna politika predstavlja rezultat temeljitog analitičkog procesa, dok opšta politika poseduje jak iracionalni element. Takva opšta politika ima malo zajedničkog sa naukom, za razliku od posebne politike, čije metode i naponi imaju čvrste korene u naučnim principima i snažnim načelima profesionalnog ponašanja.

Sledeće pitanje odnosi se na položaj državnih i nedržavnih institucija kada je reč o proučavanju bezbednosti nacije. Nažalost, iako bi nedržavne društvene institucije i akteri iz mnogih razloga trebalo da imaju više uticaja na pitanja bezbednosti – s obzirom na to da prvenstveno oni imaju korist od veće bezbednosti društva – ipak nemaju isto polazište kao predstavnici države. Nedržavni akteri u oblasti bezbednosti previše često trpe zato što nemaju pristup osetljivim podacima i informacijama.

Među nedržavnim akterima najvažniju ulogu u odlučivanju i u analitičkim procesima trebalo bi da imaju organizacije koje su obično poznate pod nazivom „nezavisni istraživački centri“ (*think tanks*). Međutim, čini se da se one ponekad ponašaju kao osobe koje imaju višestruku ličnost. To je, najverovatnije, povezano sa činjenicom da nezavisne istraživačke centre čine ljudi koji vrše različite poslove i imaju drugačije interese.

„Reforma sektora bezbednosti“ popularan je izraz koji je u poslednje vreme veoma često korišćen u mnogim tranzicionim zemljama centralne, južne, i istočne Evrope. Može se, naravno, diskutovati o tome koliko je njih zaista uspelo da insistira na sprovođenju reformi i koliko je njih uspelo da sprovede ozbiljan reformski proces koji je imao opipljive i neponištive rezultate. Može se utvrditi da u mnogim slučajevima reforme nisu bile toliko temeljne koliko je trebalo da budu i da je previše političkih struktura krenulo putem reforme zarad same reforme, odnosno da je previše njih sprovodilo reforme samo da bi impresioniralo sopstvene građane i/ili relevantne međunarodne organizacije.

Uloga nauke i naučnika u poslovima sektora bezbednosti

Naučnici koji učestvuju u razmatranju pitanja bezbednosti nacije i oni koji to ne čine razlikuju se jedino po značaju koji pripisuju nacionalnoj bezbednosti, odnosno po značaju koji daju dobrobiti, pa i postojanju, nacije i društva kao celine. Ključno

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

pitanje bilo bi ko se sve smatra ili ko bi trebalo da se smatra naučnikom. Da li je to:

- pitanje posedovanja naučnih kvalifikacija
- pitanje pripadnosti nekoj poznatoj i priznatoj naučnoj instituciji
- pitanje učestvovanja u krucijalnim naučnim projektima i istraživanjima ili
- pitanje nečeg drugog?

Ima mnogo ljudi koji imaju diplome, a koji nisu zaposleni u naučnim institucijama. Istina je, takođe, i to da ponekad naučnici zaposleni u naučnim institucijama ne učestvuju stvarno u naučnom radu koji se odvija puno radno vreme i koji ima bilo kakvu važnost ili značaj. U jednoj maloj zemlji kakva je Hrvatska, koja otprilike ima četiri i po miliona stanovnika, a od toga svega 7,8% fakultetski obrazovanih², pridržavanje veoma strogog kriterijuma o tome ko se može, a ko se ne može smatrati naučnikom moglo bi u praksi dovesti do toga da se tek nekolicina ljudi legitimno može smatrati naučnicima.

Proširivanje ove definicije, tako da ona obuhvati četiri glavna elementa – profesionalizam, stručnost, delokrug i znanje – od krucijalne je važnosti za priznavanje naučnog ili makar stručnog kredibiliteta i legitimiteta rada onih ljudi koji se u državnim i nedržavnim institucijama i organizacijama bave oblašću bezbednosti i odbrane (Haas, 1992). Nalazimo da je primena ova četiri elementa dovoljna da se ne podrija naučni i profesionalni položaj svih nosilaca naučnih titula koji rade u državnoj upravi, nezavisnim institutima i trustovima mozgova, NVO, medijima itd.

Još otkako je Hrvatska primljena u „Partnerstvo za mir“, državne institucije sprovode proces reforme sektora bezbednosti (RSB). U nekim slučajevima RSB je isuviše naginjala centralizovanom odlučivanju, dok je u drugim slučajevima bilo očigledno da je u pitanju borba za premoć različitih političkih institucija koje sprovode tzv. reformski proces.

Događaji koji su se odigrali 11. septembra dali su nov podstrek onim političkim institucijama i bezbednosnim agencijama koje su nameravale da prošire svoja prava za vršenje represije. Čudno je, međutim, da nisu naišli na oštrij otpor onih koji se bave političkim i društvenim naukama, a koji su samo nekoliko godina pre toga aktivno zastupali ljudska i građanska prava u društvu. Šta se desilo sa građanskim pravima? Šta se desilo sa primedbama koje su upućivali centralizovanim obaveštaj-

² Rezultati poslednjeg popisa stanovništva iz 2001. godine.



nim/kontraobaveštajnim strukturama? I, na kraju, zašto su promenili mišljenje? Sva ova pitanja i dalje zbunjuju. Uprkos mnogim problemima, proces reforme sektora bezbednosti pozitivno je uticao na strukture bezbednosti i odbrane, kao i na strukture društva u celini.

Zanimljivo je i to da su, tokom diskusija o ulasku u NATO, predstavnici Ministarstva odbrane i njihovi politički savetnici i analitičari isticali da bi ulaskom u NATO troškovi odbrane bili značajno smanjeni. Stvarno se, međutim, desilo to da su troškovi odbrane za 2008. godinu, zajedno sa projekcijama vojnih rashoda do 2011. godine, značajno porasli u odnosu na nivo koji su imali prethodnih godina. Kada su pominjali smanjenje troškova odbrane, stručnjaci iz Ministarstva odbrane, kao i neki naučnici koji su u međuvremenu „duboko zabasali u politiku“, propustili su da pomenu neophodno povećanje finansijskih i drugih resursa potrebnih za proširene obaveze Hrvatske „van područja zemlje“. Isto su tako propustili da pomenu i to da je potrebno povećati kapacitete Hrvatske „na području zemlje“ kako bi bili nadoknađeni propusti nastali tokom gotovo desetogodišnje nebrige za vojne akvizicije i za modernizaciju vojske (Institut za međunarodne odnose, 2008).

Politika i nauka ili politika nasuprot nauci?

Sveukupno upravljanje onim naporima koji liče na naučne napore, a koji doprinose razvoju bezbednosne politike može imati različite forme i dovesti do različitih ishoda. Dobar primer za to mogao bi biti slučaj Studije Nacionalne sigurnosti Hrvatske. Za sve vreme izrade projekta, predstavnici Vlade nisu nijednom pokušali da intervenišu ili da utiču na konačan ishod i na zaključke tog dokumenta. Međutim, ova gotovo idilična situacija doživela je svoj obrt. Naime, vladinim zvaničnicima nije se svidelo nekoliko pasusa, kao i jedan dijagram koji je prikazivao institucionalne organe u okviru struktura Nacionalne bezbednosti, tako da su pokušali da nagovore tim da ih izmeni. Projektni tim je odbio da promeni svoje nalaze. Tako je, na kraju, dokument u koji je uloženo osamnaest meseci rada i na kome je radilo više od sto stručnjaka, zamenjen jednim dokumentom koji je pet državnih službenika uradilo za dve nedelje.

Isto tako, neretko se dešava da ove dve strane nemaju istu mogućnost pristupa informacijama. Političari često imaju

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

pristup osetljivim i/ili poverljivim podacima koji su naučnicima nepristupačni. Ova nedodiriva i pažljivo štice prednost daje političarima mogućnost da te podatke zloupotrebe koristeći ih protivno opštem interesu. Bez obzira na to, na kraju dolazimo do činjenica da na to što naučnici nemaju optimalan uticaj na razvoj bezbednosne politike ne utiče pogrešno delovanje političara, već problemi koji nastaju u redovima samih naučnika.

Politiku obično karakterišu vrednosti i iracionalnost. Nauku, s druge strane, odlikuju činjenice i racionalnost (Pielke, 2006). Ona predstavlja kritičnu masu i rezultat procesa mišljenja koji je zasnovan na čvrstim dokazima i uokviren priznatim i proverljivim metodama. Ako je to tačno, ne možemo onda a da se ne pitamo kako je moguće da toliko nepoštenih/loših politika uspeva da dobije podršku svuda u svetu ili kako je moguće da dobijaju podršku naučnih krugova.

Pored toga, očigledno je da postoji veoma mali broj obrazovanih pojedinaca kako u državnim, tako i u nedržavnim institucijama i organizacijama. I nevladine organizacije, mediji, privredni subjekti i političke strukture podjednako pate od nedostatka odgovarajuće kvalifikovanih stručnjaka i naučnika. Vladine institucije i obrazovni sistemi nisu uspeli da proizvedu potreban broj ljudi koji bi bili odgovarajuće obrazovani i obučeni za obavljanje različitih vrsta naučnih aktivnosti u oblastima bezbednosti i odbrane. Kad završe školovanje i obuku, njihova ciljna odredišta trebalo bi da budu Parlament, Vlada, ministarstva, mediji, kako štampani tako i elektronski, naučni instituti i trustovi mozгова, NVO, univerziteti i akademska zajednica u celini i slično.

Hrvatski društveni i javni život veoma je dobro u poslednjih 10 do 15 godina iskusio tendenciju naučnika da se „prijedruže gomili“. Bilo je mnogo načina da se to učini. Naročito štetan trend bio je da relativno renomirani naučnici postaju političari. To često dovodi do scenarija u kom se u svakom slučaju gubi i koji ima veoma jednostavnu, a ipak dramatičnu posledicu. Naime, po tom scenariju dobar naučnik postaje loš politički delegat, pa vremenom nauka gubi dobrog naučnika, a politički život zemlje dobija lošeg političara!

To nas konačno dovodi do suštinskog pitanja o tome da li nezavisna nauka ili nezavisni naučnici uopšte postoje. Da bismo ponudili makar delimično zadovoljavajući odgovor, moramo prvo uočiti da bezbednost i odbrana velikim delom



pripadaju domenu društveno-političkih nauka, a ne prirodno-matematičkim, tzv. „tvrdim“ naukama.

Ako posmatramo položaj nauke u društvu, brzo ćemo primetiti da ona uvek više ili manje zavisi od društva. Prvo, postavlja se pitanje finansiranja naučnih aktivnosti. Ono je samo po sebi dovoljno za to da spoznamo realnost i da shvatimo da i nauka – kao i svaka druga aktivnost, više ili manje, otvoreno ili prikriveno – zavisi od svojih finansijera. Zatim je tu i pitanje društvenog priznanja, koje postaje važno onda kada shvatimo da su i naučnici samo ljudi, sa svim ljudskim, dobrim ili lošim, karakteristikama. Konačno, kao što je već objašnjeno, naučnici su osetljivi na „zov sirena“ političke vlasti, moći i uticaja, što ih čini podložnim tome da, ako pre toga nisu već podlegli spoljnim silama, postanu zavisni od svojih unutrašnjim motiva.

Naposletku, ostaje činjenica da naučnička nezavisnost – barem u strogom značenju reči – može izgledati kao „ružičasti slon“! Svi o njemu govore, ali ga niko nikad nije video. Ovo se događa stoga što pred naučnicima, ako im i uspe da izbegnu sve Scile i Haribde svog društvenog, političkog i ekonomskog okruženja, ostaje opasnost da će postati zavisni od sopstvenih, naučno poduprtih, predrasuda. To je postalo očigledno tokom razgovora o ulasku Hrvatske u NATO. Neki od navodnih stručnjaka i naučnika sa obe strane nikako nisu hteli da se odreknu svojih uverenja, bez obzira na to kakvi su im argumenti bili predočeni.

Naravno, čak i onda kada naučnici ispune svoj zadatak najbolje što mogu, tj. onda kada obezbede dovoljno naučnih nalaza i omoguće politici da ih koristi kako bi bilo postignuto donošenje optimalnih odluka u procesu političkog odlučivanja, ostaje pitanje koliko politička scena zaista želi da bude „uokvirena“ naučničkim savetima. Ovo nas pitanje vraća na temu kojom smo započeli rad: racionalnost nauke nasuprot iracionalnosti politike. U takvom scenariju, nauka ne može biti odgovorna za političke prečice i izvitoperene interese. Naučnici su veoma važni za donošenje odluka, jer njihovim donosiocima treba da obezbeđuju „municiju“, tj. ideje, argumente, koncepte, vizije, analizu i sintezu. Međutim, oni sami nisu donosioci odluka.

Ne može se, i pored toga, zanemariti realnost. Mnogi naučnici, iz prethodno navedenih razloga, naučna pravila i postupke koriste kao opravdanje i sklanjaju se iza njih, jer se ne

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

usuđuju da promovišu svežu naučnu viziju koja bi mogla da ponudi rešenja mnogih problema koji muče današnju civilizaciju (ili civilizacije). Krijući se iza toga da se pridržavaju strogih naučnih pravila, oni zapravo napuštaju nauku i ruše svoju kredibilnost naučnika.

Učestvovanje naučnika u pitanjima nacionalne bezbednosti – uspeh ili neuspeh?

Postizanje saglasnosti povodom toga koji se kriterijumi primenjuju predstavlja prvi, možda i odlučujući korak za razrešavanje pomenute dileme. Koliko će učestvovanje naučnika u poslovima nacionalne bezbednosti biti uspešno, zavisi od stepena njihovog stvarnog učestvovanja u konkretnim postupcima, od toga ko su krajnji korisnici njihovog rada i da li uopšte ima takvih korisnika, od već uspostavljenih odnosa između državnih zvaničnika i naučnika, kao i od toga na koji način oni učestvuju u određenoj stvari itd.

U gorepomenutoj Komunikacijskoj strategiji za ulazak u NATO veoma je nejasno objašnjeno kako naučnici učestvuju u njoj i kakav je njihov uticaj. Učestvovao je veoma mali broj naučnika obe strane i, u najvećem broju slučajeva, bili su strogo podeljeni u dva tabora. Iako je trebalo da svi građani imaju korist od ove komunikacione kampanje, ispostavilo se da su od ove debate korist imale jedino zvanične strukture.

Kada je reč o studiji SDP, bilo je jasno da vrh partijskih struktura ovu studiju želi da iskoristi ne samo kao dokaz svoje kredibilnosti, već i kasnije, nakon dobijanja izbora. Međutim, kada je koalicija predvođena SDP došla na vlast, studija je pala u zaborav. Trebalo je pomiriti interese šest različitih političkih stranaka, udružene sa većitom bitkom za prevlast između Vlade i predsednika, kao i izaći na kraj sa prilično krutom opozicijom koja je još uvek bila politički veoma snažna i uticajna. Sve to podrilo je pokušaje da se sprovede ozbiljnija reforma sektora bezbednosti. Kada je u pitanju Studija o nacionalnoj sigurnosti, projekat koji je sprovodila Vlada, bilo je potrebno da prođe gotovo dve godine pa da studija od nacрта projekta dođe do završnih faza i finalizacije dokumenta. Na kraju je Nacrt strateških dokumenata, kojim su zamjenjena prvobitna dokumenta, urađen na brzinu. I druga reformaska pitanja pomenuta u Studiji o nacionalnoj bezbedno-



sti iskrivljena su ili izmenjena na osnovu, uglavnom posebnih, a ne opštih interesa.

Na osnovu ovih i drugih primera mogli bismo zaključiti da uspešna saradnja politike i nauke mora podrazumevati:

- temeljitost rada na obe strane
- postojanje dovoljnog nivoa stručnog znanja i političke volje, kao i sposobnosti da se takvo stručno znanje prepozna
- kretanje iz najšire moguće perspektive ka uokvirivanju budućih rešenja koja će odgovarati čitavom društvu
- uključivanje razumnog i prihvatljivog nivoa nezavisnosti nauke
- postojanje podjednakog prava pristupa institucijama i osetljivim podacima i
- postojanje stalne razmene povratnih informacija između politike i nauke.

„Zači iza ugla“ – kratkoročno rešenje

Ukoliko naučnici i stručnjaci u ovoj oblasti ne mogu dobiti odgovarajuću medijsku pažnju i javnosti predočiti rezultate nacionalnih napora preduzetih radi podizanja nivoa bezbednosti društva u celini, postoje još neki korisni načini na koje mogu bolje informisati građane i podeliti sa njima svoje znanje i viziju. Ova rezervna mogućnost podrazumeva što potpunije i što češće informisanje javnosti o nizu pitanja koja se odnose na nacionalnu bezbednost. Dobri odnosi sa medijima, ali i izveštači koji imaju znanje o nacionalnoj bezbednosti, kao i svest o osetljivosti pitanja koja se na nju odnose, mogli bi pomoći širenju informacija i podizanju nivoa informisanosti građana. Isto tako, moglo bi pomoći i uspostavljanje formalne i/ili neformalne stručne/naučne mreže, na nacionalnom i na međunarodnom nivou, koja bi omogućila pronalaženje boljih načina za obaveštavanje javnosti o nalazima naučnika. Konačno, dobri odnosi sa političkom opozicijom mogli bi biti jedan od načina povećavanja nivo informisanosti građana o određenim pitanjima bezbednosti.

Logično je da bi ovom prilikom moglo doći do toga da procure osetljive informacije, za šta bi, prema domaćim zakonima, svi naučnici i stručnjaci u ovoj oblasti mogli da snose odgovornost. Međutim, ako pažljivo pogledamo, videćemo da korišćenje

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

zaštićenih informacija u mnogim slučajevima nije neophodno, kao kada je, na primer, reč o menjanju ključnih informacija tokom zvaničnog rada ili o informisanju javnosti o konkretnim pitanjima bezbednosti.

Ka poboljšanju – dugoročno rešenje

Često se u Hrvatskoj moglo čuti da nedovoljan broj naučnika koji se bave socijalnim, političkim, bezbednosnim i odbrambenim pitanjima predstavlja nasleđe komunizma! Međutim, moramo primetiti da je od priznavanja nezavisne države Hrvatske i od promene njenog sociopolitičkog sistema prošlo već osamnaest godina. Bilo je dovoljno vremena da se prepoznaju i isprave nasledene greške, među kojima je i manjak stručnjaka za bezbednost i odbranu.

S obzirom na uspostavljene programe za razvoj građanske stručnosti u oblastima socijalnih i političkih studija koje se bave bezbednošću, trebalo je da, uprkos činjenici da su društvene nauke mnogo „žitkije“ od „tvrdih“ nauka, proizvedemo dovoljan broj stručnjaka i naučnika koji će biti u stanju da odgovore na potrebe institucija i društva.

Glavni korisnici takvih programa bili bi instituti i nezavisni istraživački centri, mediji i nevladine organizacije/organizacije civilnog društva, političke stranke, parlament, vlada, ministarstva, državne agencije itd. U mnogim od ovih institucija ili organizacija, stručnjaci za bezbednost i odbranu koji su odgovarajuće obučeni mogli bi da preuzmu ulogu savetnika donosilaca odluka.

Neadekvatno finansiranje predstavlja drugi često iznošeni razlog zbog kog ima tako malo naučnika i stručnjaka, posebno u okviru građanskog društva, koji rade u organizacijama za bezbednost i odbranu ili za njih. Pri tome, događa se da onda kada ima dovoljno novca za ostvarivanje posebnih projekata, naučnici pokreću pitanje svoje nezavisnosti. Ukoliko bude pažljivo rađeno na promociji rada naučnih instituta, nezavisnih istraživačkih centara, NVO u oblasti bezbednosti i odbrane, možda će biti omogućena diversifikacija prirode i broja sponzora i, istovremeno, smanjeni zahtevi koji se pred njih postavljaju. Jedno je finansirati 40% nekog konkretnog projekta, a sasvim je drugo finansirati 10% ili 15% tog projekta. Tako će biti omogućeno jačanje nezavisnosti naučnog i stručnog rada, jer neće postojati jedan većinski ili dominantni sponzor.



Literatura:

1. Žunec, O. (ur.) (1999) *Hrvatska vojska 2000 – Nacionalna sigurnost, oružane snage i demokracija*. Zagreb: Strata istraživanja, Socijaldemokratska partija Hrvatske.
2. Mahečić, Z. (ur.) (2001) *Hrvatska u 21. stoljeću – Nacionalna sigurnost*. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
3. Pavelić, B. (2007) 'Komunikacijska strategija za NATO „povjerljiva“'. *Novi List*, Maj 25, str. 9.
4. Haas, P. M. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination'. *International Organizations*, 46(1), str. 1–35.
5. Institut za međunarodne odnose (2008) *Troškovi i koristi ulaska Hrvatske u NATO*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
6. Pielke, R. Jr. (2006) *The Honest Broker – Facts, Values, and Scientists in Policy Debates*. University of Colorado-Boulder: The Center for Science and Technology Policy Research.
Dostupno na:
http://sciencepolicy.colorado.edu/prometheus/archives/the_honest_broker/000958facts_values_and_s.html

*Tekst prevela sa engleskog na srpski jezik:
Vesna Podgorac*

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Šta je dobar nezavisni istraživački centar na Zapadnom Balkanu? – Stanje stvari i izgledi za budućnost

Židas Daskalovski

predsednik i viši analitičar u Centru za istraživanje i kreiranje praktične politike i vanredni profesor političkih nauka na Katedri za državnu upravu (FAMIS) na Univerzitetu Kliment Ohridski u Bitolju

Kategorija: Pregledni rad

UDK: 303.424:321:061(497) ; 35.072.7(497) ; 364-787.86(497)

Sažetak

Koristeći metodologiju istraživanja praktične politike, nezavisni istraživački centri (think tanks) na Zapadnom Balkanu prikupljaju podatke i znanja, analiziraju i predstavljaju različite opcije praktične politike centralnim i lokalnim vlastima, civilnom i privatnom sektoru, obaveštavajući ih o svim aktuelnim pitanjima na nacionalnom, regionalnom i evropskom nivou. U članku se razmatraju aktivnosti i uloge ovih organizacija. Pored toga, razmatraju se problemi i izazovi sa kojima se suočavaju, pre svega kvalitet rada koji zavisi od sposobnosti analitičara da zadrže nezavisnost u odnosu na političke partije, problem sa imidžom, jer ih javnost često smatra samo još jednom ispolitizovanom i izmanipulisanim nevladinom organizacijom i stabilno finansiranje i održivost kao zajednički izazovi svim nezavisnim istraživačkim centrima na Balkanu.

***Ključne reči:** nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu, uloga u kreiranju praktične politike, odnosi sa medijima, politički uticaj*

Šta su nezavisni istraživački centri?

Nezavisni istraživački centar je organizacija koja se bavi istraživanjima, analizom i savetodavnim radom u oblasti praktične politike, što donosi odluka praktične politike i javnosti omogućava da donesu kvalifikovane odluke o pitanjima iz



ove oblasti (MacGann i Weaver, 2000). Oni imaju „ulogu medijatora između vlasti i javnosti, transformišu ideje i probleme u pitanja praktične politike, identifikuju, artikulišu i ocenjuju aktuelna i nova pitanja, probleme i predloge i stvaraju konstruktivno okruženje za razmenu ideja“ (MacGann i Weaver, 2000: 3). Nazivaju se i institutima za praktične politike, a akcenat u svom radu stavljaju na istraživanje i analizu. Nezavisni istraživački centri u svetu funkcionišu na sličan način kao i istraživački odseci na univerzitetima. Oni doprinose boljem razumevanju važnih društvenih, ekonomskih i političkih pitanja sa kojima se društvo suočava. Međutim, za razliku od univerziteta, „seminari i radionice koje oni organizuju, kao i studije koje nastaju kao rezultat njihovog rada namenjene su, pre svega, donošenju odluka praktične politike, a ne onima koji izučavaju datu oblast“ (Abelson, 2002:1).

Šta je to što se svakodnevno radi u nezavisnim istraživačkim centrima

Kao i svuda, entuzijasti na Zapadnom Balkanu koji rade u nezavisnim istraživačkim centrima provode puno vremena razmišljajući o pitanjima praktične politike. Rade, čitaju, raspravljaju, debatuju i objavljuju različite publikacije o ovoj oblasti. Nezavisni istraživački centri razlikuju se od istraživačkih odseka na univerzitetima i od raznih državnih istraživačkih instituta po tome što se ne bave istraživanjem koje će biti samo sebi svrha. Ljudi u ovim centrima su istinski reformisti koji žele da poboljšaju kvalitet života na Zapadnom Balkanu. Žele da imaju što je moguće više uticaja na rešavanje pitanja praktične politike, gde najčešće ima mnogo elemenata koje treba uzeti u obzir. Oni pokušavaju da pišu na zanimljiv i prijemčiv način i da promovišu svoj rad. Trude se da njihova poruka stigne do javnosti putem medija, ključnih televizijskih emisija, autorskih tekstova u novinama, radijskih emisija i vesti. Taj posao je mnogo teži nego što se mnogima čini. Univerziteti na Zapadnom Balkanu, kako privatni, tako i državni, nemaju finansijskih briga, dok lokalni nezavisni istraživački centri često preživljavaju „od danas do sutra“. Veoma je teško stvoriti instituciju u kojoj se ljudi na vrhunskom nivou bave istraživanjem ozbiljnih pitanja iz oblasti praktične politike i iznalaze prihvatljiva rešenja. Istraživačkim

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

centrima na Balkanu posebno je teško da privuku finansijere koji bi podržali ciljeve njihovog nezavisnog istraživačkog rada.

Najveći instituti za praktičnu politiku u regionu, kao što su Centar za istraživanje i kreiranje praktične politike (CRPM) u Makedoniji, Centar za liberalno-demokratske studije i Centar za civilno-vojne odnose u Srbiji, Agenda i Evropski institut u Albaniji, GAP i KIPRED na Kosovu, ACEPS u Bosni i Hercegovini i CEDEM u Crnoj Gori, imaju sledeće važne uloge kada je reč o formulisanju praktične politike:

- bave se „bazičnim istraživanjem problema praktične politike i rešenjima koja ona nudi“
- prikupljaju podatke neophodne za kreiranje praktične politike koja će biti odgovor na neki problem
- daju „savete o neposrednim praktičnim političkim pitanjima koja razmatraju predstavnici vlasti“
- rade evaluaciju vladinih programa, kao i programa međunarodnih donatora
- posreduju i koordiniraju „mrežom zajedničkih problema i razmenom ideja“
- otvaraju „proces kreiranja praktične politike drugim državnim i nedržavnim akterima koji nisu primarno uključeni u kreiranje politike“
- pomažu u tumačenju „politika i aktuelnih događaja u elektronskim i štampanim medijima“ (MacGann i Weaver, 2000: 7).

Koristeći metodologiju istraživanja praktične politike, nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu prikupljaju podatke i znanja, analiziraju i predstavljaju različite opcije praktične politike centralnim i lokalnim vlastima, civilnom i privatnom sektoru, obaveštavajući ih o svim aktuelnim pitanjima na nacionalnom, regionalnom i evropskom nivou.

Metodologija nezavisnih istraživačkih centara

Za razliku od tradicionalne akademske zajednice koja se fokusira na sticanje znanja unutar određene grupe stručnjaka, nauka o praktičnoj politici mora da se bavi realnim problemima, te stoga daje preporuke i pruža okvir za njihovu primenu u određenom društvu. Na primer, ukoliko neko želi da doprinese razumevanju društvenog fenomena nezaposlenosti, nije dovoljno da analizira njegove uzroke i obrasce u određenom društvu.



Studija praktične politike mora da primeni to znanje na realnu situaciju tako što će istražiti uzroke, pokazati zašto taj problem postoji unutar date zajednice i predložiti aktivnosti koje treba preduzeti radi rešavanja problema. Samim tim, odnos problema i rešenja u srži je ove discipline. To znači da svaka analiza mora imati cilj i mora biti rukovođena pronalaženjem praktičnog, primenljivog i sveobuhvatnog ishoda.

Studija javne praktične politike nužno je interdisciplinarna grana. Većina praktičnih politika ne može se pohvaliti time da pripada isključivo jednom polju. Najveći broj praktičnih politika podrazumeva skup ekonomskih, administrativnih i socijalnih aspekata. Istraživač zato mora da se, kako bi sproveo delotvornu i sveobuhvatnu analizu određene praktične politike, fokusira na mnoštvo aspekata i da se poziva na saznanja niza različitih disciplina. Ovo, naravno, ne znači da analitičar mora da bude ekspert u svim relevantnim oblastima, ali mora da bude u stanju da razume i da na logičan i produktivan način integriše različite rezultate i gledišta.

Navedeni preduslovi otvaraju mogućnost za pojavljivanje dvostruke opasnosti. S jedne strane, nedovoljno znanje o jednom ili o više aspekata može dovesti do toga da se analitičar suviše oslanja na stručnjake, što umanjuje njegovu fleksibilnost i kreativnost. S druge strane, previše stručnog znanja može uticati na kvalitet konačnog proizvoda analize, pa ona može izgubiti širu perspektivu i umesto toga postati isključivi zbir mnoštva pomenutih relevantnih aspekata. Ova ograničenja mogu biti izbegnuta ako analitičar pristane na to da sagledava problem iz nekoliko različitih perspektiva, kao i ako prihvati činjenicu da različiti rezultati do kojih dolazi mogu biti i međusobno nepomirljivi. Drugim rečima, studije praktične politike predstavljaju disciplinu koja se zasniva na interaktivnosti različitih paradigmi, od kojih je svaka legitimna i korisna, čak i onda kada nije postignuta potpuna integracija. Zbog svoje interdisciplinarne prirode, polje studija praktične politike na Balkanu karakteriše metodološki pluralizam. To znači da je moguće koristiti širok spektar metoda, problema i tehnika istraživanja. Analize mogu biti narativne, kvantitativne i komparativne, mogu da porede države i sektore, a zatim da u okviru jednog sektora porede države i tako dalje. Stoga je nemoguće odrediti jedan idealan model ili teoriju koja će odgovarati studijama praktične politike. Važno je istaći da su studije praktične politike koje sintetišu rezultate istraživanja i nude praktične političke preporuke rezul-

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

tati projekata zapadnobalkanskih nezavisnih istraživačkih centara. Većina politika koje su kreirali dostupne su na internet stranama ovih organizacija, a promovišu se učestvovanjem istraživača na javnim skupovima, okruglim stolovima i konferencijama za medije.

Odnosi nezavisnih istraživačkih centara sa zainteresovanim akterima i javnošću

Najveći izazov za istraživački centar jeste to da dopre do svojih glavnih „klijenata“, tj. do donosilaca odluka praktične politike, kao što su, na primer, članovi parlamenta ili zaposleni u državnoj administraciji. To stoga što su oni prezauzeti i često nemaju dovoljno vremena i energije da o pitanjima praktične politike konsultuju istraživače. Nekada nisu ni svesni toga šta sve analiza praktične politike i saveti stručnjaka mogu da im pruže. Zbog toga nezavisni istraživački centri na Balkanu stalno razmatraju formate i instrumente kojima bi mogli da dopru do njih. **Mediji** su jedan od očiglednih instrumenata kojim se dolazi do donosilaca praktične politike. Instituti za kreiranje praktične politike u regionu svesni su toga da se „stručni instituti bave razvojem i promovisanjem ideja i da, kao i korporacije u privatnom sektoru, posebnu pažnju posvećuju *marketingu svojih proizvoda*“ (Abelson, 2002: 74). Ideje se mogu „promovisati na tržištu kao proizvodi, a istraživački centri bi se mogli promovisati kao preduzeća“ (Goodman, 2005: 4).

Naravno, „nema svrhe raditi detaljnu analizu praktične politike ako će ona skupljati prašinu na polici analitičara“ (Struyk, 2006: 63). Stoga jedino „obezbeđivanje redovnog pristupa medijima daje istraživačkim centrima važnu priliku da oblikuju javno mnjenje i javnu praktičnu politiku“ (Abelson, 2002: 85). Odnosi sa medijima su veoma značajni za razvoj kvalitetnog istraživačkog centra. Na Balkanu ovi centri rade na tome da promene praktične politike, a ne samo da ih komentarišu, pa posebnu pažnju moraju posvetiti izgradnji odnosa sa medijima. Istraživački centri u regionu ne mogu jednostavno napisati dobru analizu i nadati se tome da će je mediji ili donosioci praktične politike pronaći. U principu, samo „time što se trude da budu redovno citirani u štampanim i elektronskim medijima, nezavisni istraživački centri pokušavaju da se nametnu kao neko ko igra ključnu ulogu u oblikovanju javne praktične politike“ (Abelson, 2002: 78).



Centar za istraživanje i kreiranje praktične politike (CRPM) i drugi balkanski nezavisni istraživački centri odnose sa medijima smatraju elementom koji bismo mogli nazvati „savetovanje javnosti o praktičnoj politici“. Odnosi sa medijima čine, takođe, važan deo savetodavne aktivnosti u oblasti praktične politike, zato što analize i ideje često privuku pažnju donosilaca odluka praktične politike onda kada su objavljeni ili objašnjeni u medijima. Veoma često to inicira donosiocima odluka da zatraže konkretnu konsultaciju, koja može uticati na određivanje prioriteta. Odnosi koje istraživački centri na Balkanu imaju sa medijima obično podrazumevaju to da istraživači: 1) daju intervjue, obavljaju razgovore sa novinarima i pišu analitičke ili autorske članke; 2) prezentuju različite studije praktične politike na internet stranama datog nezavisnog istraživačkog centra; 3) objavljuju novinski bilten u kome iznose informacije o novim publikacijama, kao i o članovima istraživačkog centra i relevantnim događanjima unutar organizacije; 4) organizuju nekoliko vrsta događaja, kao što su konferencije, okrugli stolovi i debate o praktičnoj politici koje mogu biti i zatvorenog tipa, na koje pozivaju novinare; 5) objavljuju časopis u kome publikuju svoje analize ili analize drugih eksperata.

Pored tradicionalnih medija, nezavisni istraživački centri na Balkanu koriste i druga sredstva da bi ostvarili interakciju sa zainteresovanim akterima. Na primer, CRPM i drugi regionalni istraživački centri uključuju se u nešto što bi se moglo nazvati „interaktivnim savetovanjem u oblasti praktične politike“. Tokom tog savetovanja donosioci odluka uključuju se u konsultovanje povodom realizacije projekata istraživačkih centara. Omogućeno im je da aktivno učestvuju u razradi ideje, kao i u procesu analize tokom radionica (procenjivanje obima problema, odmeravanje različitih opcija praktične politike, zajedničko razmišljanje o njihovim posledicama i sačinjavanje preporuka). Uključeni su u rad okruglih stolova tokom kojih se diskutuje o nacrtima predloga praktične politike (na taj način se dobija povratna informacija) i prisustvuju na konačnim prezentacijama studija. Na ovaj način oni nisu samo pasivni primaoci onoga što nezavisni istraživački centri rade, već postaju angažovani i zainteresovani učesnici istraživačkog procesa.

Internet prezentacija istraživačkog centra predstavlja sredstvo pomoću kog se ostvaruje kontakt između donosilaca odluka praktične politike i zainteresovanih aktera. U eri globalizacije, internet prezentacija služi i kao sredstvo interakcije sa

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

drugim istraživačkim centrima i akademskom zajednicom. Internet je, naravno, i sredstvo prikazivanja istraživanja i analiza praktične politike sa kojima treba upoznati ne samo donosiocima odluka, već i zainteresovanu javnost. Na internet prezentacijama vodećih balkanskih nezavisnih istraživačkih centara mogu se naći komentari aktuelnih pitanja, detaljna istraživanja, kao i članci i tekstovi koje su objavili istraživači centra. Tu su, takođe, i dosijei, u kojima su relevantni dokumenti, informacije i analize, vezani za aktuelna pitanja. Istovremeno, odnosi sa medijima su dosta zahtevni. Istraživači na Zapadnom Balkanu moraju da budu svesni toga da na medijima postoji vremenska ograničenost, da su oni, kako bi privukli pažnju publike, skloni pojednostavljivanju, odnosno preterivanju ili dramtizaciji. Prednost u medijima imaju pre „zvučne“ izjave nego što ih imaju odmereni i složeni argumenti.

Pitanje nezavisnosti

Uopšteno govoreći, eksperti nezavisne istraživačke centre u celom svetu dele na sledeće tipove:

- one koji pripadaju nekoj političkoj partiji (kao što je Fondacija Konrad Adenauer)
- one koji pripadaju vladi (kao što je Institut za razvoj Kine)
- kvazivladine (finansiraju se isključivo vladinim donacijama i ugovorima, ali nisu deo formalne strukture vlasti, kao što je, na primer, Međunarodni Vudrou centar za istraživače – Woodrow International Center for Scholars i nemački SWP)
- autonomne i nezavisne (imaju značajan stepen nezavisnosti u odnosu na bilo koju interesnu grupu ili donatora i autonomnost u radu i finansiranju u odnosu na vladu)
- kvazinezavisne (autonomni su u odnosu na vladu, ali pod kontrolom interesne grupe, donatora ili agencije koja obezbeđuje najveći deo finansija i značajno utiče na rad istraživačkog centra, kao što je, na primer, fondacija Bertelsman)
- one koji pripadaju nekom univerzitetu (kao što je, na primer, Institut Huver na Univerzitetu Stanford ili Centar za primenjena istraživanja praktične politike – Center for Applied Policy Research – CAP).



Analitičari veruju da bi ovi istraživački centri trebalo da budu *što nezavisniji* i ovakvo su poimanje vodeći nezavisni istraživački centri na Balkanu shvatili veoma ozbiljno. Endru Rič ove istraživačke centre definiše kao „nezavisne, neprofitne organizacije koje nisu zasnovane ni na kakvom interesu i koje proizvode i principijelno se oslanjaju na stručnost i ideje kako bi dobili podršku ili uticali na proces kreiranja praktične politike“ (Rich, 2004: 12). On naglašava da ovi istraživački centri moraju da budu maksimalno nezavisni kako bi imali kredibilitet. Ozbiljnost s kojom će biti shvaćen istraživački rad nezavisnih centara zavisi od toga koliko su nezavisni u odnosu na finansijske interese. Rad nezavisnih istraživačkih centara slično shvataju i Dajen Stoun i Hajdi Ulrih u delu *Instituti za istraživanje praktične politike i nezavisni istraživački centri u Zapadnoj Evropi: Trendovi razvoja i perspektive (Policy Research Institutes and Think Tanks in Western Europe: Development Trends and Perspectives)* (Rich, 2004: 5).

Možemo postaviti pitanje u kojoj meri ideološke naklonosti utiču na rezultat rada nezavisnih istraživačkih centara. Kada je reč o prvoklasnim istraživačkim organizacijama, ideologija ne utiče na činjenice. Ako ekonomisti u „Nacionalnom centru za analizu praktične politike, Institutu Urban, Institutu Brukings i Američkom preduzetničkom institutu izračunavaju vladine nezimirene obaveze u okviru sistema socijalne i zdravstvene zaštite, verovatno će svi doći do sličnih brojki. Ideologija je bitna onda kada je u pitanju odlučivanje o tome koje probleme treba istražiti i koja rešenja razmotriti“ (Goodman, 2005: 6). Ideologija je, takođe, važna i na Balkanu, gde su neki nezavisni istraživački centri javno deklarirali svoja opredeljenja (Centar za liberalno-demokratske studije u Srbiji). Na kraju, kvalitet rada jednog centra je to što utiče na njegov kredibilitet. Kvalitet rada na Zapadnom Balkanu, u krajnjoj liniji, zavisi od sposobnosti istraživačkih centara da ostanu nezavisni u odnosu na političke partije.

Pitanja sa kojima se suočavaju nezavisni istraživački centri na Balkanu

U zemljama Zapadnog Balkana nema dovoljno kapaciteta potrebnih za koncipiranje, usvajanje i primenu javnih praktičnih politika, nezavisno od njihove prirode. Slaba institucionalna

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 • JANUAR – MART 2009

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

organizacija, nedostatak političke volje i sposobnosti implementacije uticali su na procese demokratizacije i modernizacije naših društava. Ipak, vlade nisu naročito zainteresovane za to da se obrate nezavisnim istraživačkim centrima i da traže stručan savet iz oblasti praktične politike. Štaviše, lokalne centre za istraživanje praktične politike često doživljavaju kao konkurenciju, pa čak i kao političke neprijatelje. Temeljne analize praktične politike koje rade nezavisni istraživački centri vlast često ignoriše ili dovodi u pitanje iz različitih razloga, a naročito ako su kritički usmereni prema vlastima. Iako vlasti na Balkanu ne vole da dobijaju preporuke o tome šta bi trebalo uraditi, deo odgovornosti je i na istraživačkim centrima. Dobre ideje koje su potkrepljene dobrim istraživanjem predstavljaju samo pola posla jednog takvog centra. Drugu polovinu bi trebalo da čini naporan rad na popularizovanju i marketinškoj promociji tih rezultata. Međutim, nezavisni istraživački centri u ovom regionu javnom zastupanju i širenju informacija o svojim praktičnim političkim zaključcima vrlo retko posvećuju onoliko pažnje, koliko su posvetili pripremi analize.

Bežeći od toga da se sa vlastima direktno konfrontiraju povodom pitanja praktične politike, mnogi nezavisni istraživački centri na Balkanu usmereni su na sprovođenje ispitivanja javnog mnjenja i na diskusiju o rezultatima tog istraživanja (CESID u Srbiji, CEMI u Crnoj Gori ili Institut za demokratiju u Makedoniji). Ispitivanje javnog mnjenja omogućava ovim istraživačkim centrima da odmah budu prisutni u medijima i da zadobiju popularnost. Ipak, oni vrlo malo ili nimalo utiču na procese donošenja praktične politike. To stoga što „preterano oslanjanje na rezultate ispitivanja javnog mnjenja samo utvrđuje pogrešno uverenje političara da se proces vršenja vlasti svodi samo na pozicioniranje i udovoljavanje javnom mnjenju“ (Sorin, 2003: 175). Koristeći rezultate ispitivanja javnog mnjenja, vladajuće partije ulepšavaju javnu sliku o svom radu, umesto da pokušaju da sprovedu reforme.

Nezavisni istraživački centri na Balkanu imaju problem i sa imidžom, pošto ih javnost doživljava kao još jednu u nizu ispolitizovanih i izmanipulisanih nevladinih organizacija. Već dugi niz godina međunarodni donatori i agencije preplavljaju novcem lokalne organizacije civilnog društva. Iako je najveći deo toga utrošen u prave svrhe, bilo je i nekoliko slučajeva korupcije i nepotizma, što je u javnosti stvorilo negativnu sliku o nevladinom sektoru. Stoga se civilni sektor na Balkanu još uvek bori



sa negativnom reputacijom. Pošto su nezavisni istraživački centri u ovom regionu uglavnom registrovani kao nevladine organizacije, njihovu reputaciju je lako dovesti u pitanje kada se povezuju sa „NVO“. Ovaj negativan imidž, protiv koga se istraživački centri moraju boriti, posebno je izražen u nekim balkanskim zemljama (Albaniji, Makedoniji), ali je prisutan i u čitavom regionu.

Glavne poteškoće – finansiranje nezavisnih istraživačkih centara

Pored navedenih, postoje i brojna druga pitanja sa kojima se suočavaju nezavisni istraživački centri na Balkanu. I dalje je najvažnije pitanje finansiranja. Zbog direktnog uticaja koji finansiranje ima na rad i na stepen nezavisnosti bilo kog istraživačkog centra, ono će ostati ključno pitanje i u narednom periodu. Upravljanje jednim nezavisnim istraživačkim centrom predstavlja skup poduhvat. Istraživačkim centrima koji pružaju „kompletnu uslugu“ potrebno je dosta novca, a najbolji primeri za to su istraživački centri u Americi (Economist, 1992). Većina istraživačkih centara, osim onih sa zaoštavinom, suočava se tim da mora da se nadmeće za dobijanje ograničenih finansijskih sredstava. Kao i bilo koja druga nezavisna organizacija, istraživački centri funkcionišu na tržištu. Diskusije koje se vode o nezavisnim istraživačkim centrima fokusiraju se stoga na onaj aspekt tržišta koji se bavi idejama i praktičnim politikama – koji su problemi i pitanja praktične politike od ključnog značaja za društvo i za donosiocel odluka, koje su teme privlačne sponzorima itd. Međutim, postoji i ekonomski aspekt ovog tržišta – koliko finansijskih sredstava je istraživačkom centru na raspolaganju za istraživanje.

Finansiranje nezavisnih istraživačkih centara predstavlja problem svuda u svetu. Džejms Mekgen komentariše da „mnogi donosioci praktičnih politika i predstavnici javnosti vide nezavisne istraživačke centre kao resurs koji će istražiti aktuelne probleme, od kojih su mnogi dugoročni i kompleksni, i kao nekoga ko će pružiti njihovu temeljnu analizu. Ukoliko neki donatori ne omoguće ovim institucijama da ispune svoju ulogu, to će se negativno odražavati na društvo“ (McGann, 2004: 12). U stvari, sposobnost „nezavisnih

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

istraživačkih centara da u okviru parlamentarnih sistema predstave svoje ideje mnogo manje zavisi od političkog okruženja, a mnogo više od ograničenih finansijskih sredstava i broja zaposlenih“ (Abelson, 2002: 5). Štaviše, „velikodušna tradicija filantropske podrške nije uspela da se ukoreni u Kanadi, gde se većina nezavisnih istraživačkih centara bori za opstanak. Za najveći broj nezavisnih istraživačkih centara u Kanadi i SAD postizanje finansijske nezavisnosti predstavlja najozbiljniju prepreku koju moraju prevazići kako bi sebi obezbedili jaku poziciju u praktičnoj političkoj zajednici“ (Abelson, 2002: 67).

Dok se najveći američki nezavisni istraživački centri mogu osloniti na sredstva iz zaostavština kojima finansiraju svoje aktivnosti, ovi centri u EU oslanjaju se na finansijska sredstva koja dobijaju od korporacija. Na ovo ukazuju i delimično objavljeni podaci nekih nezavisnih istraživačkih centara: tokom 2005. godine Centar za evropske studije praktične politike (CEPS) objavio je prihod od 5,9 miliona evra, od čega je 39% prikupljeno članarinama, „uglavnom korporativnog sponzorstva“, a 14% dobijeno je iz privatnog sektora. Tokom 2005. godine ukupan prihod organizacije Prijatelji Evrope bio je nešto preko milion evra, od toga preko 60% (649.625 evra) dobijeno je od „... članarina i/ili sponzorstava koje je dalo oko 170 kompanija ili privrednih udruženja u različitim sektorima“¹.

Veliki deo finansiranja nezavisnih istraživačkih centara u tranzicionim zemljama i u zemljama u razvoju u formi je osnivačkih (*start up*) donacija, koje daju međunarodni državni i privatni donatori. Njih prati niz donacija namenjenih konkretnim projektima, što ovim organizacijama otežava to da razviju jak institucionalni kapacitet. U Istočnoj Evropi „većina nezavisnih istraživačkih centara zavisi od donacija međunarodnih fondacija i od ugovora sa bilateralnim i međunarodnim donatorima (...) Međutim, važno je da oni imaju različite izvore finansiranja, uključujući u to i značajan deo koji dolazi iz lokalnih izvora“ (Struyk, 2006: 155). Ipak, u mnogim zemljama domaći izvori finansiranja NVO nisu dovoljno razvijeni. U Rusiji, na primer, to što nezavisni istraživački centri dobijaju sve manju finansijsku podršku sa Zapada negativno utiče na mlađe nezavisne organizacije koje se bave istraživanjem praktične politike. Domaća podrška

¹ Briselski nezavisni istraživački centri insistiraju na tajnosti informacija o finansiranju (prema: Korporativna evropska opservatorija (CEO), decembar 2006).



nevladinim organizacijama ne raste dovoljnom brzinom da bi nadomestila podršku državnih i privatnih organizacija sa Zapada (McGann, 2007).

Slična je situacija i na Zapadnom Balkanu. Domaći izvori ne podržavaju dovoljno nezavisne istraživačke centre, dok je filantropska podrška ovim centrima, ili bilo kojoj drugoj organizaciji civilnog društva, minimalno razvijena (ISC i CIRa, 2006). Štaviše, nijedan balkanski nezavisni istraživački centar nema zaostavštinu kojom finansira svoje aktivnosti. Ovi centri u regionu najčešće se finansiraju iz donacija različitih fondacija i razvojnih agencija (SIDA, USAID, OSI) i prihodima koji se ostvaruju pružanjem intelektualnih usluga na osnovu javnog nadmetanja (Svetska banka, Program za razvoj UN – UNDP, Međunarodna organizacija za migracije, Pact tenders) ili sklapanjem direktnih sporazuma sa međunarodnim institutima (FES, KAS, East West Institute). Tenderi Evropske unije predstavljaju važan deo budžeta nezavisnih istraživačkih centara na Balkanu. Donacije raznih ambasada (holandske, norveške, američke ili britanske) predstavljaju još jedan važan izvor prihoda nekih nezavisnih istraživačkih centara na Balkanu.

Ipak, nadmetanje za tendere veoma je teško, dok dobijanje donacija zahteva uveravanje korisnika da istraživanja ili projekti imaju vrednost ne samo za konkretno balkansko društvo, već i za donatore. Balkanski nezavisni istraživački centri nisu uvek uspešni u tome, odnosno ne uspevaju uvek da uvere donatora u to da je njihov rad na praktičnoj politici relevantan za program i za misiju donatora. Ideja o pružanju podrške nezavisnim istraživačkim centrima još uvek nije ukorenjena na Balkanu.

Finansiranje i održivost ključni su izazovi sa kojima se suočavaju svi nezavisni istraživački centri na Balkanu. Teškoće koje oni imaju nisu vezane samo za ovaj region. Istočnoevropski istraživački centri su, kako tvrdi Džejms Mekgen, nedavno nastali „često uz pomoć organizacija spolja – pre svega da bi ekonomske i političke reforme sprovedene u zemlji bile institucionalizovane (...) Pitanja nezavisnosti, kapaciteta i održivosti predstavljaju, u zavisnosti od političkih kretanja, izazov ovim organizacijama, koje se razvijaju i koje od početničkih organizacija postaju priznate institucije u postkomuni-

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

stičkim društvima“ (McGann, 2007). Centar za istraživanje i kreiranje praktične politike (CRPM) i drugi pomenuti nezavisni istraživački centri suočavaju se sa sličnim izazovima, svako u svom okruženju.

Balkanski nezavisni istraživački centri kao izuzetni centri, odnosno kao centri nove generacije i fabrike ideja?

Visoko kvalitetni nezavisni istraživački centri zavise od analitičara koji u njima rade i pružaju nove i smeje ideje. Skoro sve važne političke promene počinju od ideje. Teško je naći „bilo koji značajniju javnu praktičnu politiku u modernom dobu koja nije potekla iz akademskog sveta. Istraživački centri predstavljaju fabrike ideja“ (Goodman, 2005: 1). Ljudski kapital je ključ uspeha „sledeće generacije“ nezavisnih istraživačkih centara. Što su pojedinci kojima centar raspolaže obrazovaniji, veće su šanse tog centra da uspe. Ljudski kapital i znanje postali su najvažniji faktori u ekonomskom životu. Znanje je „glavni sastojak onoga što kupujemo i prodajemo, sirovina s kojom radimo. Intelektualni kapital – a ne prirodni resursi, mašinerija i finansijski kapital – postao je kvalitet bez kog korporacije ne mogu da postoje“ (Kourdi, 2003: 13) Štaviše, ljudski kapital postao je dinamički upravljač koji vodi ka novoj ekonomiji. Današnji „redak resurs čini ljudski kapital, pa iz toga sledi da će u toj oblasti nicati sve inovativne ideje“ (Davis, 1998: 5).

Mnogi nezavisni istraživački centri na Balkanu imaju izuzetan tim analitičara praktične politike, koji pružaju različite smeje ideje i savete iz oblasti praktične politike. Oni predstavljaju visoko obrazovan tim koji poseduje temeljno znanje o načinu na koji funkcionišu lokalni procesi donošenja praktične politike. Timu regionalnih instituta za praktičnu politiku ima stručnjake za upravljanje projektima, istraživanje i analizu praktične politike, kao i stručnjake za obuku i izgradnju kapaciteta i za savetodavni rad u oblasti praktične politike. Oni mogu fleksibilno i efikasno koordinirati planiranjem aktivnosti i davati sugestije, pružajući relevantnu i pravovremenu analizu koja je utemeljena na ekonomskoj i političkoj realnosti. Pri tome, oni posebno obraćaju pažnju na pravovremenu mobilizaciju resursa i na praćenje napredovanja projekta.



Časopis *Economist* opisao je nezavisne istraživačke centre kao one organizacije koje su u stanju da „intelektualnu dubinu, uticaj na praktičnu politiku i sklonost ka privlačenju publiciteta kombinuju sa komfornim okruženjima i dozom ekscentričnosti. Oni koji nisu u stanju da u okviru svog nezavisnog istraživačkog centra organizuju i integrišu ove kvalitete, postaće poznati po tome što su pedantni, nebitni, nedovoljno jasni, siromašni i konvencionalni“. Štaviše, najveći nezavisni istraživački centri su oni čija „interesovanja obuhvataju brojne discipline, odnosno one organizacije čiji vas direktori zgrabе za ruku i uzbuđeno brbljaju o ‘sinergiji’ različitih učenja“ (Economist, 1992).

Iako su neke organizacije, kao što je Centar za civilno-vojne odnose, specijalizovane za određenu oblast praktične politike, nezavisni istraživački centri na Balkanu pokrivaju brojne discipline i pitanja praktične politike. Mnogi, kao Evropski institut u Albaniji ili kao Centar za istraživanje i kreiranje praktične politike, teže dobijanju publiciteta. Iako je „ekscentričnost“ neuhvatljiv kvalitet koji je teško izmeriti, istraživački centri na Balkanu poseduju ga u znatnoj meri, jer rade analize praktične politike vezane za aktuelne, a ipak originalne teme, koje se veoma razlikuju od ustanovljenih istraživačkih normi u datoj zemlji.

Visoko kvalitetni istraživački centri „nove generacije“ imaju sposobnost da reaguju brzo i da iniciraju debatu o novim pitanjima. Time što istupa „snažno i istupa prvi, u stanju je da definiše i oblikuje pitanja o kojima se govori u medijima“ (Hepner, 2004: 3). Istraživački centri „nove generacije“ „pokreću pitanja daleko pre drugih; nude širok dijapazon proizvoda; prisutni su efikasno na internetu; dobijaju značajnu pažnju medija; uspostavljaju mrežu eksperata na nivou cele države; udružuju se sa kolegama iz istraživačkih centara koji dolaze sa obe strane političkog spektra“ (Hepner, 2004: 4). Mnogi nezavisni istraživački centri na Balkanu već su uspešno odgovorili na ove izazove i sada imaju ključnu ulogu u premošćivanju jaza između akademske i praktične politike zajednice, donosilaca praktične politike i javnosti. Vodeći istraživački centri u regionu se već sada mogu smatrati progresivnim centrima koji predstavljaju fabrike ideja. Da li će takvi i ostati, teško je oceniti, pre svega, zbog problema koje imaju sa finansiranjem.

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Korišćena literatura:

1. MacGann, J. G. and Weaver, R. K. (2000) *Think tanks & civil societies: catalysts for ideas and actions*. New Brunswick: Transaction publishers.
2. Abelson, D. E. (2002) *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill – Queen's University Press.
3. Goodman, J. C. (2005) 'What Is A Think Tank?' *National Centre for Policy Analysis*. Available on: <http://www.ncpa.org/pub/special/20051220-sp.html>
4. Struyk, R. (2006) *Managing Think Tanks*. 2nd edition. Budapest: OSI/LGI.
5. Rich, A. (2004) *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Sorin, I. (2003) 'The Cargo Cult of Democracy in Romania.' in *Romanian Journal of Political Science*, no. 1. 175-190.
7. The joys of detached involvement (1992) *Economist* Vol. 321, Issue 7738, March 1.
8. McGann, J. G. (2004) 'Scholars, Dollars and Policy Advice.' *Foreign Policy Research Institute*. Available on: <http://www.fpri.org/research/thinktanks/200408.mcgann.scholarsdollars.pdf>
9. McGann, J. G. (2007) Survey of Think Tanks: a Summary Report. *Foreign Policy Research Institute*. www.fpri.org
10. ISC and CIRa (2006) *Philanthropy Research in Macedonia*. Skopje: ISC and CIRa. Available on: http://www.isc.org.mk/news_reports_news.aspx?language=EN
11. Kourdi, J. (2003) *Business Strategy*. London: Economist.
12. Stan and Davis, C.M. (1998) *Blur: The Speed of Change in the Connected Economy*. New York: Earnst & Young Centre for Business Innovation.

*Tekst prevela sa engleskog jezika na srpski jezik:
Nataša Ristović*



Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu?

Goran Buldioski

**direktor Fonda za nezavisne istraživačke centre u okviru
Instituta za otvoreno društvo (Open Society Institute Think Tank Fund)**

Kategorija: Pregledni rad

UDK: 303.424:32]:061(497) ; 35.072.7(497) ; 364-787.86(497)

Sažetak

Nezavisni istraživački centri (think tanks) predstavljaju primer održivog pristupa unapređenju narušenih procesa razvoja praktičnih politika na Zapadnom Balkanu. Iako nisu rešenje za sve probleme, ovi nezavisni centri znanja predstavljaju podsticajni faktor u unapređenju i praćenju neophodnih reformi i zato je osnaživanje ovih organizacija od ključnog značaja. Takođe, uz podršku think tank organizacije mogu predvoditi u jednom društvu analize i kontrole kvaliteta informacija koje Vlada pruža, kreiranje vizija budućnosti, kao i pružanje ad hoc precizne i temeljne analize, praćenje realizacije politika i obrazovanje političara i državnih službenika – njihovih budućih klijenata. U članku su date preporuke međunarodnim donatorima i vladama o tome kako da pomognu razvoj ovih centara. Podrška nezavisnim istraživačkim centrima nije prečica ka trenutnom napretku, već strateški potez koji će doneti dugoročno poboljšanje procesa definisanja praktičnih politika na Zapadnom Balkanu.

***Ključne reči:* nezavisni istraživački centri, međunarodni donatori, procesi kreiranja praktičnih politika, istraživanje, Zapadni Balkan**

* * *

Određene količina suprotstavljanja je od velike pomoći čoveku. Zmajevi se dižu nasuprot vetru, a ne uz vetar. Čak je i vetar u lice bolji nego nikakav vetar. Niko se nikad nigde nije probio kroz potpuno mirno vreme.

– Džon Nil

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Stići do sreće kroz borbu bolje je nego se prepustiti melanholiji.

– Andre Žid

Ljudi koji danas žive na Zapadnom Balkanu¹ imaju dosta razloga da budu melanholični. Bolja budućnost – tj. nada da će pristupiti Evropskoj uniji – nikada se nije činila tako dalekom. Posle skoro dve decenije krvavih sukoba i bolne tranzicije još uvek su na istom, sa starim liderima ili sa njihovim direktnim sledbenicima. Tržišna ekonomija se polako razvija, ali najveći deo stanovništva još uvek nije osetio njene dobrobiti. Pritisnuta teretom loše infrastrukture i niske produktivnosti, a bez zajedničke vizije, nada u bolju budućnost uglavnom bi mogla biti izražena slikom dugih redova ispred stranih ambasada.

U takvim okolnostima, sve malobrojnija domaća elita, kao i oni strani akteri koji ih podržavaju, a koji su još uvek odani ideji liberalne demokratije i tržišne ekonomije, predlažu brojna rešenja. Pitanje je samo kako ih sprovesti. Dramatično je to koliko je trenutna politika nekoherentna i fragmentirana. Pitanja pravih političkih rešenja, kao i zakonodavstva sada su u drugom planu. U obilju usvojenih zakona i nacрта strategija, postoji sve veća potreba da budu pronađene zajedničke vizije i/ili društveni i politički konsenzus o ključnim pitanjima. Bez izvesnosti da će proces pristupanja EU biti završen u skorijoj budućnosti, naponi uloženi u izgradnju demokratije u ovim zemljama posustaju. San o ulasku u NATO i u EU ne znači ništa ako se najpre ne definiše široka vizija koja će obuhvatati različite procese integracija, a koja je istovremeno zasnovana na sopstvenim ciljevima i pokretačima.

Ne ulazeći u priču o tome šta vlade u regionu treba da urade kako bi unapredile svoje interne mehanizme i svoje upravljanje, spoljni akteri mogu preuzeti inicijativu i dobiti značajniju ulogu. Domaće progresivne snage, kao i podrška koju imaju iz inostranstva, moraju se prilagoditi i moraju unaprediti svoje strategije. Ukoliko smanje očekivanja trenutnog efekta i usvoje bolje vizije, kompetentni lokalni akteri mogu postati nosioci ovih procesa. Postoji svega nekoliko aktera koji bi mogli da unaprede slabe procese kreiranja praktične politike u regionu. Organizacije civilnog društva – koje su osnažene spolja – uspele su da povodom svega nekoliko pitanja okupe istomišljenike spremne da sa entuzijazmom stupe u akciju, ali nisu uspele da budu prepoznate kao partneri vlastima u procesu razvoja prak-

¹ Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija i Srbija pripadaju geopolitičkom konstrukt koji je poznat kao Zapadni Balkan. Hrvatska, iako geografski pripada ovom regionu, ima drugačije političke i ekonomske perspektive u odnosu na ostatak regiona, te je stoga izuzeta iz ove analize.



tičnih politika. Bez namere da zameni civilno društvo, nova generacija lokalnih centara za istraživanje praktičnih politika postavlja nove temelje i izrasta u potencijal koji može da se bavi pitanjima tekućih i budućih praktičnih politika.

1. Nezavisni istraživački centri (*think tanks*)²

1.1 Stručni instituti u svojoj postojbini: izvori moći

Nezavisni centri za istraživanje praktičnih politika, koje nazivamo nezavisnim istraživačkim centrima, predstavljaju anglosaksonski fenomen. Nastale tamo gde dominira racionalno rasuđivanje, ove organizacije traže upravo takvo okruženje kako bi mogle da funkcionišu punim kapacitetom. U SAD, koja ima relativno otvorene procese definisanja praktičnih politika, podeljenu izvršnu i zakonodavnu vlast, slabe političke partije i jako političko preduzetništvo, ove organizacije „cvetaju“ već dvadeset godina. Studije su pokazale da postoji pet ključnih uslova koji su omogućili takav procvat. Najpre, javnost ima dobro uređen i efikasan pristup podacima koji se odnose na zakonodavstvo, a liberalni poreski zakoni omogućavaju višestruke izvore finansiranja neprofitnih organizacija, uključujući u to i stručne institute. Kao drugo, politički proces je otvoren za postojanje konkurencije tako da je omogućena izgradnja „tržišta ideja“. Kao treće, postoji čvrsto uverenje da ideje, inovacija i reforma vode ka ekonomskom razvoju. U takvim okolnostima, stručni instituti su stvorili usko specijalizovanu nišu, koja ima kvalitene ljudske resurse. Mobilnost koja postoji između nezavisnih istraživačkih centara, univerziteta i državne uprave čini čitavo ovo polje još dinamičnijim. Kao četvrto, filantropski resursi i filantropska kultura daju ovim organizacijama određeni stepen finansijske stabilnosti. Na kraju, postoje mediji koji traže detaljnu analizu praktičnih politika i na taj način ova pitanja stižu do najšire publike.

1.2 Nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu: uprkos okolnostima

U Albaniji, kao i državama koje su nastale posle raspada Jugoslavije, postoje sasvim suprotni uslovi od prethodno navedenih. Uprkos usvajanju zakona o slobodi informisanja, javni

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

² Nezavisni istraživački centar – „think-tank“ – izraz je koji se uobičajeno koristi za označavanje nezavisnih instituta koji pručavaju i/ili zagovaraju socijalne, ekonomske i političke praktične politike. Neki istraživački prave razliku između stručnih i istraživačkih centara, smatrajući da su nezavisni istraživački centri više akademski orijentisani, dok su stručni instituti usmereni ka određenoj agendi javnog zastupanja. Ova razlika ne stoji uvek, pa kada je reč o istraživanju nezavisnih istraživačkih centara, treba razmotriti oba termina. Preuzeto iz *Međunarodne enciklopedije društvenih i biheviorističkih nauka*.

pristup informacijama još uvek je nedosledan. Podaci koje dostavljaju vlasti su šturi i često netačni, pošto se politički dogovori prave u mutnom svetu veza i nagodbi. Konsultacije sa zainteresovanim akterima su, u najboljem slučaju, površne i ne podstiču interesovanje javnosti. Žurba nacionalnog zakonodavstva da se prilagode, približe i uvedu propisi koje zahteva EU dobila je primat u odnosu na bilo kakvu potrebu da se unesu novine u proces razvoja praktičnih politika. Dobro upravljanje je mantra koja se ponavlja u svakom ministarstvu, ali u praksi na to gotovo niko ne obraća pažnju. Implementacija najčešće ne predstavlja svrhu, jer državna uprava često i ne razume zakone koje zakonodavac donosi.

U okolnostima u kojima je postojanje pravog tržišta praktičnih politika samo daleka budućnost, sve zemlje u regionu pate od niskog ljudskog kapitala. Ona nekolicina koja radi u ovoj oblasti, pre podne zaposlena je u prosveti, posle podne radi kao vladin konsultant, a uveče kao politički savetnik. Iako su neki od ovih pojedinaca izuzetni, teško da možemo govoriti o mobilnosti ljudskih resursa u regionu. Filantropija je ograničena na pružanje socijalnih usluga, tako da nema novca za organizacije koje se bave istraživanjima. Konačno, nema mnogo medijskih kuća koje se bave ozbiljnim istraživačkim novinarstvom. Ona nekolicina koja se time bavi često je svedena na liberalne elite – manjinu koja je u nestajanju u svakoj od ovih zemalja. U takvim okolnostima pitanje je ko bi poverovao u to da nezavisni istraživački centri mogu uticati na kreiranje politika.

1.3 Nezavisnim istraživački centri: uspešni primeri iz susedstva

Kratak pogled na scenu nezavisnih istraživačkih centara u novim zemljama članicama EU, koje su Uniji pristupile posle 2004. godine, daje nadu da i one na Zapadnom Balkanu imaju šansu da uspeju. Rumunski i bugarski nezavisni istraživački centri imali su važnu ulogu u uvođenju svojih zemalja u EU. Bez obzira na to da li ih vole ili ne vole, ove centre za istraživanje praktične politike priznali su kao legitimne aktere u definisanju praktične politike i donosioci praktičnih politika i javnost. Međutim, objašnjenje njihovog uspešnog doprinosa reformskim procesima sve je, samo nije jednostavno. Ivan Krastev, ugledni bugarski analitičar praktične politike, otkriva da ne postoji



direktna veza između uspeha reformi praktičnih politika i postojanja jakog sektora nezavisnih istraživačkih centara u centralnoj i istočnoj Evropi. On argumentovano iznosi svoj stav o tome da tip konstitutivnog režima i tip partijskih sistema ne objašnjavaju zašto su neke zemlje istočne Evrope imale više koristi od ovih centara nego što su to imale neke druge. Uprkos različitim političkim sistemima, Bugarska, Rumunija, Poljska i Slovačka dobile su veliku pomoć od zajednice nezavisnih istraživačkih centara, dok su u Estoniji, Litvaniji i Češkoj reforme uspešno sprovedene bez gotovo ikakvog učestvovanja ovih organizacija. U Bugarskoj i Rumuniji nedovoljno postojanje „konkurencije“ na polurazvijenom „tržištu ideja za praktične politike“ omogućilo je nezavisnim istraživačkim centrima da se uključe u ove procese.

2. Nekonkurenti

Slično kao u Bugarskoj i Rumuniji, i ovde je slučaj da su istraživački instituti koje finansiraju vlada, političke partije, univerziteti, konsultanti, poslovna zajednica manje osposobljeni za rešavanje pitanja praktičnih politika na Zapadnom Balkanu od nezavisnih istraživačkih centara. Vladin aparat je nesposoban, kapaciteti političkih partija za razvijanje praktičnih politika su slabi, a univerziteti su nespremni i loše pripremljeni za to da se uključe u primenjena istraživanja praktične politike. Sve to znači da nezavisni istraživački centri imaju mogućnost da popune tu prazninu i da se bave toliko potrebnim istraživanjem praktične politike.

2.1 Vladina istraživačka odeljenja

Odeljenja i instituti koji se bave istraživanjem činili su integralni deo mnogih ministarstava na saveznom i republičkom nivou u socijalističkoj Jugoslaviji³. Postojala je jaka tradicija internog istraživačkog i savetodavnog rada, naročito u Beogradu koji je bio glavni grad. Tokom ranih devedesetih godina 20. veka ove strukture su ili bile zatvorene ili je bio smanjen njihov broj. Drastično smanjenje finansiranja, manjak poverenja novih političkih elita u ove strukture, kao i neaktuelnost njihove stručnosti u oblasti „planske ekonomije“ doprineli su tome da ovi instituti izgube svoje legitimno mesto u procesu definisanja

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

³ Situacija u Albaniji se razlikovala, imajući u vidu to da je ona bila najzatvorenija država u Evropi tokom pedeset godina vladavine komunizma.

praktičnih politika. Od preostalih instituta u Zagrebu, Sarajevu i Beogradu, bilo je svega nekoliko onih koji su imali nekakvog uspeha, a i oni su svoj radi ograničili na istraživanja u oblasti ekonomske, bezbednosne i spoljne politike. Uz podršku određenih ministarstava, u poslednjih deset godina došlo je do povećanja broja državnih službenika koji su uključeni u različite faze procesa izrade praktičnih politika, uključujući u to i analizu. Pored ovih izuzetaka, nije bilo napora, čak ni sporadičnih, da budu stvoreni sveobuhvatni vladini centri za istraživanje praktičnih politika.

2.2 Nezavisni istraživački centri političkih partija

Kada su nemačke i druge političke fondacije započele svoje aktivnosti na Balkanu, očekivalo se da će neke političke partije, oponašajući svoje razvijenije uzore, osnovati partijske stručne institute. Međutim, to se nije dogodilo. Dva izuzetka su G17 u Srbiji, gde je grupa liberalnih ljudi osnovala istraživački centar i politički pokret u jednom, kao i Ohridski institut, relativno mlad istraživački institut koji je osnovala makedonska desnica⁴. Ostali pokušaju nisu urodili plodom. Političke partije nisu dovoljno ulagale u razvijanje internih istraživačkih kapaciteta, već su se opredeljivale za stvaranje „analitičkih jedinica“. Iako ove jedinice imaju važnu ulogu u uobličavanju stavova političkih partija, njihove analize se uglavnom svode na ispitivanje javnog mnjenja (koje najčešće same naručuju). Rezultat ovakve „analize“ najčešće je pamflet kojim se tokom predizbornog perioda promovira partijska ideologija i ambiciozni politički programi. Često se dešava da političke partije angažuju domaće i strane eksperte koji prave nacrt njihovih realnih političkih programa. U isto vreme, populističke, antiintelektualne partije imaju značajnu podršku u većini ovih zemalja. U skladu sa svojom antiintelektualnom orijentacijom, ove partije pokazuju vrlo malo ili nimalo interesovanja za ulaganje u istraživanje praktičnih politika.

2.3 Univerzitetski istraživački centri

Univerziteti i njihovi malobrojni istraživački centri uopšte nemaju savetodavnu ulogu kada je reč o praktičnim politikama, a jedini izuzetak predstavlja inovativni istraživački centar svršenih studenata Univerziteta u Sarajevu. Vlade u regionu ne podstiču ove centre na istraživački rad. U svakoj od prestonica ovih

⁴ Ubrzo je makedonska Socijal-demokratska unija odgovorila osnivanjem „Progres“ – sopstvenog istraživačkog instituta. Međutim, ni Ohridski institut, ni Progres nisu pružili analizu koja prevzilazi interesovanje njihovih ideoloških i partijskih kolega.



država postoji univerzitet koji ima ekonomski institut i nekoliko multidisciplinarnih istraživačkih instituta, ali oni su usmereni na realizovanje postdiplomskih studija i na akademsko istraživanje. Neki od profesora ponekad rade kao konsultanti ili analitičari praktične politike, ali uvek u okviru procesa koji vode ili vlada ili međunarodne organizacije. Istraživači zainteresovani za praktičnu politiku ušli su u svet politike, priključili su se nezavisnim istraživačkim centrima ili su otišli u inostranstvo. Imajući u vidu paranoju koja postoji u političkoj eliti povodom toga da bi državni univerziteti mogli postati uporišta opozicije ili kolevke novih društvenih pokreta, vlade najčešće pokazuju svoj uticaj i moć na (nominalno nezavisnim) univerzitetima koje finansira država. Ovakva slika ne daje mnogo nade da će u skorijoj budućnosti situacija biti otvorenija. Privatni univerziteti, čiji broj raste i koji svakodnevno privlače sve veći broj studenata, još uvek su usmereni samo na unosan posao pružanja visokog obrazovanja. Osnivači Ri-Investa na Kosovu nalaze se među nekolicinom onih na Zapadnom Balkanu koji su osnovali i nezavisni istraživački centar i univerzitet pod istim okriljem (iako su im rad i upravljanje odvojeni).

2.4 Poslovna zajednica i konsultantske firme

U zapadnim društvima tržište praktičnih politika bilo bi nezmyslivo bez postojanja armije poslovnih lobista i istraživačkih instituta. Iako je savet koji dobijate od kompanija vezan za određene interese, on svakako vodi ka otkrivanju novih podataka i novih alternativa u praktičnoj politici. Tokom prvih godina tranzicije na Zapadnom Balkanu opšteprihvaćeno je bilo uverenje da kompanije nemaju kapacitet da se uključe u ove aktivnosti i da ih je najpre potrebno razviti i konsolidovati. Sada su, međutim, i poslovni ljudi naučili da „neintelektualni argumenti“ odmah donose profit, naročito onda kada su potkrepljeni suptilnim ili ne tako suptilnim podmićivanjem lokalnih donosilaca praktične politike. U najboljem se slučaju angažuju „eksperti“, koji sede u vladinim komisijama, kako bi obezbedili ostvarivanje interesa određene poslovne zajednice. Umesto razvijene lobističke prakse i postojanja tržišta saveta u oblasti poslovne praktične politike, kompanije imaju razvijene strategije za uzvraćanje udaraca.

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Zajedno sa prilivom fondova iz EU i sličnih međuvladinih organizacija koje deluju po principu ugovora, konsultantske agencije počele su ubrzano da niču. One su uglavnom lokalni partneri međunarodnim organizacijama ili stranim firmama koje dobijaju međunarodne ugovore. Ove firme, kao pojedinačni stručnjaci, ne definišu same prioritete praktične politike. Uključuju se u pojedine faze ciklusa praktične politike tako što izrađuju identifikacione studije i pružaju tehničku analizu ili tako što sprovode evaluaciju određene praktične politike, vladinog programa ili zakona. Iako su njihovi proizvodi značajni za praktičnu politiku, većina intervencija ovih stručnjaka je u procesu razvoja praktične politike kratkoročna i ograničena na usko polje njihove stručnosti. Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) i Svetska banka najčešće angažuju ovakve stručnjake za izradu konkretne studije koja im je potrebna. Evropska komisija ima još razvijeniji aparat koji se bavi razvojem praktičnih politika u ovom regionu. Javno zastupanje određenih stavova i distribucija zaključaka gotovo su isključivo zadatak ovih organizacija, što ostavlja malo prostora za lokalno angažovanje.

3. Nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu: oblasti intervencije

Iako se na Zapadnom Balkanu pojavilo nekoliko odličnih nezavisnih istraživačkih centara, ove organizacije tek treba da steknu reputaciju koje imaju takve grupe u susednim zemljama. Nezavisni istraživački centri nisu svemoguće organizacije, koje mogu otклонiti sve boljke izopačenog procesa razvoja praktičnih politika na Zapadnom Balkanu. Štaviše, i po veličini i po obimu posla one mogu da pokrivaju svega nekoliko oblasti. I pored toga, one predstavljaju neiskorišćen izvor unapređenja procesa donošenja praktičnih politika po nekoliko osnova.

Pouzdan podaci. Čitavom regionu su potrebni pouzdani podaci. Pored toga, postojeće podatke je potrebno objektivno tumačiti i uveriti se da li su namešteni (tj. da li su ih namestiti politički kontrolisani i nekada izmanipulisani zavodi za statistiku). Iako nezavisni istraživački centri ne predvode ovaj proces, usmeravanjem na sprovođenje istraživanja koje se zasniva na dokazima, kao i na dobro upravljanje, oni bi mogli postati važan faktor u obezbeđivanju pouzdanih podataka.



Vizija. Forum 2015 na Kosovu i Albanija 2020 predstavljaju dve inicijative predvođene nezavisnim istraživačkim centrima koji vide dalje od tekućih pitanja. Tako hrabar i nekonvencionalan način razmišljanja trebalo bi da prevazilazi politička trvenja i uske interese lokalnih elita, koji prositiču iz njihovih kratkoročnih planova. Svako od zemalja u ovom regionu su, u manjoj ili u većoj meri, potrebni dugoročno planiranje i vizija društvenog razvoja. Kako nastupa sve veći zamor od procesa evropskih integracija, donosiocima političkih odluka će biti sve potrebija nova vizija.

Brza, odnosno *ad hoc* precizna analiza. Na Zapadnom Balkanu mnogi analitičari i donatori razvili su sopstvene analitičke instrumente kako bi pratili heuristički model donošenja praktične politike. Međutim, mnogi koraci u oblasti zakonodavstva bili su diskretni, često i nesigurni. Čitav proces sprovođenja inicijalne studije i konsultacija sa zainteresovanim akterima (ako se one uopšte obavljaju), kao i debata u parlamentu i glasanja o nekom zakonu nekada traje manje od mesec dana. Takva situacija zahteva različite pristupe i različite analitičke alate. Da bi bilo odgovoreno na ovakav trend, neophodno je da postoje stalni nezavisni istraživački centri koji bi bili u stanju da pruže neposrednu analizu i savet.

Lokalno vlasništvo nad procesima donošenja praktičnih politika. Postoji jak pritisak iz inostranstva da budu izvršene brojne izmene u vođenju praktičnih politika. Međutim, vlade ovih država obično prenebregavaju suštinu međunarodnih napora i zainteresovane su, pre svega, za pridobijanje fondova i sticanje političkih poena. Nažalost, ni međunarodne organizacije, a ni donatori nisu dosledni u svojim naporima, niti u svojim zahtevima imaju strateški pristup. Stoga je potrebno pratiti njihov rad kako bi njihov programski razvoj bio bolje usmeren. Zbog toga što će promene u vođenju praktičnih politika, kao i reforme ostati prioriteta donatora, potrebno je da postoji i lokalni kritički glas.

Stalno praćenje implementacije praktične politike. Implementacija je Ahilova peta procesa donošenja praktičnih politika na Zapadnom Balkanu. Kako se najviše energije troši na to da određena pitanja budu stavljena na političku agendu i na usvajanje zakona, vlade – a sve su sastavljene od koalicija – ne uspeavaju da poštuju sopstvene zakone. Praćenje budžeta i tumačenje toga koliko je od objavljenih programa i usvojenih zakona preneto na konkretna budžetska davanja oblast je u kojoj već „cveta“ rad stručnih instituta. Ukoliko bi napravili koaliciju sa NVO i dobili podršku i od vlade i od međunarodnih donatora, stručni instituti bi

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

postali glavni predvodnik u praćenju implementacije vladinih praktičnih politika.

Priprema budućih „klijenata“. Političari i državni službenici boje se toga da se „autsajderi“ uključe u proces definisanja praktične politike, pa stoga za to nemaju ni mnogo volje. Uprkos brojnim izgovorima za nedovoljnu transparentnost praktične politike, političari se moraju pripremiti za to da postanu budući korisnik kvalitetnih proizvoda praktične politike. To je dvostruki proces koji zahteva da se istovremeno radi kvalitetna analiza i da se razvija kultura njenog korišćenja.

4. Nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu: konkurentne prednosti

Sveža krv. U ovaj region su se nakon školovanja na Zapadu vratili brojni diplomci. Opremljeni preciznim akademskim znanjem, ovi mladi i nadareni ljudi razumeju i koriste savremene istraživačke metode, pišu kvalitetne sažete prikaze, studije i izveštaje i upotpunjuju svoje analize sveobuhvatnim strategijama komunikacije i javnog zastupanja. Sve je više pokazatelja da ovi ljudi u Makedoniji, na Kosovu, u Albaniji i u Bosni stvaraju novu generaciju nezavisnih istraživačkih centara. Utemeljene na analizi praktične politike zasnovane na dokazima, njihove preporuke postaju značajne čak i u nestalnim demokratskim okruženjima u regionu.

Novi mediji. Internet se u ostatku sveta pokazao kao svima dostupno sredstvo koje je omogućilo alternativni prostor za debatu. Na Zapadnom Balkanu uticaj interneta polako raste i predstavlja izazov za konvencionalne medije. Srbija, sa svojom živom blogosferom, verovatno predstavlja najbolji primer politički angažovane analize na internetu, koja je na istom ili na višem nivou kvaliteta u odnosu na analize u štampanim medijima. Iako stidljivo, novi stručni instituti podržavaju, ali i maksimalno koriste ovakav trend.

Međunarodni nezavisni istraživački centri kao utemeljivači. Neki lokalni političari već slede i slušaju analizu i preporuke za vođenje praktične politike, koji dolaze iz međunarodnih centara za praktične politike. Međunarodni glasovi su imali ulogu utemeljivača, jer su skrenuli pažnju lokalnih političara na istraživanja koja su zasnovana na dokazima. Imajući u vidu to da uglavnom analiziraju spoljnu politiku, pitanja iz oblasti bezbednosti i pristupanja EU, međunarodni centri su pre svega partneri, a ne konkurenti lokalnim centrima.



„Briselski faktor“. Iako se „šargarepa“ pristupanja EU gubi na horizontu, civilno društvo i stručni instituti bi još uvek mogli da iskoriste Evropsku komisiju za to da efikasno utiču na državne reforme u regionu. Kada su utemeljene na analizi praktične politike zasnovane na dokazima, preporuke stručnih instituta dobijaju značaj čak i u nestalnim demokratskim okruženjima u regionu.

5. Nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu: njihova Ahilova peta

Nezavisni istraživački centri u regionu nisu dovoljno razvijeni. Njihov potencijal veći je od onoga što su oni u stanju sada da pruže. Međutim, njihov prvi i najveći nedostatak čine velika finansijska i programska zavisnost od stranih donatora i međunarodnih institucija. Takođe, njihovi pokušaji da oponašaju svoje zapadnoevropske uzore bili su samo delimično uspešni zahvaljujući različitom političkom okruženju u kome deluju. Na kraju, njihov kapacitet za sprovođenje kvalitetnog istraživanja i za analitički rad mora biti unapređen.

Šta je svrha postojanja nezavisnih istraživačkih centara? Mnogi nezavisni istraživački centri u regionu, nezavisno od svojih prethodnih postignuća, ne mogu da odgovore na ovo pitanje. Drugi daju nejasne odgovore, poput onih da njihov „centar postoji zarad dobrobiti zemlje“ ili zbog „unapređenja prioriteta praktičnih politika i uključivanja svih zainteresovanih aktera“. Mnogo bolji odgovor pomogao bi tome da nezavisni istraživački centar koji vodi javnu praktičnu politiku sa jasnom vizijom razlikujemo od konsultantske firme. Time bi se jasnije ocrtala sada veoma nejasna linija razdvajanja ove dve organizacije, koju mnogi donosioci praktičnih politika i ne povlače.

Koje su njihove primarne ciljne grupe za svaki od pojedinačnih proizvoda praktične politike: postavlja se pitanje da li su to političari, mediji, drugi eksperti, javnost, državne institucije, međunarodni donatori ili političke partije. Nezavisni istraživački centri na Zapadnom Balkanu suočavaju se sa dvostrukom realnošću kada je reč o potencijalnim klijentima. S jedne strane, međunarodne organizacije i donatori shvataju i podržavaju rad u praktičnoj politici koji je u skladu sa određenim standardima. S druge strane, centri za definisanje praktične politike moraju lokalnim političarima, koji često nisu ni zainteresovani, a ni kvalifikovani za to da razumeju visoko kvalitetne predloge praktične politike, da obezbede svoje proizvode u obliku praktične politike. Ovakva situacija cen-

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

trima nameće potrebu da razvijaju proizvode koji zadovoljavaju oba zahteva. To znači da, ako je moguće, razvijaju dve vrste proizvoda praktične politike, koje dele isti cilj.

Sprovođenje istraživanja praktične politike sopstvenim kapacitetima ili upravljanje istraživanjem i koncipiranjem praktične politike. Ovo je stalno pitanje koje se nameće mnogim nezavisnim istraživačkim centrima ako se uzme u obzir to da rade na malom tržištu praktičnih politika. To je „mač sa dve oštrice“. Svesni toga da u brojnim oblastima u njihovim zemljama postoje ograničena stručnost, kao i nemogućnost stalnog angažovanja priznatih stručnjaka, neki centri su se specijalizovali za upravljanje procesima donošenja praktičnih politika.⁵

6. Preporuke⁶

Uočljivo je postojanje trenda konsolidacije nezavisnih istraživačkih centara na Zapadnom Balkanu. Sve su traženiji oni koji pružaju relevantne analize. Oni, iako sporo, sve više među lokalnim elitama uspevaju da pronađu tržište za svoje ideje praktične politike. Međunarodna zajednica, iako svesna potrebe razvijanja lokalnog učestvovanja, nije uspela da angažuje ove organizacije. Iako ne mogu rešiti sve probleme, one bi mogle da pomognu tome da se bolje kanališu poruke koje idu od vrha elita nadole, ali i tome da se društvo suprotstavi nekim tvrdnjama populista u regionu. Ovde je navedena lista mera koja bi, iako nije konačna, mogla da pomogne ubrzanju i olakšavanju sprovođenja ovih procesa, kao i oslobađanju tog potencijala.

6.1. Konkretne preporuke donatorima koji finansiraju nezavisne istraživačke centre

- Treba obezbediti veće uključivanje lokalnih nezavisnih istraživačkih centara u postavljanje prioriteta praktične politike tako što će biti angažovani u procesu programskog planiranja ili tako što će im biti dodeljeni višegodišnji budžetski i institucionalni darovi (popularno: grantovi). Oni bi trebalo da:
 - obezbede srednjoročnu stabilnost, obezbede kapacitet za *ad hoc* analizu i podrže razvoj internog kapaciteta
 - podstiču kontrolu kvaliteta.
- Treba staviti veći naglasak na praćenje sprovođenja zakona i budžeta, a ne na razvoj novih politika.

⁵ Upravljanje procesom istraživanja praktične politike odnosi se na proces u kome bi, na primer, nezavisni istraživački centar organizovao čitav proces razvoja praktične politike, počev od analize potreba, preko organizovanja participacije javnosti, pa sve do isporučivanja konačnog proizvoda. U ovom procesu, nezavisni istraživački centar nema unutar svoje organizacije tehničku stručnost, već je dobija od spoljnog eksperta koga angažuje. Nezavisni istraživački centar ima veštinu organizovanja ovog procesa, kao i prezentovanja tehničke stručnosti u formi koja je pristupačna i prihvatljiva različitim ključnim akterima u procesu.

⁶ U okviru vlada, ove preporuke su pre svega nemenjene onim jedinicama koje su odgovorne za koordinaciju vlasti i za upravljanje zakonodavnim procesima.



- Treba uspešno podržati transformaciju – svaki odobren projekat praktične politike treba da sadrži jasnu strategiju za promenu, a ne samo jaku istraživačku komponentu.
- Treba prepoznati to da su istraživanja praktične politike skupa po zapadnobalkanskim standardima (u poređenju sa podrškom građanskom aktivizmu).

6.2 *Konkretne preporuke vladama*

Vlada bi u svakom ministarstvu i sektoru trebalo bolje da uključi zainteresovane aktere u proces kreiranja praktične politike, odnosno da izbegne dosadašnje jednostrano konsultovanje u ovom procesu. Iako se ne dovodi u pitanje to da je vlada odgovorna za svoju praktičnu politiku, proces koncipiranja praktične politike treba da bude dvosmeran konsultativni proces i da predstavlja partnerstvo sa građanima. Ovim bi bilo omogućeno veće uključivanje u ovu politiku nezavisnih istraživačkih centara, kao i drugih organizacija.

- Trebalo bi ustanoviti obaveznu analizu troškova i dobiti (cost-benefit) za svaki predloženi zakon i sistem praćenja sprovođenja.
- U svakom ministarstvu trebalo bi uvećati sredstva namenjena istraživanju koje je zasnovano na dokazima u datom sektoru i omogućiti nezavisno prećenje dodeljenih ugovora.
- Trebalo bi se učlaniti u raspoložive fondove EU za istraživanja, kao što je, na primer, Okvirni program VII (Framework Programme VII) ili podstaći njihovo korišćenje.
- Trebalo bi poslati vladine zvaničnike u Bugarsku i Rumuniju kako bi mogli da uče iz tamošnjih pozitivnih iskustava saradnje vlade i nezavisnih istraživačkih centara.
- Kao deo državnih propisa koji određuju odgovoran proces donošenja praktične politike (postoje svugde osim na Kosovu i u Crnoj Gori), trebalo bi uvesti državno finansiranje vladinih istraživačkih instituta.

6.3 *Konkretne preporuke nezavisnim istraživačkim centrima*

Trebalo bi:

- definisati dugoročnu viziju i koristiti međunarodne standarde za sprovođenje kvalitetnog istraživanja

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

- primenjivati sve savete i preporuke date vladi i/ili drugim klijentima (biti transparentan, odgovoran itd.), tj. ovi centri treba da rade ono što zagovaraju
- preći sa analize praktične politike, koja je vođena mišljenjem, na onu koja je zasnovana na dokazima
- napraviti jasnu razliku između toga da li je centar zaista nezavisni istraživački centar ili je zapravo konsultantska firma (imidž i vrsta posla kojim se centar bavi)
- razviti interni istraživački kapacitet onoliko koliko to dozvoljava lokalno tržište, ali se i specijalizovati za upravljanje procesima donošenja praktičnih politika
- napraviti jasnu razliku između aktivizma koji odlikuje organizacije civilnog društva i onog koji odlikuje usmereno javno zastupanje (nezavisni istraživački centar treba da se bavi javnim zastupanjem)
- umrežavati se sa drugim stručnim centrima kako bi bila izgrađena zajednička osnova i unapređeni legitimitet, kontrola kvaliteta i uticaj
- uticati na to da regionalna saradnja, bez obzira koliko to trivijalno zvuči, postane prioritet nezavisnih istraživačkih centara. Lokalna tržišta praktičnih politika su suviše mala da bi pružila dovoljno dokaza i primera iz kojih se može učiti.

7. Zaključak

Nezavisni istraživački centri već sada predstavljaju podsticajne faktore u promovisanju i u analizi nekih od reformi, ali njihova uloga i značaj mogu biti višestruko uvećani. Pored preporuka vladama i međunarodnim donatorima koje su ovde iznete, treba dati i preporuke lokalnim nezavisnim istraživačkim centrima. Oni moraju unaprediti kvalitet svog rada i razviti strategije za postizanje većeg uticaja na proces donošenja odluka praktične politike. Međunarodni donatori su pokušali da nametnu uvođenje mnogih reformi i uspeli su da dođu do faze realizacije, u kojoj je većina reformi neslavno propala. Međutim, sada postoji potreba da čitav sistem i kultura koncipiranja praktičnih politika u regionu budu revidirani. Jačanje istraživanja praktične politike, koje je zasnovano na dokazima, kao i promovisanje kulture njegovog aktivnog korišćenja predstavljaju važne polazne tačke. Neke vlade u regionu su sporadično koristile analize



koje su uradili nezavisni istraživački centri. Nažalost, ovi slučajevi su uglavnom bili ograničeni na one oblasti u kojima je analiza podržavala stav vlade. Vlade, takođe, moraju prihvatiti kritički usmerene stavove koji proizlaze iz istraživanja. Za razliku od NVO koje sprovode kampanje, nezavisni istraživački centri se u konstruktivnu kritiku najčešće uključuju tako što predlažu alternativna rešenja. Pružanje podrške njima značilo bi unapređivanje procesa donošenja praktičnih politika na Zapadnom Balkanu, što je nešto što ni međunarodni donatori, ni vlade ne smeju da previde.

Literatura:

1. Buldioski, G. (2007) 'Think Instead of Thanks'. *Turkish Policy Quarterly* 3. no. 6 pp. 47–59.
2. Krastev, I. (2003) 'The influence of think tanks: The case of Bulgaria.' In Bratislava: UNDP: *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy: Experiences from Central and Eastern Europe*. pp. 76–88.
3. McGann, J. G. with Johnson, E. C. (2005) *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. London: Edward Elgar Publishing.
4. Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (1999) The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: P. A. Sabatier (ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder and Oxford Press.
5. Stone, Diane, and Denham, Andrew, (eds.) (2004) *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
6. Weaver, R. Ken (1989) 'The Changing World of Think Tanks'. *Political Science and Politics* 22, No. 3, pp. 563 – 78.

Napomena: Stavovi koji su ovde izneti su isključivo stavovi autora i ne predstavljaju mišljenje Instituta otvorenog društva. Ovaj rad nije rezultat istraživanja, već predstavlja dokument koji javno zastupa određeni stav.

*Tekst prevela sa engleskog na srpski jezik:
Nataša Ristović*

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Nezavisni istraživački centri u SAD

Iztok Bojović

istraživač u Beogradskoj školi za studije bezbednosti

Kategorija: Pregledni rad

UDK: 303.424:32]:061(497) ; 35.072.7(497) ; 364-787.86(497)

Sažetak

Nezavisne istraživačke ustanove (think tanks) vremenom su postale važna karika u procesu kreiranja bezbednosne i spoljne politike SAD. O njihovom značaju i uticaju postoje oprečna mišljenja, počev od onih koja ističu važnost postojanja nezavisnih gledišta u procesu donošenja odluka, pa do onih koja ove ustanove dovode u vezu sa pružanjem intelektualne podrške vladajućim elitama i interesnim grupama. Iako kredibilitet istraživačkih centara počiva upravo na sposobnosti promovisanja nepristrasnih i kritičkih gledišta, ove ustanove su primetno vrednosno i ideološki opredeljene, kada je reč o suštinskim pitanjima razvoja američkog društva i uloge države. Pozicioniranje nezavisnih istraživačkih centara u prostor između formulisanja preporuka, javnog zastupanja i uticaja na praktičnu politiku presudno će uticati na njihov dalji razvoj.

Ključne reči: nezavisni istraživački centri, praktična politika, bezbednosna politika, istraživanje, analiza, uticaj, proces donošenja odluka

Razvoj „think tank“ koncepta

Koncept nezavisnih istraživačkih centara (eng. *Think Tanks* ili *Policy Institutes*) razvijan je još u periodu između dva svetska rata kada su osnovane prve organizacije koje su se bavile istraživanjem i analizom, prevashodno vojne strategije i međunarodnih odnosa. Kraljevski Institut za odbrambene i bezbednosne studije (Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, <http://www.rusi.org/about/>) u Britaniji (RUSI) osnovan je davne 1831. godine, dok su američki *Brookings* (Brookings Institution) i *Karnegi zadužbina* (Carnegie) ustanovljeni 1916,



odnosno 1910. godine. Za vreme Drugog svetskog rata ove ustanove imale su istaknutu ulogu prilikom pružanja podrške državnim institucijama, a bile su angažovane i u oblasti neformalne diplomatije i mobilisanja javnog mnjenja. U širu upotrebu naziv *think tank* ulazi u postratnom periodu kao sinonim za samostalne istraživačke ustanove u oblasti odbrane i nacionalne bezbednosti. U ovom periodu nastaje i RAND korporacija, koju je osnovalo 1946. američko ratno vazduhoplovstvo, koja je u početku pružala podršku odbrambenoj industriji. Nakon nekoliko godina RAND postaje nezavisna, neprofitna organizacija, sa misijom „unapređenja praktične politike i donošenja odluka putem istraživanja i analize“. U posleratnom periodu broj nezavisnih istraživačkih centara (NIC) u svetu bio je u stalnom porastu. Isprva koncipirani kao izdvojeni institucionalni „trust mozgova“, one vremenom prerastaju u ustanove koje deluju i finansiraju se nezavisno od državnog aparata. Tokom vremena naziv je dobijao sve šire značenje, obuhvatajući širok spektar organizacija koje se bave interdisciplinarnim istraživanjem i analizom u raznim oblastima, kao i donošenjem preporuka u domenu praktične politike (eng. policy). Prema nedavnom istraživanju sprovedenom na američkom Univerzitetu Pensilvanija – Upenn, danas u svetu ima najmanje 5.465 institucija ove vrste, od čega se 1.777 nalazi upravo u SAD (McGann, 2008: 11–12).

U praksi koncept NIC nije jednostavno razgraničiti od akademskih instituta, državnih istraživačkih centara ili nevladinih organizacija koje se bave javnim zastupanjem (eng. advocacy). Nejasnom određenju doprinosi činjenica da se nezavisni istraživački centri međusobno znatno razlikuju po profilu, budžetu, veličini i uticaju. Primera radi, godišnji budžeti centara u SAD variraju, počev od nekoliko stotina hiljada, pa sve do dvesta miliona dolara. Neke od ovih ustanova definisane su kao nepartijske i bave se nezavisnim istraživanjima, dok su druge usmerene na pružanje podrške donosiocima odluka i političkim strankama. Pojedini centri upošljavaju brojne stručnjake iz različitih oblasti, dok se rad drugih zasniva na entuzijazmu nekolicine. Manji, takozvani *single issue* centri, čiji se delokrug rada svodi na jednu oblast, bliskiji su građanskim grupama za pritisak. Gotovo polovina od ukupnog broja *think tank* ustanova nalazi se u sastavu univerziteta, a određen broj ustanova, kao što je RAND, radi pod ugovorom sa klijentima, uključujući velike korporacije i državu (McGann, 2005, 6–8).

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Od brojnih ustanova te vrste u SAD se izdvajaju one koje imaju veliki ugled i, srazmerno tome, određen uticaj na kreiranje domaće i spoljne politike. Pre svih, to su centri u Vašingtonu (od ukupnog broja svaki peti se nalazi u prestonici). Ove ustanove imaju ulogu svojevrsnog savetodavnog i korektivnog mehanizma koji služi donosiocima odluka u Beloj kući i Kapiitolu. Ustaljena je praksa da državne institucije NIC angažuju u istraživanjima i analizama, a neretko eksperti ovih ustanova svedoče pred odborima Kongresa ili učestvuju u brifinzima namenjenim predstavnicima zakonodavne i izvršne vlasti.

Pozicioniranje na tržištu ideja

Iako u osnovi multidisciplinarni, vodeći američki NIC imaju reputaciju ustanova specijalizovanih za određene oblasti. *Brukings* se smatra autoritetom u oblasti ekonomske politike i međunarodnih odnosa, dok se u oblastima odbrane, bezbednosti i spoljnih poslova ističu *Karnegi zadužbina* (Carnegie Endowment for International Peace), *Fondacija Heritejdž* (od eng. heritage – nasleđe) i *Centar za strateške i međunarodne studije* – CSIS. U domenu domaće socijalne politike, zdravstva i civilnog društva vodeće su *American Enterprise Institute* i *Urban institute*. Jedini centar van prestonice koji se ubraja u pet vodećih u zemlji (rangiran kao drugi u istraživanju magazina *Foreign Policy*) jeste *Savet za međunarodne odnose* (The Council on Foreign Relations) iz Njujorka, osnovan 1921. godine. On je vodeća nevladina ustanova u oblasti međunarodnih odnosa (McGann, 2009). Kada je reč o medijskoj eksponiranosti, prema studiji grupe za istraživanje medija – *Fairness and Accuracy in Reporting* (FAIR), u medijima su u periodu 2006–2007 bili najviše citirani *Brukings*, *CFR*, *AEI*, *Heritejdž* i *CSIS* (Dolny, 2008).

Po definiciji, kredibilitet NIC počiva upravo na sposobnosti promovisanja nepristrasnih i kritičkih gledišta, koja su van političkih i ideoloških okvira. *Centar za strateške i međunarodne studije* se, primera radi, jasno deklariše kao vanpartijska organizacija, „posvećena aktivnom ujedinjavanju lidera obe stranke u rešavanju problema“. Međutim, neizbežan je izvesni vrednosni stav, a time i ideološko pozicioniranje NIC prema suštinskim pitanjima razvoja američkog društva i uloge države. Uslovno rečeno, američka *think tank* scena može se podeliti na konzerva-



tivne, libertarijanske (minimalna uloga države i uticaj na slobodno tržište i socijalnu politiku), centrističke (sintetišu konzervativne i progresivne elemente) i progresivne institucije (državni intervencionizam u oblasti ekonomije i socijalne politike). Oni se pozicioniraju i prema tretmanu pojedinih pitanja u oblastima nacionalne bezbednosti i spoljne politike, koje su u velikoj meri povezane. Kada je reč o spoljnoj politici, u Vašingtonu postoji princip da van SAD prestaju partijske podele. Stoga NIC predstavljaju idealan vaninstitucionalni forum za postizanje konsenzusa o spoljnopolitičkim prioritetima.

Među vodećim centrima, *Heritejdž* se smatra konzervativnim, *AEI* neokonzervativnim, *Kejto* libertarijanskim, *Centar za strateške i međunarodne studije – CSIS* i *RAND* bliskim desnom centru, *Savet za međunarodne odnose* i *Karnegi* centrističkim, *Brukings* levim centrom, dok se bliskim političkoj lewici smatraju ustanove poput *Instituta za ekonomsku politiku* (Economic Policy Institute) (McGann, 2005).

Prilikom rangiranja NIC uzima se u obzir više parametara – reputacija njihovih eksperata, raspoloživi resursi, medijska eksponiranost, broj publikacija, važnost preporuka pretočenih u zakone ili zvanične dokumente, broj referenci u stručnim i naučnim publikacijama, angažovanje kadrova u državnoj službi... (McGann, 2005) Interesantno je primetiti da među vodećim centrima specijalizovanim za pitanja odbrane i bezbednosti nema onih koji se svrstavaju u političku lewicu ili u levi centar. Prema većini kriterijuma, kao što su resursi i uticaj na američku politiku, centri bliži političkoj desnici slove za uticajnije.

Privatne fondacije, korporacije, interesne grupe i država najčešći su izvori donacija američkih NIC. Institut *Kejto*, koji se smatra najvećim kritičarem establišmenta, u svom pravilniku ističe da ne prihvata donacije države, već se u potpunosti oslanja na privatne donatore. Drugi centri finansirani su delom (*RAND*) ili u potpunosti – *Institut za mir SAD* (US Institute for Peace) – iz budžeta. Istraživački centri u SAD pretežno su nezavisne ustanove za razliku od evropskih koje po pravilu osnivaju i finansiraju državne institucije ili partije (Nemačka). Kao neprofitne organizacije, istraživački centri u Kanadi i SAD oslobođeni su plaćanja poreza, ali

su i zakonom sprečeni da direktno lobiraju ili da na drugi način vidljivo utiču na stvaranje zakona. Način finansiranja ovih ustanova čest je argument kojim se u pitanje dovodi njihov integritet, u kontekstu prilagođavanja istraživanja i analiza promovisanju interesa donatora (tzv. *third party* marketinška tehnika). Istraživački centri koje osnovaju naftne i duvanske kompanije radi promovisanja istraživanja koja osporavaju negativne efekte klimatskih promena, odnosno vezu između konzumiranja cigareta i kancerogenih oboljenja, predstavljaju očigledan primer ovakve prakse. Manje očit uticaj vidljiv je na primeru *Heritejdža* koji je javno kritikovao usvajanje Kjoto protokola, u vreme kada je većina donacija stizala iz naftne kompanije *Exxon Mobile* (Greenpeace USA Research Department, 2007).

NIC u procesu donošenja odluka

O uticaju koji NIC imaju na proces donošenja zakona i kreiranje državne politike postoje oprečna mišljenja, uključujući tu i ona koja mistifikuju njihovu ulogu, smatrajući ih američkom „vladom u senci“, s obzirom na to da se u vodećim centrima nalaze prominentna imena iz sveta politike i da se kadrovi u NIC i administraciji periodično rotiraju. Prilikom smene vlasti i promene odnosa snaga u Kongresu, državni službenici pronalaze angažman u civilnom sektoru da bi, nakon izvesnog vremena, nastavili karijeru u državnim institucijama. Ovakva praksa „prelivanja“ kadrova navela je pojedine komentatore da ovaj fenomen nazovu „vlada na čekanju“. Primera radi, poznato je da se u periodu vladavine demokrata, republikanski kadrovi mobilišu u *AEI* (American Enterprise Institute). Osim toga, članovi Kongresa neretko se nalaze u upravljačkim telima NIC. Prekomerno bavljenje politikom i približavanje vladi može podriti nezavisnu poziciju i reputaciju NIC. Kako ne kriju ambicije da utiču na donosiocel odluka, nezavisne istraživačke ustanove suočavaju se sa rizikom da budu doživljene kao produžena ruka vlasti ili kao lobi grupe. To je naročito primetno kod onih ustanova čiji uticaj i publicitet variraju u zavisnosti od toga koja je stranka na vlasti. Tokom prethodnih decenija *Savet za međunarodne odnose* prednjačio je po broju državnih zvaničnika iz obe partije koji su prošli kroz njegove redove, usled čega se



CFR doživljava kao najuticajnija nevladina institucija u američkoj politici.

Ipak, neosnovano je reći da NIC definišu politiku SAD, s obzirom na složenost procesa donošenja odluka u Vašingtonu. Njihov se značaj ogleda ponajviše u uticaju na uobličavanje strateških smernica i prioriteta američke politike. Kroz usmeravanje javne debate, kritiku zvanične politike i javno zalaganje, NIC su katalizator novih, nezavisnih gledišta u domenu praktične politike koja često nalaze mesto u politici Vašingtona.

S obzirom na to da ne postoji jasan metodološki okvir na osnovu koga je moguće precizno odrediti učestvovanje civilnog sektora u procesu formulisanja bezbednosne i odbrambene politike SAD, udeo NIC posredno je vidljiv na više planova. Preporuke iz analiza i studija ovih ustanova mogu se prepoznati u nacrtima strategija nacionalne bezbednosti i odbrane (Ranquet, 1997), a predsedničke kampanje po pravilu predstavljaju idealnu priliku za promovisanje novih ideja i koncepcija. Sa druge strane, predsednički kandidati po pravilu besplatno koriste podršku i ekspertizu NIC, što doprinosi kredibilitetu njihovih političkih programa i otvara mogućnost za angažovanje njihovih eksperata u Administraciji.

Tako su se tokom vladavine predsednika Džimija Kartera, u predsedničkom timu našli kadrovi *Brukingsa* i *Saveta za međunarodne odnose*. Tokom dva mandata, Reganova administracija oslanjala se na oko 200 eksperata koji su dolazili iz *Huver institucije*, *Heritejdža*, *AEI* i *CSIS*. Istaknutu ulogu u kreiranju politike tada je imao *Heritejdž*, čija je studija „Mandat za promenu“ postala osnov Reganovog programa 1980. godine (Abelson, 2002: 142). Smatra se da je tokom vladavine demokrata 90-ih godina *Institut za progresivnu politiku* (Progressive Policy Institute) imao veliki uticaj na Klintonovu administraciju, a Klinton je u jednom periodu predsedavao ovom ustanovom. Klintonova vlada je pod uticajem preporuka o potrebi osnivanja saveta za ekonomsku bezbednost, koje je dobijala od *Karnegi zadužbine*, formirala Nacionalni ekonomski savet (Haas, 2002) .

Dolaskom republikanaca na vlast u prvi plan ponovo izbijaju konzervativni NIC. U predizbornoj kampanji Buša mlađeg angažovano je preko sto eksperata, od kojih su mnogi dolazili iz *Huver institucije*. Kadrovi ove institucije igrali su

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

istaknutu ulogu tokom Bušovog mandata (Kondoliza Rajs, Džordž Šulc) (Abelson, 2002: 140–141). Doktrina preventivnog rata Bušove administracije, koja je deo strategije nacionalne bezbednosti iz 2002. godine, pripisuje se uticaju grupe neokonzervativnih centara, na čijem su čelu bili *Projekat za novi američki vek* (Project for a New American Century – PNAC) i *Centar za bezbednosnu politiku* (Center for Security Policy). *Projekat za novi američki vek* (PNAC), čiji je jedan od osnivača Ričard Čejni, potpredsednik SAD u vreme vladavine predsednika Buša, navodi se i kao jedan od idejnih pokretača invazije na Irak (Project for New American Century, 1998), a više članova centra je nakon dolaska republikanaca na vlast postavljeno na ključna mesta u Bušovoj administraciji. Među proponentima napada na Irak bio je i AEI. U svom govoru održanom pred predstavnicima AEI uoči vojne intervencije u Iraku, bivši američki predsednik izjavio je: „Vi obavlјate tako dobar posao da je moja administracija pozajmila dvadeset takvih umova“ (Christian Science Monitor).

Uloga NIC dolazila je do izražaja i prilikom formulisanja takvih strateških odluka kao što su bile odluke donošene prilikom proširenja NATO saveza u prvoj polovini 90-ih (istaknuta uloga RAND na afirmaciji proširenja tokom serije analitičkih brifinga) (Asmus, 2002). Konzervativni *Heritejdž* ističe povlačenje SAD iz antibalističkog programa (ABM Treaty) 2002. godine kao posledicu svojih preporuka datih administraciji (Spring, 2002).

Jedan od najočitijih primera uticaja NIC na politiku ogleda se u kampanji 14 konzervativnih centara u periodu 1990–1997. godine. Kampanja je trebalo da ospori naučne dokaze o negativnim efektima globalnog zagrevanja. Kampanja se sastojala od pružanja organizacione podrške pojedinim predstavnicima iz akademske sfere, mobilisanja javnog mnjenja putem serije javnih foruma i konferencija za javnost, kao i svedočenjima u Kongresu i objavljivanjem serije publikacija. U pomenutom periodu proizvedeno je i objavljeno čak 224 teksta na tu temu. Ove ustanove iza kojih su stajali interesi velikih korporacija uspešno su redefinisale problem klimatskih promena i uticale na politiku republikanske administracije. Uprkos podršci javnog mnjenja koja je išla u korist Kjoto protokola, Senat je 1997. godine izglasao *Rezoluciju* 98. Njom se odbacuje svaki sporazum koji uslovlјava ograni-



čenje emisije štetnih gasova, a SAD ni do danas nisu prihvatile Kjoto sporazum (McCright and Dunlap, 2003). Nedavna inicijativa *Centra za strateške i međunarodne studije* i *Centra za novu američku bezbednost* (CNAS) nastoji da svrsta klimatske promene visoko na listu izazova nacionalne bezbednosti SAD, a slične preporuke stižu i od Saveta za međunarodne odnose (Ignatius, 2009).

U sadašnjoj Administraciji ističe se uloga Li Hamiltona, predsednik *Centra Vudro Vilson* (Woodrow Wilson International Center) i uticaj na stavove predsednika Obame kada je reč o politici prema Iranu (Ignatius, 2009). Istaknutu ulogu u formiranju politike nove Administracije ima *Centar za američki progres* (Center for American Progress), koji je u kratkom periodu (osnovan 2003) stekao status najuticajnijeg „progresivnog“ NIC. *Centar za američki progres*, po uzoru na prorepublikanski *Heritejdž*, pruža intelektualnu podršku razvoju Obamine političke platforme, koja je odnela pobedu na nedavnim predsedničkim izborima, a vodeći ljudi *Centra* nalaze se na čelu predsedničkog „tranzicionog tima“. Među inicijativama CAP, koje su postale deo predsedničke agende, ističe se strategija postepenog povlačenja trupa iz Iraka i jačanja vojnog prisustva u Avganistanu, kao i plan racionalizacije i nivelisanja vojnog budžeta (Center for American Progress, 2009). U Obaminom timu nalazi se i nekoliko predstavnika *Brukingsa*.

Kako i sami NIC nastoje javno da promovišu svoj značaj u cilju privlačenja donatora, njihov udeo u kreiranju američke bezbednosne i odbrambene politike predmet je subjektivnih procena. Sa izvesnošću se, međutim, može reći da američki establišment prepoznaje značaj nezavisnih istraživanja i analiza u procesu kreiranja praktične politike i donošenja odluka. Kada je reč o istraživačkim centrima sa prostora Zapadnog Balkana, njihova uloga i uticaj na društvena zbivanja su u kontekstu položaja civilnog sektora i odnosa sa državnim institucijama. U poređenju sa sličnim ustanovama u razvijenim zemljama, regionalne *think tank* ustanove se još uvek bore da uspostave kredibilitet a delokrug rada im je često ograničen usled nedostatka sredstava. Od njihove sposobnosti da promovišu stručna a ujedno i autentična, nezavisna gledišta, zavisice u kojoj meri će biti prepoznati kao nezaobilazna instanca u procesu formulisanja praktične politike.

NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Literatura:

1. Asmus, R. D. (2002) Having an impact: Think Tanks and the NATO enlargement debate. *U. S. Foreign Policy Agenda* Vol 7(3): 29–32
2. Abelson, D. E. (2002) *Do Think Tanks Matter?* Montreal: McGill Queen's University Press. Available from: http://books.google.com/books?id=4Tp0OdOkbmgC&dq=Do+think+tanks+matter&printsec=frontcover&source=bn&hl=en&ei=iS—SY7ADoS2jAeE-eSnCA&sa=X&oi=book_result&resnum=5&ct=result (pristupljeno 16. 3. 2009).
3. Center for American Progress (2009) *Obama's Defense Budget is on Target**, Washington, DC: Center for American Progress. Available from: http://www.americanprogress.org/issues/2009/02/defense_budget.html (pristupljeno 2. 3. 2009)
4. Christian Science Monitor. *Spheres of influence*. Boston: *Christian Science Monitor*, <http://www.csmonitor.com/specials/neocon/spheresInfluence.html>
5. Center for Strategic Studies (2007) *The age of consequences: The foreign policy and National Security Implications of Global Climate Change*. Washington, DC: Center for Strategic Studies. Available from: http://www.csis.org/media/csis/pubs/071105_ageofconsequences.pdf (pristupljeno 25. 2. 2009).
6. Dolny, Michael (2008) *The Incredible Shrinking Think Tank*. Fairness and Accuracy in Reporting, Available from: <http://www.fair.org/index.php?page=3322> (pristupljeno 15. 2. 2009).
7. Greenpeace USA Research Department. (2007) *Exxon Mobile Continued Funding of Global Warming Denial Industry*. Washington, DC: Greenpeace USA Research Department. Available from: <http://www.scribd.com/doc/7807842/Green-Peace-Exxon-Mobil-Funds-Global-Warming-Denialists> (pristupljeno 15. 3. 2009)
8. Haas, Richard N. (2002) Think Tanks and U.S. Foreign Policy-A Policy-maker's Perspective. *U. S. Foreign Policy Agenda*: 7. Available from: <http://www.scribd.com/doc/3210628/the-role-of-think-tank-in-us-foreign-policy> (pristupljeno 7. 3. 2009).
9. Ignatius, D. (2009) On Iran, an Apostle of Patience. *The Washington Post*. 26. 2. 2009. Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/25/AR2009022503122.html> (pristupljeno 2. 3. 2009).
10. McCright, A. M. and Dunlap, R. E (2003) Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy, *Social Problems* Vol. 50, No 3 (2003): 353–355. Available from: <http://ireswb.cc.ku.edu/~crgc/NSFWorkshop/Readings/Defeating%20Kyoto.pdf> (pristupljeno 8. 3. 2009).



11. Mcgann, J. G. (2008) *The Global 'Go-to' Think Tanks*. Think Tanks and Civil Societies Program. Philadelphia: University of Pennsylvania-Upenn. Available from: http://www.sas.upenn.edu/irp/documents/2008_Global_Go_To_Think_Tanks.pdf (pristupljeno 20. 2. 2009)
12. Mcgann, J. G. (2005) *Think Tanks and Policy Advice in the US*. Philadelphia: University of Pennsylvania. Available from: http://www.kas.de/wf/doc/kas_7042-544-1-30.pdf (pristupljeno 19. 2. 2009)
13. Mcgann, J. G. (2009) The Think Tank Index. *Foreign Policy*, januar 2009. Available from: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4598 (pristupljeno 18. 2. 2009).
14. Project for New American Century (1998) *Letter to President Clinton on Iraq*. Project for New American Century, 26. 1. 1998. Available on: <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm> (pristupljeno 25. 2. 2009).
15. Ranquet, R. (1997) Think Tanks and the national Security Strategy formulation process. *Defense Acquisition University Review Quarterly, Winter 1997*. Available from: <http://www.dau.mil/pubs/arq/arq97.asp> (pristupljeno 25. 2. 2009).
16. Spring, B. (2002) The Role of Think Tanks in US Foreign Policy. *U. S. Foreign Policy Agenda, Vol 7(3)*. Available from: <http://guangzhou.usembassy-china.org.cn/uploads/images/QHgRpr9Ar-KtqbselUI05Q/ijpe1102.pdf> (pristupljeno 23. 2. 2009).

**NEZAVISNI
ISTRAŽIVAČKI
CENTRI I POLITIKA
BEZBEDNOSTI**

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

Evropska politika upravljanja migracionim tokovima i Srbija kao njen deo

Biljana Đorđević

demonstrator na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Kategorija: Izvorni naučni rad

UDK: 314.113:314.15-024.64(4-672EU) ; 351.756(4-672EU)

Sažetak

Ovaj tekst kritički analizira rešenja koje nudi Pakt o imigraciji i azilu usvojen tokom francuskog predsedavanja EU 2008. godine. Pakt o imigraciji i azilu treba da strateški pogura kreiranje zajedničke imigracione politike. Rano je reći hoće li u tome uspeti i jesu li države članice na to spremne. Mnogo je izvesnije da su spremne i voljne da se bore protiv neregularnih migracija, a to dokazuje i nova i kontroverzna Direktiva o povratku. Srbija želi članstvo u Evropskoj uniji, a pre toga bezvizni režim sa EU za svoje građane, stoga mora usaglasiti svoju migracionu politiku sa evropskim standardima.

Ključne reči: liberalizacija viznog režima, Evropski pakt o imigraciji i azilu, Direktiva o povratku, masovna regularizacija neregularnih migranata, integracioni ugovori

Zašto Srbiju treba da interesuje kuda ide evropska politika u oblasti migracija?

Srbija je samovoljno definisala i preuzela mnoštvo obaveza vezanih za upravljanje migracijama, koje zahtevaju usaglašavanje sa relevantnim politikama EU u toj oblasti. U Nacionalnom programu Republike Srbije za integraciju u Evropsku uniju (NPI), u delu koji se odnosi na upravljanje migracijama, stoji da „migracije predstavljaju globalni fenomen čiji uticaj i posledice prevazilaze nacionalne okvire“, te da je Srbija „opredeljena da u svom segmentu bude deo evropske politike i strategije upra-



vljanja migracionim tokovima“ (Vlada Republike Srbije, 2008). Neke od kratkoročnih prioriteta NPI predstavljaju izrada i usvajanje Strategije za upravljanje migracijama, uspostavljanje radnog tela Vlade za upravljanje migracijama, zaključivanje sporazuma o readmisiji sa Norveškom, Danskom, Islandom, Velikom Britanijom, Irskom, Švajcarskom i Lihtenštajnom, kao i zaključivanje protokola o sprovođenju sporazuma o readmisiji na osnovu obaveza predviđenih u Jedinstvenom sporazumu o readmisiji.

U Mapi puta za liberalizaciju viznog režima, pored ostalih, navodi se i uslov po kome Srbija treba da obezbedi efikasno proterivanje državljana trećih zemalja koji ilegalno borave na njenoj teritoriji. Kad je reč o upravljanju migracijama, u ovom je dokumentu naglasak stavljen na borbu protiv ilegalne migracije razvojem mehanizma za praćenje migracija, za sprečavanje i za istraživanje organizovane ilegalne migracije (Kabinet potpredsednika Vlade Srbije, 2008).

Zbog svega ovoga za Srbiju je izuzetno važno da prilikom izrade neophodnih političkih i pravnih dokumenata prati razvoj EU u ovoj oblasti, kao i nove evropske regulative. Usvajanje dva dokumenta obeležilo je evropsku politiku koja se bavi migracijama i davanjem azila u 2008. godini. U pitanju su Evropski pakt o imigraciji i azilu i Direktiva o zajedničkim standardima i procedurama za povratak državljana trećih zemalja koji ilegalno borave u EU. Dok se tzv. Direktiva o povratku nalazi na evropskoj agendi još od septembra 2005. godine, kada je Evropska komisija inicirala njeno donošenje, Pakt predstavlja francuski projekat. U proleće 2008. godine francuski ministar imigracije Bris Orffe krenuo je u obilazak glavnih evropskih gradova kako bi bio usaglašen nacrt Pakta.

Kako odabir reči može uticati na nivo zaštite ljudskih prava: ilegalno ili neregularno?

U Paktu i Direktivi se izraz „ilegalne migracije“ koristi da bi bilo označeno prisustvo onih ljudi na teritoriji države članice EU koji su državljani trećih zemalja i koji ne ispunjavaju, ili koji više ne ispunjavaju, uslove ulaska u zemlju propisanih u članu 5 Šengenskog graničnog pravilnika¹ ili pak druge uslove ulaska i nastanjenja na teritoriji države članice o kojoj je reč. U određenim međunarodnim organizacijama, istraživačkim institutima i

ANALIZA

¹ Prema članu 5 Šengenskog graničnog pravilnika pravo na slobodno kretanje unutar Evropske zajednice imaju državljani EU, članovi porodica državljanina EU koji su državljani trećih država, kao državljani trećih država i članovi njihovih porodica koji prema ugovorima između Zajednice i država članica s jedne, i trećih država, s druge strane, imaju pravo na slobodno kretanje ekvivalentno državljanima Unije.

ANALIZA

akademske krugovima na izraz „ilegalne migracije“ ne gledaju blagonaklono, već umesto njega upotrebljavaju izraze kao što su „neregularne migracije“, „migracije bez dokumenata“ ili „nedozvoljene migracije“. Ove organizacije zastupaju stav da imigrante ne treba smatrati ilegalcima, već ljudima bez validnih dokumenata, odnosno ljudima sa neregulisanim statusom u stranoj zemlji. U pitanju je konceptualna razlika, a ne tek puki terminološki spor. Može li ljudsko biće biti ilegalno? Mogu li ljudi biti smatrani kriminalcima samo zato što su došli tamo gde nisu poželjni? Krivica „ilegalnih“ imigranata je u tome što nemaju vizu ili dozvolu boravka na teritoriji jedne zemlje i oni zbog toga mogu do deportacije biti zatvoreni u specijalne pritvorne jedinice. Implicitno nazivanje ljudi kriminalcima korišćenjem izraza „ilegalni imigrant“ sada se materijalizuje uplitanjem krivičnog prava u oblast migracija. U Italiji je, na primer, donet zakon kojim se ilegalne migracije smatraju kriminalom. Italijansku vladu su zbog novih propisa kritikovali Evropski parlament, UN, Vatikan, grupe za ljudska prava i italijanska leвица u opoziciji. Italijanski ministar spoljnih poslova Franko Fratini odgovorio je na te napade rekavši da je Italija u dobrom društvu, jer je ilegalna imigracija već proglašena kriminalom u Francuskoj, Nemačkoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu (EurActiv, 2008).

Krivični zakon predstavlja definišući element ravnoteže između ovlašćenja vlasti i prava građana u jednoj državi i ta proporcija građanskih sloboda i dužnosti zaštite javnog reda i mira predstavlja u suštini konstitucionalno pitanje. Međutim, stranci nisu subjekti istih garantovanih građanskih prava koja važe za državljane, te država ima veću slobodu odlučivanja o tome šta će sa njima (Bogusz, B, Cholewinski, R. & Cygan, A, 2004). Kontrola granica, kontrola ulaska i boravka na teritoriji države, kao i davanje državljanstva jeste, uostalom, suvereno pravo države. Možda jedno od retkih koje joj je ostalo.

Smatram da nas terminologija „ilegalne migracije“ i „ilegalni imigranti“ navikava na ideju o ilegalnosti ljudi i priprema nas za to da na njih gledamo kao na kriminalce. Sve zemlje EU koriste te izraze, a „samo“ najveće imigracione zemlje u Evropi imaju zakone koje „ilegalnu migraciju“ smatraju kriminalom. Stanje ilegalnosti podrazumeva postojanje granica svuda (u centru grada, na autobuskoj stanici, u hitnoj pomoći) gde bi ljudi koji su osuđeni na ilegalnost mogli biti prepoznati kao takvi, uhvaćeni, pritvoreni, a zatim deportovani.



Zbog načina na koji ih označavamo ovi ljudi postaju kategorizovani kao ilegalni, i to ne samo u susretu sa državnim organima, već i sa ostalim građanima.

U ovom tekstu se izraz „ilegalne migracije“ koristi tamo gde se navode odluke Pakta i Direktive, kao i prioritete srpske vlade istaknuti u NIP i Mapi puta za liberalizaciju viznog režima koji su, jasno, usaglašeni sa rečnikom EU. U svim ostalim slučajevima ostaće alternativni i prihvatljiviji izraz „neregularne migracije“, sa kojim se složilo najviše aktera koji se bave migracijama.²

Veliki broj imigranata koji danas imaju pravo boravka u EU našli su se u nekom trenutku u neregularnom položaju, prekršivši na ovaj ili onaj način imigracione zakone. Najveći broj neregularnih imigranata nije stigao u Evropu krijumčarenjem, već regularno uz posedovanje vize, ali se nakon njenog isteka nije vratilo u zemlju porekla. Treba razlikovati neregularan ulazak (krijumčarenje ljudi, prelazak granice na neregularan način ili ulazak sa falsifikovanim dokumentima) i neregularan boravak (ostanak u zemlji i nakon isteka vize ili boravišne dozvole, ostanak u zemlji nakon odbijanja zahteva za dobijanje azila, nedozvoljeni rad). Imigrant se može kretati u prostoru između regularnosti i neregularnosti, ulazeći u sive zone i izlazeći iz njih. Dихотомја legalno/ilegalno, odnosno regularno/neregularno predstavlja pojednostavljivanje realnog stanja stvari i negira postojanje brojnih spornih prostora (i)legalnosti. Prava i obaveze „legalnih“ migranata na teritoriji jedne države nisu jednaka. Student i radnik imaju različiti imigracioni status, koji se uglavnom odnosi na dozvoljeni broj sati rada. Ako ograničenje radnih sati za studenta iznosi 20 sati nedeljno, možemo se pitati postoji li razlika u njegovom statusu ako on/ona prekrši to pravilo i radi 22 sata, odnosno 40 sati. Treba li mu zbog toga uskratiti gostoprimstvo? Bridžit Anderson i Martin Ruz, istraživači na projektu „Menjanje statusa, menjanje života?“ koji je sproveo Centar za migracije, politiku i društvo Univerziteta u Oksfordu (Više o projektu na: <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/reports/changing-status/>), uvode novi pojam *polusaglasnost*. Pojam je osmišljen tako da pokrije prostor između legalnog i ilegalnog, koji obuhvata zapošljavanje imigranata koji imaju dozvolu boravka, ali koji krše ograničenja vezana za zapošljavanje postavljena njihovim imigracionim statusom (Ruhs, M. and Anderson, B, 2006). U Ujedinjenom Kraljevstvu svako kršenje uslova vezanih za imigracioni status povlači mogućnost proterivanja imigranta i kažnjavanja poslodavca. Anderson i

ANALIZA

² Ovaj izraz je zvanično potvrdila Generalna skupština UN Rezolucijom 3349 (XXX) 9. 12. 1975. godine.

ANALIZA

Ruz smatraju da se linija između legalnog i polusaglasnog, kao i linija između polusaglasnog i ilegalnog/neregularnog može povlačiti svaki put drugačije i biti politizovana i arbitrarna, odnosno smatraju da je ilegalnost socijalno konstruisana.

Međunarodna organizacija za migracije promovisala je 2008. godine u svom godišnjem izveštaju o migracijama u svetu ovaj koncept tri nivoa saglasnosti (regularno, polusaglasno i neregularno) (International Organization for Migration, 2008).

Šta sadrži, a šta ne sadrži Pakt o imigraciji i azilu?

Pakt je usvojen u oktobru 2008. godine, usred francuskog predsedavanja Evropskom unijom, potvrđujući shvatanje da je pitanje migracija za Francusku bilo jedno od prioriternih. Predsednik Nikola Sarkozy zalagao se za usvajanje ovog Pakta još tokom svoje izborne kampanje koju je vodio tokom proleća 2007. godine. Postoje čak i ozbiljni razlozi za sumnju da Pakt predstavlja evropeizaciju francuske migracione politike (Carre-ra, S and Guild, E, 2008) i želju da se ozbiljno utiče na prioritete novog tzv. Stokholmskog programa u oblasti pravde, slobode i bezbednosti, koji treba da bude usvojen za period 2010–2014. godine. Evropska komisija pokrenula je javne konsultacije³ o ovom programu baš u vreme usvajanja Pakta. Stokholmski program treba da bude usvojen u drugoj polovini 2009. godine, kada EU predsedava Švedska, i on treba da predstavi nove prioritete u okviru tzv. trećeg stuba EU. Treba reći da su ovome prethodila dva srodna programa. Prvi je usvojen tokom Evropskog Saveta u Tampereu za period 1999–2004. godine i on je postavio osnovu zajedničke politike EU u oblasti migracija, azila, viza i integrisanog upravljanja granicama. Drugi, Haški program za period 2004–2009. godine trenutno je na izmaku i u velikoj je meri usvojen pod uticajem događaja od 11. septembra 2001. godine.

Pakt o imigraciji i azilu je politički dokument, pravno neobavezujuć i sadržinski ne donosi ništa radikalno novo. Na prvi pogled izgleda kao da je njegov najveći značaj u samom činu donošenja i u pitanjima oko kojih se članice nisu slagale. Jedno takvo pitanje odnosi se na zabranu masovnih regularizacija (amnestija) neregularnih imigranata. Tokom neformalnih konsultacija Saveta ministara unutrašnjih poslova u Kanu ova zabrana povučena je iz nacrta Pakta ne bi li Španija podržala usvajanje

³ Javne konsultacije trajale su od 25.09.2008. do 04.12.2008. Više o ovome na: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm (11.1.2009.)



Pakta. Naime, početkom 2005. godine polovinu imigranata u Španiji činili su neregularni imigranti, te se španska vlada odlučila za amnestiju kojom je oko 700 hiljada regulisalo svoj status. Zapaterovi socijalisti su govorili o humanom pristupu imigraciji i novim građanima koji će plaćati doprinose socijalnom sistemu zaštite. Međutim, samo dve godine nakon toga ispostavilo se da se u Španiji nalazi novih milion neregularnih imigranata, koji su izgleda amnestiju shvatili kao ohrabrenje za to da dođu u Španiju (Kern, S, 2007). Nikola Sarkozy je kao ministar unutrašnjih poslova Francuske tu odluku španskih vlasti oštro kritikovao, podsećajući na to da je francuska legalizacija 80.000 ljudi 1997. godine dovela do četvorostruko većeg broja zahteva za dobijanje azila već sledeće 1998. godine. „Ako evropski lideri ne budu reagovali, naše demokratije će se suočiti sa porastom ksenofobije koju više neće biti u stanju da spreče“, rekao je Sarkozy (The Associated Press, 2006). Ovaj metod rešavanja problema neregularnih imigranata ne pogađa samo zemlju koja sprovodi regularizaciju, već i sve zemlje EU, zato što državljani koji nemaju državljanstvo EU, ali imaju prebivalište u jednoj od zemalja članica imaju prava na slobodno kretanje i boravak u svim zemljama Šengena do 3 meseca.

Italija je, takođe, na slične načine rešavala status neregularnih imigranata. Više od 600.000 ljudi je 2002. godine dobilo boravišne dozvole. Naravno, kada se Silvijo Berlusconi vratio na čelo italijanske vlade, pozicija Italije se promenila. Na primer, donesena je šestomesečna uredba, koja je često kritikovana, a koja je omogućila to da u avgustu 2008. godine na ulice velikih italijanskih gradova bude izvedena vojska kako bi pomogla policiji u borbi protiv kriminalaca, neregularnih imigranata i terorista. Trećina tih 4.000 vojnika bila je zadužena za čuvanje centara za prihvatanje neregularnih imigranata. Savet Evrope zahtevao je od Italije da okonča obračun s imigrantima, kao i uzimanje otisaka prstiju svim Romima u državi kako bi bio zastavljeno širenje talasa rasizma i ksenofobije (Danas, 2008).

Jedno izrečeno špansko „ne“ sprečilo je *zabranu* ovih masovnih regularizacija, ali je u Paktu ostalo to da ovakva pitanja rešava u zavisnosti od pojedinačnih slučajeva, a ne generalnim regularizacijama. Drugim protivljenjem Španije, kao i još nekih zemalja, odbačena je ideja o obaveznim *imigracionim ugovorima*, koju je Bris Ortfe, francuski ministar imigracije, pokušavao da nametne u prvim nacrtima. Imigracioni, tj. „integracioni ugovori“⁴ za imigrante podrazumevali bi da oni koji žele da se

ANALIZA

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

⁴ Ideja o „integracionim ugovorima“, kojim bi se regulisala prava i obaveze kako doseljenika tako i vlasti zemlje u koju migranti dolaze nastala je još pre dvadesetak godina u Holandiji. Ugovor je saglasnost volja dveju strana, a u ovom slučaju migranti nemaju mogućnost pregovora i uticaja na sadržaj ugovora. Pošto je u pitanju odnos pojedinac – država a ne odnos grupa, zajednica – država, ima onih koji smatraju da je to negiranje multikulturalizma i povratak asimilaciji. Virginie Guiraudon, Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience (ARI), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Demography+Population/ARI43-2008#sdfotnote5sym

ANALIZA

nasele u EU moraju da nauče jezik i da prihvate kulturu i vrednosti zemlje domaćina. Umesto ovih ugovora države članice pozvane su da promovišu integraciju imigranata „na način(...) na koji misle da će to biti odgovarajuće“, što državama ostavlja slobodu da zajključuju takve ugovore sa imigrantima ako to budu želele. Deset zemalja EU već ima integracione kurseve, ugovore i testove za sticanje državljanstva. Prve su ih uvele Švedska, Danska i Finska, a kasnije Holandija, Austrija, Belgija, Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka i Estonija.⁵ Mađarska razmišlja o uvođenju ovih ugovora, a u Španiji se za njih pred izbore iz 2008. godine zalagala Narodna stranka.

Iako zabrana masovnih regularizacija i obavezni integracioni ugovori nisu prihvaćeni u inicijalnom obliku, ove ideje u Paktu su itekako prisutne. Sve zemlje su se definitivno složile sa postojanjem pet osnovnih obaveza kako bi bilo moguće stvoriti zajedničku evropsku politiku u oblasti migracija i azila:

(1) Organizacija legalne imigracije tako da u obzir budu uzeti prioriteta, potrebe i kapaciteta prijema svake od država članica, kao i podržavanje integracije

Razvoj politike ekonomske migracije treba da odgovori potrebama tržišta rada i da privuče visokokvalifikovane radnike u EU, olakša prijem studenata i istraživača, da prednost privremenoj i cirkularnoj migraciji. Odobranje ovog pristupa selektivne imigracione politike vidljivo je u inicijativi o „plavoj karti“ – predlogu nedavno usvojene direktive koja uređuje uslove ulaska i boravka visokokvalifikovanih radnika.⁶ Opasnost selektivne imigracione politike predstavlja odliv mozgova iz zemalja porekla imigranata. Evropski savet se u Paktu deklarativno protivio tome iako je jasno da to nije konsistentno sa politikama privlačenja najkvalifikovanih radnika iz tih zemalja. Ukoliko iz zemalja u razvoju odlaze oni najbolji, šanse za napredovanje ovih zemalja nisu velike, te će se neregularno nadiranje svih ostalih u EU tako samo nastaviti. Najjednostavnije rečeno, ako EU želi ozbiljno da se pozabavi problemom neregularne imigracije, mora da otvori više kanala za dozvoljenu migraciju, jer su ljudi spremni da podnesu veliku žrtvu (pa i da poginu) pokušavajući da se dokopaju boljeg života, što se, nažalost, svakodnevno i dešava u vodama Mediterana.⁷ Kada je reč o efektivnijem sprovođenju ujedinjavanja porodica, Pakt poziva svaku zemlju članicu da razmotri svoje mogućnosti prijema, kao i

⁵ Kad je reč o Estoniji, ovi integracioni ugovori su pre svega namenjeni ruskoj manjini, dakle „starim migrantima“.

⁶ Direktiva je usvojena 25. maja 2009. godine. Više o direktivi na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:EN:HTML>

⁷ Najmanje 1502 neregularnih imigranata umrlo je tokom 2008. godine u pokušajima da stigne do granica EU, objavila je asocijacija „Fortress Europe“. Više o tome na: <http://www.marri-rc.org/Default.aspx?Lan=EN&mid=30&eid=532>



kapacitet određene porodice da se integriše. Neće biti integracijskih ugovora na evropskom nivou, već će svaka država uspostavljati ambiciozne planove o načinima integracije imigranata koji će se trajno nastaniti, kao i o načinima borbe protiv diskriminacije. Integracija treba da bude bazirana na ravnoteži prava i dužnosti imigranata.

(2) Kontrola ilegalne imigracije time što će biti osiguran povratak onih sa ilegalnim statusom u njihove zemlje porekla ili tranzita

Kontroverzna Direktiva o povratku bavi se rešavanjem ovog pitanja, a reakcije koje je izazvala opisaćemo kasnije. Jedan od instrumenata za njeno sprovođenje jeste potpisivanje sporazuma o readmisiji, bilo na bilateralnom, bilo na nivou EU. Države članice mogu dobrovoljno učestvovati u zajedničkim deportacijama, ali se pozivaju da razviju podsticajne sisteme za pružanje pomoći onima koji se odluče za dobrovoljni povratak. Međutim, države treba da informišu jedna drugu kako bi bile sprečene prevare onih koji su koristili finansijsku pomoć pri povratku u svoju zemlju, a zatim se vratili u EU. Najzad, Pakt traži sprovođenje rigorozne akcije i propisivanje proporcionalnih kazni za one koji eksploatišu ilegalne imigrante.

(3) Efektivnija kontrola granica

Evropska unija će početi da izdaje biometrijske vize od 1. januara 2012. godine i da postepeno uspostavlja zajedničke konzulate, naravno, na dobrovoljnoj osnovi. Pakt se zalaže za izdvajanje adekvatnih sredstava namenjenih agenciji „Fronteks“⁸ kako bi ona mogla ispuniti svoju misiju u uobičajenim, ali i u kriznim situacijama. U slučaju potrebe, uloga agencije „Fronteks“ biće ojačana, a postoji i opcija otvaranja specijalizovanih kancelarija za istočnu kopnenu granicu i južnu vodenu granicu EU, a možda i opcija formiranja evropske pogranične službe. Od 2012. godine, u zavisnosti od predloga EK, u središtu interesovanja bi mogli da se nađu elektronski sistemi registrovanja ulaska i izlaska državljanima EU i drugih putnika.

(4) Izgradnja „Evrope azila“

Haški program koji se bavi pravdom, slobodom i bezbednošću predvideo je uspostavljanje zajedničkog evropskog sistema davanja azila. Mere za izgradnju „Evrope azila“ podrazumevaju otvaranje Evropske kancelarije za podršku 2009. godine,

ANALIZA

⁸ Frontex, agencija EU sa sedištem u Varšavi u Poljskoj, formirana je 2005. godine sa misijom upravljanja spolnom granicom EU. Inače, međusobna saradnja MUP Srbije i Frontex po pitanjima operativne saradnje u domenu granične policije uređena je radnim sporazumom koji je potpisan u februaru 2009. godine. Više o samom Frontex na: <http://www.frontex.europa.eu/>

ANALIZA

uspostavljanje jedinstvene procedure za traženje azila, po mogućstvu tokom 2010. godine, a najkasnije do 2012. godine, pružanje finansijske pomoći i pomoći u ljudstvu državama članicama u kriznim situacijama u kojima se suočavaju sa masovnim prilivom azilanata, kao i jačanje saradnje sa Visokim komesarijatom za izbeglice Ujedinjenih nacija.

(5) Sveobuhvatno partnerstvo sa zemljama porekla i tranzita kako bi bio podstaknut sinergetski efekat migracije i razvoja

Migracije treba da postanu važna komponenta spoljne politike EU i njenih država članica. Pakt podseća na dokument pod nazivom „Globalni pristup migracijama“ iz 2005. godine, koji je pre svega okrenut Africi i Mediteranu. On se zalaže za pristup koji bi trebalo da koristi kako zemljama porekla i destinacije, tako i samim imigrantima i koji je značajan i za istočnu i južnu Evropu. Ministarska konferencija o izgradnji migracionih partnerstava održana je u aprilu 2009. godine u Pragu. Potrebno je sačiniti sporazume o migracijama sa zemljama porekla ili tranzita na nivou EU ili na bilateralnom nivou. Državljanima istočne i južne Evrope treba ponuditi šanse za legalnu migraciju prema potrebama tržišta rada, uz favorizovanje privremene i cirkularne migracije.

Zamišljeno je da sprovođenje Pakta bude praćeno organizovanjem godišnjih rasprava o politici imigracije i azila. Savet i Komisija bi pripremali godišnje izveštaje o sprovođenju ovih obaveza, a države članice bi razvijale indikatore pomoću kojih bi bili ocenjivani uticaj i efektivnost politika. Takođe, države bi trebalo jedna drugu da obavestavaju o novim merama ili zakonodavnim reformama koje planiraju.

Direktiva o povratku ili „Direktiva srama“

Ministri unutrašnjih poslova EU početkom juna 2008. godine usvojili su tekst Direktive u čijoj preambuli stoji da je legitimno to da države članice vrata ilegalne imigrante u njihove zemlje porekla, u zemlje tranzita ili u bilo koje druge zemlje u koje oni odluče da se dobrovoljno vrata. U Paktu stoji da svi ilegalni imigranti moraju napustiti teritorije država članica. Osim proterivanja ilegalnih imigranata, moguće je i na drugi način rešiti ovaj problem. Ranije smo već pomenuli legalizaciju, odnosno regularizaciju, koja Paktom nije zabranjena u



masovnom obliku, ali se ipak želi izbeći. U oba dokumenta prioritet je dat dobrovoljnom povratku a ne deportaciji. Prema Direktivi, licu je nakon odluke o iseljenju omogućeno da se u periodu od 7 do 30 dana pripremi za dobrovoljni povratak. Taj period može biti produžen ukoliko se proceni da je to neophodno, na primer zbog dece koja pohađaju školu. Ukoliko nakon isteka vremena određenog za dobrovoljni povratak lice ne napusti zemlju, odnosno EU, izdaje se odluka o prisilnom iseljenju, koja može uključivati i kaznu zabrane ulaska u dotičnu zemlju i do 5 godina.

Direktiva je veoma kritikovana zbog člana 15, tako da je u javnosti gotovo i svedena samo na ovaj član. Po njemu državama članicama dopušteno je da zadrže imigrante u centrima za prihvatanje ilegalnih imigranata *i do 18 meseci* ukoliko ocene da postoji rizik da će pokušati bekstvo, odnosno ukoliko procene da lice izbegava ili podriva proces iseljenja. Naime, prvo se navodi da ljudi u ovim centrima mogu najduže biti zatvoreni 6 meseci pre deportacije, a zatim da u izvesnim situacijama, poput nedostatka saradnje lica o kome je reč ili njegove/njene zemlje porekla, period zatvaranja može biti produžen na dodatnih 12 meseci. Ne može se osporiti činjenica da ovi kampovi za zadržavanje imigranata pre konačne deportacije mogu polako biti pretvoreni u klasične zatvore. Zato su za EU značajni ugovori o readmisiji, kako bilateralni, tako i oni na nivou Zajednice, jer je država potpisnica ovih ugovora u tome slučaju obavezna da primi povratnike koji su njeni državljani.

U slučaju donošenja odluke o vraćanju maloletne dece bez roditeljske pratnje, biće zatražena pomoć odgovarajućih socijalnih službi i obezbeđeno to da se deca vrate članovima svojih porodica, starateljima ili da budu smeštena u adekvatne centre za prihvatanje. Pritvaranje porodica sa maloletnim decom i maloletnika bez pratnje sprovodiće se samo u krajnjoj nuždi, a biće pritvarani samo na najkraći mogući period.

Amnesti Internešnal (Amnesty International), Evropski savet o izbeglicama i egzilu⁹ i Evropska asocijacija za odbranu ljudskih prava¹⁰ bili su razočarani kada je Evropski parlament u proceduri saodlučivanja izglasao Direktivu o povratku sa 369 glasova koji su bili za usvajanje ovog dokumenta, 197 protiv njegovog usvajanja i 106 uzdržanih glasova. Mnogi parlamentarci iz Partije evropskih socijalista, partije Zelenih i Konfederalne grupe Evropske ujedinjene levice/Nordijske zelene levice odbili su da podrže usvajanje ove Direktive, smatrajući da se

ANALIZA

⁹ ECRE – European Council on Refugees and Exiles - Evropski savet o izbeglicama i egzilu

¹⁰ AEDH – Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme – Evropsko udruženje za odbranu ljudskih prava

ANALIZA

njome krše ljudska prava. Posebno oštro su reagovale latino-američke države, nazivajući Direktivu o povratku „Direktivom srama“, jer ljude proglašava kriminalcima i legalizuje ksenofobiju.

Opseg primene direktive

Procenjuje se da u EU živi oko deset miliona neregularnih imigranata – siromašnih radnika, žena i dece koji dolaze iz nerazvijenih zemalja. Oni su glavna meta ove Direktive.

Direktiva važi za sve države članice, osim za Ujedinjeno Kraljevstvo, Irsku i Dansku, ali zato važi i za zemlje koje nisu članice kao što su Island, Norveška, Švajcarska i Lihtenštajn (zbog njihovog pristupanja šengenskom *acquis*). Ona je obavezujući pravni instrument, što znači da države članice imaju 24 meseca¹¹ od objavljivanja Direktive u službenom glasilu da donesu nacionalne zakone koji će omogućiti njeno sprovođenje.

Zaključak

Iako je državama EU bilo potrebno skoro tri godine, ipak su uspele da se dogovore o zajedničkim standardima i principima koji će važiti kada je reč o proterivanju neregularnih imigranata. Međutim, situacija je znatno drugačija kada su u pitanju zajednička pravila za određivanje uslova ulaska i boravka stranaca. Pokušaj Komisije da 1999. godine inicira donošenje direktive koja bi regulisala pitanje ekonomske imigracije je propao. Tako se odustalo od donošenja sveobuhvatne direktive koja bi važila za sve kategorije ekonomskih aktivnosti imigranata. Odustalo se, zato što države na svojoj teritoriji ne žele sve imigrante, već samo visokokvalifikovane, a oko toga će se mnogo lakše složiti. Jasni su motivi ovih zemalja. Evropska unija želi da bude kompetitivna na globalnom tržištu, između ostalog i privlačenjem najboljih kadrova, koji umesto da odu u SAD ili u Kanadu treba da dođu u EU.

Ovaj pragmatičan pristup razumljiv je ukoliko ga posmatramo sa stanovišta interesa EU. Politički prioriteti EU jesu smanjenje neregularnih migracionih tokova i na nacionalnom i na evropskom nivou, kao i privlačenje visokokvalifikovanih imi-

¹¹ Kada je reč o zakonima koji se tiču pravne pomoći i predstavljanju ilegalnih migranata države imaju rok od 36 meseci (čl. 13 Direktive).



granata. Integracioni ugovori u onim zemljama koje ih imaju ne važe za građane EU, SAD, Kanade, Australije. Građani EU imaju pravo da bilo gde unutar EU stanuju i rade, kao i da glasaju na lokalnim izborima. Međutim, to na primer ne važi za Amerikance. Ipak, oni ne bi morali, na primer, da polažu test znanja holandskog jezika u svojoj zemlji porekla kako bi dobili boravišnu dozvolu. To znači da neki moraju, a neki ne moraju da se integrišu u zemlju u koju dolaze.

Ima političara koji tvrde da nije tačno to da Evropa želi da neke isključi iz društva blagostanja, već da ona zapravo želi da zaštiti sve zemlje od fenomena neregularnih migracija, koji nikome ne donosi korist. Takođe, Evropa pokušava da dokaže to da nije „tvrđava Evropa“, kao i da spreči stvaranje nove „gvozdenе šengenske zavese“ pregovarajući o liberalizaciji viznog režima sa zemljama sa kojima se graniči (uz prethodno potpisivanje ugovora o readmisiji). Nakon poslednjeg proširenja iz 2007. godine ta granica obuhvata Ukrajinu, Belorusiju, Rusiju, Moldaviju, Zapadni Balkan, Severnu Afriku i u širem pojasu Kavkaz i Bliski istok. Tokom procesa pridruživanja EU države Centralne i Istočne Evrope promenile su svoje imigracione zakone, učinivši ih restriktivnijim kada su u pitanju uslovi ulaska, izdavanja boravišnih dozvola, graničnih kontrola i readmisije. Kada su postale deo tzv. „Nove Evrope“, prestale su da budu samo zemlje tranzita i polako su počele sve više da postaju zemlje destinacije (Ricci, 2005). To isto čeka i zemlje Zapadnog Balkana ukoliko žele da njihovi građani putuju slobodno. Na taj način će zemlje kandidati i potencijalni kandidati predstavljati „tampon zone“ nekontrolisanih migratornih tokova u Evropsku uniju koji idu preko njene južne granice. Ugovori o readmisiji koje potpisuje EU dovode ove zemlje tzv. „tampon zone“ u situaciju da i same potpisuju takve ugovore sa zemljama visokog migracionog rizika. Na primer, Srbija je prema Sporazumu o readmisiji sa EU obavezna da primi ne samo svoje državljane, već i državljane trećih zemalja ukoliko su u EU ušle preko Srbije. Zato je za Srbiju važno to da ona, kada po molbi neke zemlje članice EU primi imigrante, može da pokrene postupak njihove readmisije u zemlju porekla ili u zemlju tranzita preko koje su ušli u Srbiju. Srbija je tako pokrenula inicijativu za zaključivanje bilateralnih sporazuma sa zemljama visokog migracionog rizika, i to pre svega sa onima koje nemaju potpisane ugovore o readmisiji sa EU (Turska, Moldavija, Ukrajina i Kina).¹²

ANALIZA

BROJ 12 · JANUAR – MART 2009

¹² Kasnije bi se moglo očekivati predlaganje takvih sporazuma i Indiji, Pakistanu, Avganistanu, Nigeriji, Bangladešu i Iranu. Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu, maj 2007 – maj 2008, Kabinet potpredsednika Vlade, Beograd, 2008, 269.

ANALIZA

Migraciona politika EU jeste restriktivna, a pošto se Srbija opredelila da bude deo evropske strategije o upravljanju migracijama, ona više ne može mnogo birati pravac kojim će se kreirati njena migraciona politika. Naravno, izgradnja sistema upravljanja migracijama treba da se oslanja na njen migracioni profil, trendove, potrebe i prilike u zemlji kako bi uspela efikasno da odgovori na buduće izazove, da iskoristi neke svoje osobenosti na najbolji način i da konačno omogući svojim građanima da slobodno putuju po Evropi.

Literatura:

1. Bogusz, B., Cholewinski, R. and Cygan, A. (2004) *Irregular migration and human rights: theoretical, European, and international perspectives*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
2. Carrera, S. and Guild, E. (2008) *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?* Brussels: CEPS. Available from: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1706
3. Danas (2008) *Politika bez humanosti, Savet Evrope traži od Italije da prekine obračun s imigrantima*. Danas, 30. jul 2008.
4. EurActiv (2008) *Berlusconi backs down on jailing immigrants*. EurActiv. Available from: <http://www.euractiv.com/en/mobility/berlusconi-backs-jailing-immigrants/article-173018>
5. European Pact on Immigration and Asylum. Usvojen tekst je identičan septembarskoj verziji. Available from: <http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489>
6. EUROPEAN PARLIAMENT AND OF EUROPEAN COUNCIL Directive 2008/115/EC of the of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. Available from: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20080618+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>
7. Guiraudon, V. *Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience (ARI)*. Madrid: Real Instituto Elcano. Available from: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/Demography+Population/ARI43-2008#sdfootnote5sym
8. International Organization for Migration (2008) *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Geneva: International Organization for Migration.



9. Kabinet potpredsednika Vlade Srbije (2008) Plan EU za liberalizaciju viznog režima s Republikom Srbijom, u: *Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu*, maj 2007 – maj 2008.
10. Kern, S. (2007) *Spain's Bluster Masks an Immigration Crisis*. August 16, 2007. Available from: http://www.americanthinker.com/2007/08/spains_bluster_masks_an_immigr.html
11. Pastore, F. (2004) *To Regularize or Not to Regularize: Experiences and Views from Europe, Briefing with Ferruccio Pastore, Deputy Director*. Rome: Center for International Policy Studies (CeSPI). June 30, 2004. Available from: <http://www.migrationpolicy.org/events/063004.php>
12. Ricci, A. (2005) Europe and Peoples – East Enlargement and Immigration, in: *A New Continent Called Europe – History and Perspectives of the European Union*, (Ed.) A. Carteny, Cluj-Napoca, Rome: CISUECO.
13. Ruhs, M. and Anderson, B. (2006) Semi-compliance in the migrant labour market. Centre on Migration. University of Oxford: Policy and Society, Working Paper No. 30.
14. The Associated Press (2006) *Spain insists immigration is a joint EU problem*. September 29, 2006. Available from: http://www.iht.com/articles/ap/2006/09/29/europe/EU_GEN_Spain_EU_Immigration.php
15. Vlada Republike Srbije (2008) Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju, oktobar 2008. Available from: <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=2>

ANALIZA

Nova Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore

Rajko Radević

istraživač u Centru za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) iz Podgorice

Kategorija: Pregledni rad

UDK: 351.862/.863(497.16)

Sažetak

Ovaj tekst analizira novu Strategiju nacionalne bezbjednosti usvojenu u crnogorskoj skupštini krajem 2008. godine. U tekstu su predstavljene pozitivne novine ovog dokumenta i njegove slabosti. Autor takođe prikazuje reakcije glavnih parlamentarnih stranaka u Crnoj Gori na prioritete bezbjednosne politike.

***Ključne riječi:** Strategija nacionalne bezbjednosti, NATO savez, izazovi, rizici i prijetnje po bezbjednost.*

* * *

Crna Gora je 27. novembra 2008. godine dobila novu Strategiju nacionalne bezbjednosti (Vlada Crne Gore, 2008). Ona predstavlja strateški dokument kojim se definišu razvoj i funkcionisanje sistema nacionalne bezbjednosti države. Prethodna Strategija, koja je doneta 2006. (Vlada Crne Gore, 2006). godine, pretrpjela je veliki broj kritika. Ktitikovali su je kako pripadnici domaće javnosti, tako i inostrani eksperti koji se bave bezbjednosnim pitanjima. Glavne kritike su se odnosile na činjenicu da prije donošenja ovog dokumenta nije postojala javna rasprava, te da ga je umjesto Parlamenta, donela Vlada Crne Gore. Ovakav način donošenja Strategije dovodio je u pitanje i sam legitimitet jednog ovako važnog dokumenta. Druga kritika odnosila se na neodređeni rječnik, te je neupućenom čitaocu bilo nemoguće da iz dokumenta jasno geografski locira Crnu Goru i kontekstualizuje pretnje iznijete u njemu. Novim dokumentom ispravljene su mnoge manjkavosti prethodnog, ali i dalje u nekim njegovim djelovima ima određenih nedostataka.

Počecemo prikazom pozitivnih novina. Dakle, ono što na prvi pogled možemo zapaziti jeste da nova Strategija konkretnije defi-



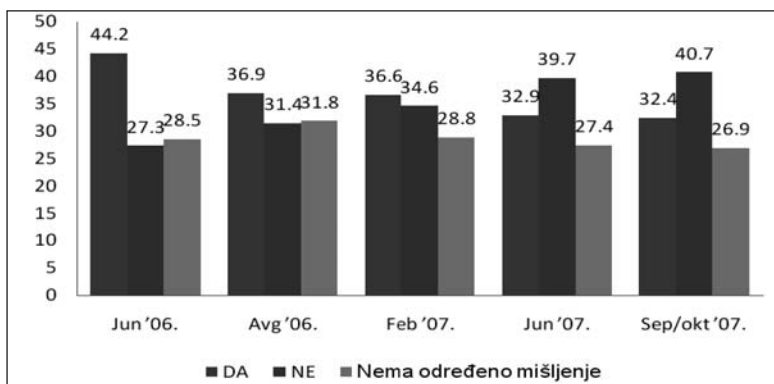
niše bezbjednosne izazove, rizike i prijetnje Crnoj Gori, pa i ciljeve koje se Strategijom žele ostvariti. Nadalje, Crna Gora je geografski definisana, tj. geografski pozicionirana. Dok u prethodnoj Strategiji takve odrednice nijesu postojale, u novoj se jasno navodi: „Crna Gora se nalazi između Istoka i Zapada, pripada i balkanskom i mediteranskom podneblju...“ Pozitivna novina u dokumentu je i ta što se Evropska unija jasno prepoznaje kao bezbjednosni faktor, što nije bio slučaj u prethodnoj Strategiji. To se jasno vidi u dijelu Strategije u kojem je navedeno sledeće: „S obzirom na to da je proces učlanjivanja u EU strateški prioritet Crne Gore, harmonizacija sa Zajedničkom spoljnom i bezbjednosnom politikom Evropske unije, kao i Evropskom bezbjednosnom i odbrambenom politikom, kao njenim integralnim dijelom, činiće okosnicu razvoja našeg postavljanja prema regionalnim, evropskim i svjetskim pitanjima.“

ANALIZA

Prioriteti bezbjednosne politike

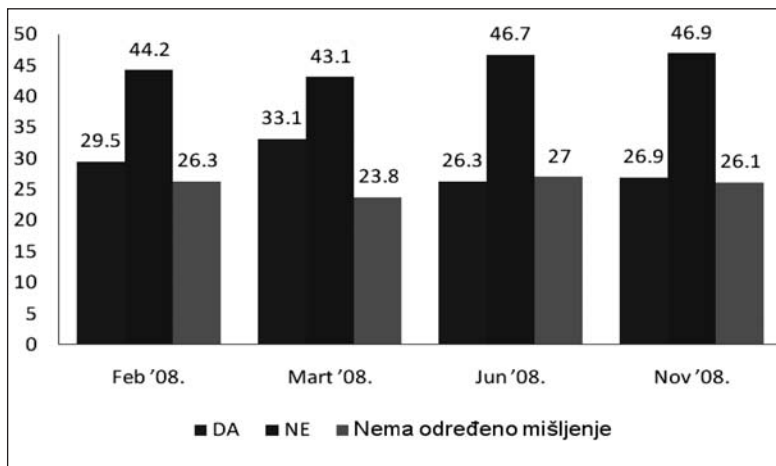
Prilikom prostog uvida u Strategiju, čitaocu veoma brzo postaje jasno da Crna Gora svoju odbrambenu politiku jasno definiše i pozicionira oslanjajući se na NATO savez. Takoreći, sve nade o garantovanju nacionalne bezbjednosti temelje se na eventualnom priključenju NATO. Pored nesporne činjenice da je i EU prepoznata kao bezbjednosni subjekt, NATO je ipak taj kojem se u Strategiji daje primat. Da li je to opravdano kada se zna da je podrška ulasku Crne Gore u NATO na najnižem stupnju u poslednjih nekoliko godina, ostaje da se vidi (tabela 1 i tabela 1A) [CEDEM (2006–2008)].

Grafikon 1: Da li Crna Gora treba da postane članica NATO saveza?



ANALIZA

Grafikon 1A: Da li Crna Gora treba da postane članica NATO saveza?



„Strategijom se potvrđuje državno opredjeljenje Crne Gore da preduzme sve neophodne aktivnosti kako bi zadovoljila uslove za njenu integraciju u evropske, euroatlantske i druge međunarodne bezbjednosne strukture. U tom kontekstu, strateški cilj Crne Gore je da, u najkraćem mogućem roku, postane punopravni član NATO-a i EU. Imajući u vidu taj cilj, Crna Gora je postala član Programa NATO-a „Partnerstvo za mir“ i potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (Vlada Crne Gore, 2008).“

„Crna Gora smatra da male države teško mogu samostalno osigurati i rješavati sopstvenu bezbjednost, zato perspektivu vidi u pristupanju sistemu kolektivne bezbjednosti (Vlada Crne Gore, 2008).“

„Polazeći od ekonomskog i napretka u sveukupnim već preduzetim reformama i integrativnim procesima, Crna Gora želi da uspostavi kvalitativno nove odnose sa NATO, koji treba da ojačaju našu ulogu i odgovornost u stabilnosti i bezbjednosti euroatlantskog prostora. Proširenjem Sjevernoatlantske alijanse na region Zapadnog Balkana, će se ojačati i dalje izgraditi područje vladavine zajedničkih vrijednosti koje dijeli NATO (demokratije, pravne države i ljudskih i manjinskih prava). Ovim će se, takođe, dodatno stabilizovati i ujediniti region koji dijeli zajedničke ciljeve i integrativne procese (Vlada Crne Gore, 2008).“



Analiza bezbjednosnih izazova, rizika i prijetnji

Težnje ka učlanjenju u NATO savez vidljive su i u dijelu dokumenta u kom su definisani eventualni izazovi, rizici ili prijetnje po bezbjednost i u kom se, umjesto prijetnji specifičnih za okruženje Crne Gore, prepisuju određene definicije koje možemo pronaći u NATO strateškim dokumentima. U prilog ovoj tezi možemo navesti i to da se u Strategiji ne navode eventualni izazovi, rizici i prijetnje koje bi mogle doći iz zemalja Zapadnog Balkana, dakle iz neposrednog okruženja. Na ovom se mjestu u Strategiji navode područja koja bismo ipak mogli okarakterisati kao sekundarna zbog prijetnji koje mogu proizvesti po crnogorsku nacionalnu bezbjednost. To su Bliski istok, Kavkaz i sjeverna Afrika. Ovi regioni su istovremeno prioriteta kada je reč o angažovanju NATO.

Još jedna manjkavost strategije odnosi se na navod u Strategiji koji govori o tome da organizovani kriminal Crnoj Gori prijeti isključivo kao spoljašnja prijetnja, dakle da se on nalazi samo negdje oko Crne Gore, dok se organizovani kriminal i korupcija kao unutrašnje prijetnje i ne pominju. Izazovi, rizici i prijetnje definisani su samo uopšteno.

Elementi sistema bezbjednosti

U dijelu Strategije u kom se govori o sastavu Savjeta za odbranu i bezbjednost vidimo da su u njegov rad uključeni predsjednik Crne Gore, predsjednik Vlade i predsjednik Skupštine. S obzirom na važnost koju ima ovo tijelo, čini se da bi u njegov rad trebalo uključiti i ministre odbrane, unutrašnjih poslova i javne uprave, direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost, kao i načelnika Generalštaba.

I na samom kraju, mogli bismo reći da je Strategija nedostatan u dijelu u kom bi trebalo da naglasi neophodnost zaštite ljudskih i manjinskih prava, kao i to koliki značaj ona ima za bezbjednost države. Takođe, u Strategiji nije dovoljno istaknuto to da treba, u skladu sa veličinom zemlje i njenom ekonomskom snagom, voditi računa o efikasnom upravljanju finansijskim resursima u sektoru bezbjednosti. Ovo je posebno bitno ukoliko u vidu imamo to da državni akteri u sektoru bezbjednosti troše deseti dio crnogorskog budžeta (Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave: 13.071.432,71 ; Uprava policije: 82.580.768,50 ;

ANALIZA

ANALIZA

Ministarstvo odbrane: 49.937.122,31; Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB): 8.789.432,00 od ukupnog budžeta u 2009. godini koji iznosi 1.623.684.943,65) (Skupština Crne Gore, 2008. godine).

Stavovi glavnih parlamentarnih stranaka o novoj Strategiji

Strategija je usvojena glasovima vladajuće većine u Parlamentu. Ministar odbrane je naveo da se Strategijom potvrđuje državno opredjeljenje Crne Gore da preduzme sve neophodne aktivnosti kako bi zadovoljila uslove za njeno integrisanje u evropske, evroatlanske i druge međunarodne bezbjednosne strukture.

Na drugoj strani, opozicione partije su mahom kritikovale Strategiju. Srpska narodna stranka (SNS) smatra da je Strategija loše sastavljen dokument, koji nudi štura i nedorečena rješenja za izazove koji se javljaju u oblasti bezbjednosti Crne Gore. Takođe, u SNS smatraju da se Strategijom Crna Gora želi „utopiti“ u NATO, a da pri tome ovo pitanje, ne bude prethodno provjereno na referendumu. Pokret za promjene bio je nešto blaži u kritikama koje je uputio novoj Strategiji i zadržao se na ocjeni da u Crnoj Gori mora mnogo toga da se promijeni kako bi ovakav dokument mogao da zaživi. U Socijalističkoj narodnoj partiji imali su, prije svega, primjedbe na dio koji definiše ciljeve postavljene u Strategiji, a zamjerali su i to što se njom „forsira“ ulazak u NATO, tj. to što se učlanjenju u ovaj savez daje prvenstvo u odnosu na ulazak u Evropsku uniju.

Literatura:

1. CEDEM (2006–2008) *Političko javno mnjenje Crne Gore*. Available at: www.cedem.cg.yu
2. Skupština Crne Gore (2008) *Zakon o budžetu Crne Gore za 2009. godinu*. Available at: <http://www.gov.me/files/1233583724.pdf>
3. Vlada Crne Gore (2008) *Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore*. Available at: <http://www.gov.me/odbrana/vijesti.php?akcija=vijesti&id=168693>
4. Vlada Crne Gore (2006) *Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore*. Available at: <http://www.gom.cg.yu/files/1170082263.doc>



Organizacije civilnog društva i javni nadzor sektora bezbednosti

Leneke Sprik

student na magistarskim studijama Međunarodnih organizacija i međunarodnih odnosa na Univerzitetu Groningen, Holandija i stažistkinja u Centru za civilno-vojne odnose

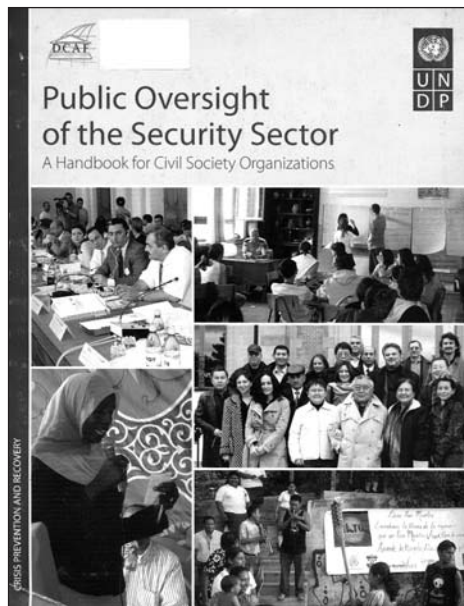
PRIKAZI KNJIGA

Cole, E., Eppert, K. and Kinzelbach, K. (2008) *Public oversight of the security sector. A handbook for Civil Society Organizations*. Bratislava: UNDP Bratislava Regional Centre. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Prikaz knjige

Ženevski Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) i Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) izdali su praktično uputstvo namenjeno organizacijama civilnog društva (OCD) kako bi ih informisali o najboljim načinima za unapređenje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Kako je rekao Manfred Novak (Manfred Nowak), specijalni izvestilac UN o torturi, ovaj izveštaj objedinjuje iskustva iz čitavog sveta i donosi građanskom društvu praktično uputstvo o tome kako da pomognu državnim institucijama bezbednosti da se pridržavaju zakona, da njihov rad bude transparentan i da za svoj rad budu odgovorni društvenoj zajednici. Shodno tome, izveštaj je posebno namenjen OCD i nevladinim organizacijama (NVO).

Ovaj priručnik podeljen je na tri dela. Prvi deo izveštaja se uglavnom bavi ulogama koje građansko društvo može da ima u



PRIKAZI KNJIGA

reformi sektora bezbednosti i pokušava da objasni zašto je važan demokratski nadzor sektora bezbednosti. Drugi deo bavi se strategijama i metodologijama kojima organizacije mogu pribеći da bi postigle svoje ciljeve. Konačno, treći deo izveštaja razmatra najčešće izazove i mogućnosti tekuće reforme sektora bezbednosti na nivou zemlje. Na osnovu ove analize, izveštaj je zaključen preporukama o načinima jačanja odnosa između institucija državne bezbednosti i organizacija koje se zalažu za poštovanje ljudskih prava.

Autori priručnika iznose nekoliko ključnih poruka. Prvo, u njemu se tvrdi da bi domaće OCD trebalo da budu glavni akteri u reformi sektora bezbednosti, jer su one bolje od svojih vlada obaveštene o potrebama i uslovima u svom okruženju. Zato je za njih presudno to da se u procesima reforme sektora bezbednosti ne povinuju mišljenju stručnjaka koji dolaze spolja kao što se to, nažalost, često dešava. Drugo, da bi se društvo oblikovalo tako da može da utiče na reformu sektora bezbednosti, OCD treba da izgrade sopstvene institucionalne kapacitete. Treće, i paralelno sa prethodnim, za OCD je važno da vreme posvete promovisanju, informisanju i lobiranju, što su sve korisni načini za proširivanje uticaja društva na državne institucije bezbednosti. Na kraju, autori ukazuju i na to da bi OCD mogle da iskoriste svoje prednosti, s obzirom na činjenicu da su nezavisne i nepristrasne. To bi trebalo da im omogući da postavljaju suštinska pitanja o nedostacima i pozitivnim stranama sektora bezbednosti.

Isto tako, kredibilitet je od ključnog značaja za efikasan nadzor sektora bezbednosti. S obzirom na to, OCD moraju da budu odgovornije od aktera i institucija koje kontrolišu. Autori ističu problem takozvane „praznine u odgovornosti“, jer ljudi često misle da OCD po pravilu nisu nikome odgovorne. Zato je za OCD važno da uspostave osnovne strukture i načine upravljanja, na primer, tako što će uspostaviti strukturu odgovornosti. Dajući dobar primer državnim institucijama, OCD bi mogle da ubede vlade da promene svoju politiku. U osnovi, struktura odgovornosti podrazumeva korišćenje metoda „štapa i šargarepe“. Na ovaj način OCD dobija legitimitet za svoju ulogu „psa čuvara“. Čini se da je prioritet u ovom izveštaju dobilo i pitanje ljudske bezbednosti. Međutim, iako ljudska bezbednost i nacionalna bezbednost jačaju jedna drugu, politika koja dovodi do bezbedne države ne donosi automatski bezbednost građanima kao pojedincima. Zato OCD treba da posvete veliku pažnju



sprečavanju kršenja ljudskih prava i zaštiti ljudskih prava tokom vanrednog stanja. Dakle, ogroman izazov reforme sektora bezbednosti leži u izgradnji odnosa poverenja između grupa koje se zalažu za poštovanje ljudskih prava i institucija državne bezbednosti.

Ovaj izveštaj daje veoma dobar pregled aktuelne literature i predstavlja detaljan vodič namenjen OCD koje se bave reformom sektora bezbednosti. Međutim, s obzirom na to da je ovaj izveštaj izdat 2008. godine, bilo je očekivano da više pažnje bude posvećeno terorizmu, kako sa aspekta koji mora biti uzet u obzir u vezi sa reformom sektora bezbednosti, tako i sa aspekta OCD koje treba da ispituju načine na koje bi se ovim pitanjem mogle baviti na lokalnom nivou. Upravo je to vid borbe protiv terorizma kojem nije posvećeno dovoljno pažnje. S druge strane, autori ipak ističu „odgovornost zaštite“, što je koncept koji je takođe stvoren tokom prošle decenije. Međutim, s obzirom na to da se uglavnom povezuje sa međunarodnim humanitarnim intervencijama, čini se da je tema „odgovornosti zaštite“ isuviše široka da bi se autori s njom uhvatili u koštac u jednom izveštaju koji se uglavnom bavi potrebama lokalnog građanskog društva. Njime se zaštita ljudskih prava stavlja na isti nivo kao i humanitarne obaveze međunarodne zajednice da deluju na sprečavanju kršenja ljudskih prava. To, međutim, nije toliko neophodno na lokalnom nivou i više je dužnost opšteg i međunarodnog karaktera. Isto tako, ovaj koncept je godinama bio predmet debate i još uvek nije jasno da li ova odgovornost postoji i, ako postoji, da li je prihvaćena u međunarodnom pravu kao opravdanje za prenebrgavanje Povelje UN.

Na prvi pogled se čini da je izveštaj dobro komponovan i da razmatra prave teme radi postizanja cilja koji je istaknut u predgovoru. Međutim, mogli bismo reći da je detaljan opis strategija i metodologija prosto previše opširan, a delom i nepotreban. Najveći broj OCD i NVO dobro su upoznate sa strategijama i metodologijama istraživanja, te bi zato ovo poglavlje moglo da bude kraće. Tako bi bilo više prostora za razmatranje načina na koje bi bilo moguće unaprediti kredibilitet i odgovornost OCD. S druge strane, sadržaj je precizno usmeren i koristan za one OCD koje još uvek nisu dovoljno upoznate sa reformom sektora bezbednosti i učestvovanjem građanskog društva u tom procesu. Za OCD koje su već aktivne u ovoj oblasti jedan deo ovog materijala bi mogao biti suvišan. Sve u svemu, priručnik je pri-

PRIKAZI KNJIGA

lično opširan, što sadržinom, što obimom, a to bi moglo da obeshrabri potencijalne čitaoce.

Snaga ovog priručnika jeste u velikom broju primera kojima se ilustruju problemi do kojih dolazi onda kada se zanemari uloga građanskog društva u procesu reforme sektora bezbednosti. Isto tako, veliki broj korišćenih izvora podudara se sa veoma cenjenim organizacijama koje su poznate kao kompetentne i kao autoriteti u ovim pitanjima. U takve izvore spadaju Ujedinjene nacije, DCAF, međunarodne organizacije za poštovanje ljudskih prava, kao i autoriteti u međunarodnom pravu.

Kada pročitamo ovaj izveštaj, postaje nam jasno da OCD imaju priliku da deluju kao most između građanskog društva i sektora bezbednosti i da bi trebalo da je koriste. Izveštaj daje dobar pregled koraka koje treba preduzeti da bi se glas građanskog društva bolje čuo u procesu reforme sektora bezbednosti. Ovaj izveštaj zato lako mogu koristiti sve vrste OCD. Međutim, od ovog izveštaja ne treba previše očekivati u slučaju da čitalac traži nova saznanja ili poslednje informacije o najnovijim dešavanjima vezanim za politiku bezbednosti. Ova publikacija predstavlja dobar sinopsis promena koje institucije sektora bezbednosti treba da sprovedu, kao i pristojan priručnik za OCD koje imaju manje specijalizovanih znanja u oblasti bezbednosti.

*Prevela sa engleskog na srpski jezik:
Vesna Podgorac*



Analiza dometa misija Evropske bezbednosne i odbrambene politike

Marija Đelić

student FPN i stažista u CCVO

PRIKAZI KNJIGA

Merlingen, M. and Ostrauskaite, R. (eds.) (2008) *European Security and Defence Policy*. London and New York: Routledge.

Hadžović, D. (2007) *ESDP i Bosna i Hercegovina*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.

Prikazi knjiga

Evropska bezbednosna i odbrambena politika (EBOP) predstavlja relativno novo usmerenje u politici EU. Na njenom usavršavanju radi se uz mnogo pokušaja i pogrešaka, ali ona zauzima sve značajnije mesto u saradnji između evropskih država i ostatka sveta. Kako je EBOP još nedovoljno istražena oblast, pohvalan je napor autora ove knjige da izvuku pouke iz najvažnijih misija sprovedenih u okviru EBOP. Dodatna vrednost ovog izdanja je u tome što je većina autora svoju analizu zasnovala na iskustvima stečenim učestvovanjem u operacijama EBOP.

Knjiga je podeljena u nekoliko poglavlja, koja pokrivaju istorijski razvoj ove politike i analizu misija iz različitih zemalja. U uvodnom poglavlju autori, pored prikaza hronološkog razvoja ove politike, ukazuju i na faktore koji su presudno uticali na razvoj EBOP od njegovog početka do danas. Uzroci razvoja instrumenata u okviru EBOP objašnjeni su u širem kontekstu zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U narednim poglavljima autori nas upoznaju sa misijama i operacijama koje su pokrenute pod okriljem EBOP u Bosni, Makedoniji, Kongu, Gruziji i Indoneziji. Svaki od autora ovih nalaza uložio je vidljive napore da predstavi životni ciklus operacije i oceni granice i domete primene EBOP u praksi. Završna poglavlja ovog izdanja nude prikaz reakcija javnosti sa prostora

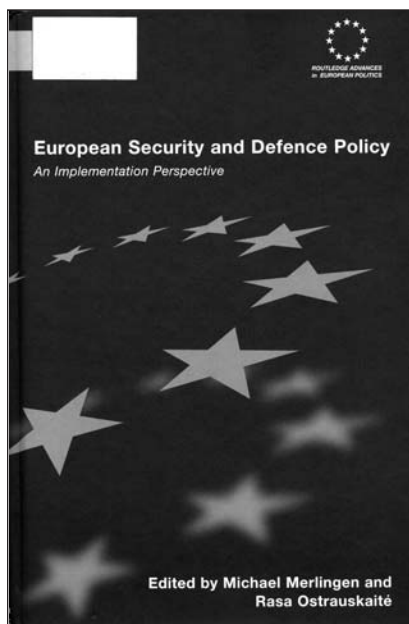
PRIKAZI KNJIGA

na kojima su misije delovale na EBOP operacije, ali i reakcija međunarodnih institucija.

Jedan od važnijih doprinosa ove knjige jeste i pokušaj učesnika misija da samovrednuju sopstvena dostignuća, uz neophodnu dozu samokritičnosti i bez cenzure. Ubedljivo i utemeljeno na mnoštvu podataka (što empirijskih, što podataka iz zva-

ničnih izveštaja) autori su izlagali probleme na koje su nailazile pojedine misije. Posebno je istaknut nepopularan efekat zamrzavanja započetih projekata usled prestanka mandata misija. Većina autora kao slabost EBOP izdvaja rivalstvo koje postoji između glavnih organa EU – Saveta i Komisije – u borbi za preuzimanje direktne nadležnosti i kontrole nad aktivnostima EBOP misija. Iako su za svaku od misija ova tela pronašla privremena kompromisna rešenja, ona se ne mogu smatrati pravilima, jer važe samo za pojedinačne slučajeve i razlikuju se od misije do misije.

Misije EBOP koje su bile ili koje su još uvek prisutne na Balkanu prihvaćene su u državama regiona kao mogućnosti za ubrzan napredak ka priključivanju EU ili kao njegov podsticaj. Iako se doprinosi ovih misija izgradnji stabilnosti u balkanskim državama ne mogu marginalizovati, ova knjiga zanemaruje druge činioce koji su uticali na kumulativno poboljšanje utiska o razvoju tih zemalja. Procena efikasnosti i efektivnosti misija izneta u ovom delu knjige nepotpuna je, jer joj nedostaju ocene date iz ugla lokalnih institucija, tj. iz ugla „korisnika“ i dela društva koje je posebno zainteresovano za ove teme. Jedan od retkih, a time i odvažnih pokušaja prikazivanja saradnje EBOP i zemalja za koje su njene misije vezane, predstavlja izdanje Centra za sigurnosne studije iz Sarajeva pod nazivom





PRIKAZI KNJIGA

„ESDP i Bosna i Hercegovina“ autora Denisa Hadžovića. Ovo izdanje načinje razmatranje teme odnosa lokalne države i EU informativnim prikazom misija EU na tlu Bosne. Ipak, najveći deo knjige posvećen je deskriptivnom prikazu razvoja EBOP, počev od ideje, pa do gigantskog instrumenta EU. Pri tome, ostavljen je prostor da se autor u narednim izdanjima pozabavi ocenjivanjem učinka misija EBOP na ovim prostorima. Ovaj nedostatak obe knjige ukazuje na slabost misija EBOP, kao što je nedovoljna otvorenost birokratije koja upravlja misijama u odnosu na lokalne medije i institucije građanskog društva u zemlji u kojoj se misija odvija. Veća otvorenost i dostupnost podataka neophodni su za pružanje smislene analize učinka misija. U prvoj knjizi uspeh je, pre svega, analiziran iz perspektive doprinosa razvoju politike EBOP. Svaka od uspešnih ili neuspešnih misija predstavlja test za EU i EBOP i generiše njihov napredak, na čijoj se osnovi temelje zaključci o misijama.

U zaključku možemo pohvaliti prvu knjigu zbog otvorenog iznošenja prepreka sa kojima su se dosadašnje misije EBOP suočavale u svom radu, kao i zbog prikaza načina na koje su prepreke prevazilažene. Čitaocima može obradovati opredeljenje autora da u knjigu uključe informacije o misijama koje su još u toku, a koje je bilo moguće prikupiti do momenta izdavanja knjige. Posebno treba pohvaliti i predloge koji treba da pomognu boljoj analizi uslova sredine u koju misija dolazi i načina da se misija prilagodi zatečenim potrebama. Zatim, novi instrumenti EBOP, koji su posledica promena nastalih u razvoju EBOP, proučeni su analiziranjem uzroka koji su izazvali njihovo formiranje. Predloženoj analizi dometa EBOP nedostaju upućivanja na međuzavisnost instituta EBOP, razgraničenje njihove nadležnosti, kao i analiza različitih stavova država članica EU o učinku i važnosti postojanja EBOP.

Uputstvo autorima

Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis nastao u akademskoj zajednici Beogradske škole za studije bezbednosti. Tekstovi koje objavljujemo u časopisu bave se regionalnim bezbednosnim temama, ali takođe obrađuju probleme nacionalne i globalne bezbednosti. Uredništvo posebno pozdravlja tekstove koji problematizuju bezbednosne transformacije sa interdisciplinarnog stanovišta i koji ukrštaju različita teorijska polazišta. Posebna rubrika posvećena je prikazima najnovijih izvora iz oblasti bezbednosnih studija, političkih nauka, međunarodnih odnosa i ostalih srodnih naučnih disciplina.

Prilikom pisanja tekstova neophodno je poštovati sledeće kriterijume:

- Poželjna dužina tekstova: od 1,500 do 3,000 reči
- Font: Times New Roman, prored: 1,5
- Članak treba da sadrži
 1. Naslovnu stranu na kojoj je naslov rada, ime(na) autora i prezime(na) autora, naziv institucije(a) u kojoj radi(e), zvanje, adresu i broj telefona radi eventualnog kontakta. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i njegova eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište. Sažetak treba da sadrži do 120 reči i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Ispod sažetka, autor navodi 4-5 ključnih reči.
 2. Tekst pripremljen u skladu sa sledećim tehničkim uputstvima:
 - 2.1 Koristiti harvardski sistem citiranja. Na kraju citata u tekstu otvoriti zagradu i u njoj upisati prezime autora, godinu objavljivanja i broj strane. Primer: (Pichel, 1994: 28).
 - 2.2. U fusnotama davati samo propratne komentare.
 - 2.3. Strana imena pisati izvorno.
 3. Korišćene izvore treba citirati u radu i navesti kao Korišćenu literaturu na kraju teksta u Harvard stilu po ugledu na uputstva navedena na: [http://library.leeds.ac.uk/info/200201/training/218/references and citations explained/4](http://library.leeds.ac.uk/info/200201/training/218/references%20and%20citations%20explained/4)



- **za knjige:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača.
Primer: Adams, A. D. (1906) *Electric transmission of water power*. New York: McGraw.
 - **za poglavlja u knjizi:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov poglavlja, u: prvo slovo imena (urednika), prezime (urednika), skraćena oznaka uredništva (u zagradi), naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača, broj prve i poslednje strane poglavlja.
Primer:
Coffin, J. M. (1999) Molecular Biology of HIV. In: K.A. Crandell, (ed.) *The Evolution of HIV*, Baltimore: Johns Hopkins Press, pp. 3–40.
 - **za članke u časopisima:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naziv članka, naziv časopisa (kurzivom), broj i broj prve i poslednje strane članka.
Primer: Weaver, R. Ken (1989) 'The Changing World of Think Tanks'. *Political Science and Politics* 22, No. 3, pp. 563–78.
4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom* u kojoj će to posebno napomenuti.
 5. Latinske, starogrčke i druge reči koje nisu iz engleskog jezika, kao i izrazi u tekstu navode se u *italic* (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire* itd.).
 6. Sažetak svog rada, ključne reči i kratku biografiju poslati na: office@ccmr-bg.org sa naznakom: *Za WBSO*. Svi radovi se recenziraju i nakon toga redakcija donosi odluku o štampanju.

BZB

Uređivački odbor:

Bari Rajan, predavač, Odeljenje za politiku i javnu administraciju, Univerzitet u Limeriku

Bogoljub Milosavljević, redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Dragan Simić, vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dušan Pavlović, docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Ivan Vejvoda, izvršni direktor, Balkanski fond za demokratiju

Kenet Morison, počasni naučni saradnik, Škola za slovenske i istočnoevropske studije Univerzitetskog koledža u Londonu

Kornelius Frizendorf, istraživač na Ludvig-Maksimilijan univerzitetu u Minhenu, i Ženevskom centru za kontrolu oružanih snaga u Ženevi

Marjan Malešič, vanredni profesor, Fakultet društvenih nauka Univerziteta u Ljubljani

Nadež Ragaru, predavač, Institut za političke studije u Parizu

Svetlana Đurđević-Lukić, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu

Timoti Edmunds, viši predavač, Univerzitet u Bristolu

Radove objavljene u ovom časopisu nije dozvoljeno preštamovati, bilo u celini, bilo u delovima, bez izričite saglasnosti Uređivačkog odbora.

Ocene izrečene u člancima lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju nužno mišljenje Uređivačkog odbora ili Centra za civilno-vojne odnose.

Iako važeći pravopis srpskog jezika još uvek ne uvažava u potpunosti rodnu ravnopravnost u jeziku, u ovom časopisu urednici preuzimaju odgovornost za odstupanja od pravila u skladu sa stavom autora tekstova.

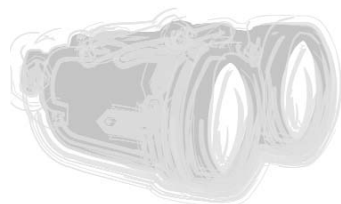
CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327.56 (497)

BEZBEDNOST Zapadnog Balkana : časopis
Beogradske škole za studije bezbednosti /
glavni i odgovorni urednik Miroslav Hadžić.
- Beograd (Gundulićev Venac 48) : Centar za
civilno-vojne odnose, 2007 – (Beograd:
Goragraf). – 24 cm.

Tromesečno. – Ime izdanja na drugom
jeziku: Western Balkans Security Observer =
ISSN 1452 – 6115
ISSN 1452 – 6050 = Bezbednost Zapadnog
Balkana
COBISS . SR-ID 132452876

N^o 12



Bezbednost Zapadnog Balkana je časopis nastao u akademskoj zajednici Beogradske škole za studije bezbednosti. Tekstovi koje objavljujemo u časopisu bave se regionalnim bezbednosnim temama ali takođe obrađuju probleme nacionalne i globalne bezbednosti. Uredništvo posebno pozdravlja tekstove koji problematizuju bezbednosne transformacije sa interdisciplinarnog stanovišta i koji ukrštaju različita teorijska polazišta. Posebna rubrika posvećena je recenzijama najnovijih izvora iz oblasti bezbednosnih studija, političkih nauka, međunarodnih odnosa i ostalih srodnih naučnih disciplina.

Centar za civilno-vojne odnose
Gundulićev venac 48
11000 Beograd
tel/fax 381(0)11-32 87 226
381(0)11-32 87 334
www.ccmr-bg.org
office@ccmr-bg.org